

Onder druk

# **Jansen & Janssen**dossiers 2

Buro Jansen & Janssen

# **Onder druk**

## Terrorismebestrijding in Nederland

PAPIEREN TIJGER

## Jansen & Janssen dossiers 2

De schrijvers van dit dossier waren:

Rick van Amersfoort

Jelle van Buuren

Kees Kalkman

Wil van der Schans

Eerder verscheen:

*Misleidende methode*, Jansen en Janssen dossier 1, ISBN 90 6728 162 X.

Over de inlichtingendiensten en vluchtelingen

Buro Jansen en Janssen is een onafhankelijke organisatie die kritisch onderzoek doet naar politie- en inlichtingendiensten en actiegroepen ondersteunt die te maken hebben met de bemoeienis van politie- en of inlichtingendiensten.

Buro Jansen & Janssen, Postbus 10591, 1001 EN Amsterdam

info@burojansen.nl; www.burojansen.nl

Dit boek kwam mede tot stand dankzij een subsidie van:

Stichting het Volle Leven

XminY Solidariteitsfonds

Stichting Overal

Emmaus Haarzuilen

Ruimschoots

© 2006 Stichting Uitgeverij Papieren Tijger

Postbus 2599

4800 CN Breda

info@papierentijger.org

www.papierentijger.org

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op andere wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande toestemming van de uitgever.

ISBN 90 6728 188 3; NUR 740

# INHOUD

1	<b>Intentiestrafrecht</b>	7
2	<b>De AIVD, hofleverancier van informatie</b>	45
3	<b>Stammentwisten</b>	87
4	<b>Het is een vreemdeling zeker</b>	95
5	<b>Afknippen</b>	119
6	<b>Noodtoestand</b>	135
7	<b>Politiek en terrorismebestrijding</b>	141
8	<b>Gewapende strijd in de 21ste eeuw</b>	167
9	<b>Scenario van machteloosheid</b>	211
10	<b>Kritiek</b>	225

## 5 AFKNIJPEN

In de strijd tegen het terrorisme neemt de strijd tegen terreurgeld een belangrijke rol in. De achterliggende gedachte is simpel: wie de terroristen kan droogleggen, bant het terrorisme uit. Elke aanslag kost geld voor voorbereidingen, reis- en verblijfskosten, wapens, munitie, explosief materiaal en andere benodigdheden. Het is niet al te moeilijk een boodschappenlijst voor een gemiddelde terrorist op te stellen. Het blijft echter moeilijk een exacte raming te maken van de gemaakte kosten van een terreurdaad. Over de aanslagen van 11 september lopen de ramingen uiteen van enkele honderdduizenden tot enkele miljoenen dollars. Bij de aanslagen op vier forensentreinen in Madrid waren deskundigen het eens dat deze ‘slechts’ enkele tienduizenden euro’s hadden gekost. In rapporten van de Europese Unie wordt er dan ook op gewezen dat vooral kleinere, zelfstandig opererende cellen geen gebruik hoeven te maken van ingewikkelde, internationale financiële webben. Dit soort cellen zijn ook op financieel gebied zelfvoorzienend: baantjes en kleine criminaliteit zorgen voor het benodigde geld.

Al voor de aanslagen van 11 september werden door de VN financiële sancties opgelegd aan het Talibanbewind in Afghanistan en het netwerk rond Osama bin Laden. Sancties zijn internationale maatregelen die door de internationale gemeenschap worden opgelegd om een bewind tot politieke veranderingen te dwingen: het stopzetten van een bezetting, ophouden bevolkingsgroepen te vervolgen, of niet langer steun verlenen aan verzetsbewegingen. Bekend voorbeeld van een sanctiemaatregel is het totale embargo dat aan Irak werd opgelegd na de invasie van Koeweit. Irak is ook een goed voorbeeld omdat het liet zien dat het instrument van sancties nogal bot is: meestal ondervindt de bevolking de gevolgen van de sancties terwijl de politieke elite zich zorgeloos kan blijven wentelen in weelde. Daarom werd de afgelopen jaren al geprobeerd *smart sanctions* specifiek op de politieke leiders te richten, zoals bijvoorbeeld Charles Taylor in Liberia ondervond. De sancties zijn bedoeld om een beleidswijziging af te dwingen, en kunnen dan ook weer opgeheven worden als dat doel bereikt is. Bekend voorbeeld is het schrappen van de sancties tegen Libië.

De sancties die de Veiligheidsraad op 15 oktober 1999 Afghanistan oplegde hadden tot doel het Talibanbewind te dwingen Osama bin Laden uit te leveren. De Taliban wezen deze eis af en stelden, niet geheel onbegrijpelijk, dat het eerst be-

wijzen wilde zien voor de betrokkenheid van Osama bin Laden bij het internationale terrorisme. Het sanctiecomité, dat toeziet op naleving van de resolutie van de Veiligheidsraad (naar het nummer van de resolutie bekend als het 1267-sanctiecomité), stelde een lijst op van personen en organisaties waarvan werd aangenomen dat ze banden onderhielden met de Taliban en Al Qaida en waarvoor de financiële sanctiemaatregelen ook golden.

Na de aanslagen van 11 september werd naast het bestaande 1267-comité, dat in wezen alleen van toepassing was op de Taliban en Al Qaida, een nieuw comité in het leven geroepen door resolutie 1373. Dit Counter Terrorism Committee (CTC) moet meer in het algemeen erop toezien dat de lidstaten van de Verenigde Naties maatregelen gericht tegen terrorisme ook daadwerkelijk uitvoeren. Het gaat daarbij om verplichtingen die door de Veiligheidsraad zijn opgelegd, waaronder het bevriezen van terreurgelden en het tegengaan van witwassen. Overigens is in deze resolutie geen definitie te vinden van 'terrorisme'. De onderhandelingen over een VN-verdrag waarin terrorisme gedefinieerd zou moeten worden zitten al jarenlang muurvast.

De instelling van het CTC was een novum binnen de VN. De praktijk van de Veiligheidsraad tot dan toe was om maatregelen te nemen met betrekking tot een hele specifieke situatie die als een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid werd gezien. Nu legde de Veiligheidsraad de VN-lidstaten echter de verplichting op om tot bepaalde wetgeving te komen tegen terrorisme. Dat was nog niet eerder vertoond. Bovendien richten de maatregelen zich heel algemeen tegen 'het internationaal terrorisme': waar zich dat precies bevindt, hoe dat moet worden bestreden en hoelang dat gaat duren is onduidelijk.

'Het CTC is inmiddels een heel instituut aan het worden', stelt universitair docent Bibi van Ginkel, verbonden aan de sectie internationaal en Europees institutioneel recht van de rechtenfaculteit Utrecht. Ze verricht promotieonderzoek naar de rol van de VN bij terrorismebestrijding en bezocht in 2004 New York om onderzoek te verrichten naar het CTC. 'Indertijd was er wel het bewustzijn onder lidstaten dat hier unieke stappen werden gezet, maar niemand had het lef te protesteren. Het was de tijd van: als u niet voor ons bent, dan bent u tegen ons. Daarom werd de resolutie, en daarmee de instelling van het CTC zonder enig protest aangenomen, ook al kon niemand de volle omvang van het besluit overzien.' Het CTC monitort hoe de lidstaten van de VN hun verplichtingen op antiterrorismegebied nakomen. Lidstaten dienen rapporten in, het CTC schrijft een reactie, inventariseert wat voor hulp lidstaten kunnen gebruiken, maar levert ook kritiek op staten die hun verplichtingen niet nakomen, omdat ze het niet kunnen, of

omdat ze het niet willen. In sommige gevallen is het een combinatie van beide. Groot kritiekpunt op het CTC is dat er in het geheel geen aandacht bestaat voor de mensenrechten. Want enkele staten zien hun kans schoon om, onder verwijzing naar de verplichting opgelegd door de VN om maatregelen te nemen tegen terrorisme, allerlei binnenlandse oppositiebewegingen dwars te zitten. 'Je wilt niet weten hoeveel schotten er bestaan binnen de VN', zegt Van Ginkel. 'Het CTC zegt: wij houden ons alleen bezig met de controle op de contraterorismemaatregelen. Respect voor de mensenrechten is iets voor de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten. Die moet daar maar op letten. Terwijl het toch veel effectiever zou zijn om daar vanaf het begin geïntegreerd beleid van te maken. Maar iedereen is vooral bezig zijn eigen winkeltje te bewaken. Ik heb de directeur van de New York office van de Hoge Commissaris wel eens gevraagd wat zij doen met het gebrek aan beroepsprocedures bij het sanctiecomité. Van dat probleem was hij überhaupt niet op de hoogte. Ik viel bijna van mijn stoel.'

## **DE ZWARTE LIJST**

Hoe wordt eigenlijk bepaald welke personen en organisaties op de zwarte lijst van de VN komen te staan? Staten kunnen een organisatie of persoon voordragen voor plaatsing op de lijst. Het sanctiecomité, waarin de vijftien lidstaten zitten die ook in de Veiligheidsraad zitten, moet unaniem over de voordracht beslissen. Als niet binnen 48 uur een veto wordt uitgesproken, is de plaatsing een feit. De hele procedure is geheim. Als immers van tevoren wordt aangekondigd dat een persoon of organisatie voor de lijst wordt genomineerd bestaat het risico dat er een dag later niets meer te bevrozen valt.

Het vereiste van unaniteit zet echter de deur open voor allerlei politieke machts-spelletjes. In internationale fora is het heel gewoon om koehandel met dossiers te plegen: een staat blokkeert een bepaald dossier omdat het een concessie in de wacht wil slepen op een heel ander dossier. Ook binnen het sanctiecomité vindt deze koehandel plaats. 'Ik sprak een Amerikaanse diplomaat', zegt Van Ginkel. 'Amerika had op dat moment een aantal nominaties gedaan voor de zwarte lijst. Maar China lag dwars, omdat het op een totaal ander internationaal dossier een Amerikaanse concessie wilde. Dat wordt dan gewoon als drukmiddel ingezet. Zo werkt dat nu eenmaal in de internationale politiek, maar het geeft wel de zwakte van het systeem aan. Het is een politieke marktplaats. Bepaalde zaken worden geregeld door investeringen te beloven of juist in te trekken. Het is politiek en machtsgestuurde besluitvorming. Als individu ben je aan de leeuwen overgeleverd.'



Voor plaatsing op de zwarte lijst bestaan geen criteria. Direct na 11 september droegen de Amerikanen een enorme hoeveelheid namen aan. ‘Dat proces was absoluut onzorgvuldig’, zegt Van Ginkel. ‘Dat geven de Amerikanen inmiddels ook ruiterslijk toe. Die hebben zich ook gerealiseerd dat als je tien keer de naam Ali Mohammed opvoert, zonder verdere gegevens, je niet echt ver komt. Dan worden er lukraak allerlei tegoeden bevroren en wordt het hele systeem ongeloofwaardig.’ Inmiddels is er een iets zorgvuldiger procedure als het gaat om persoonsgegevens en is er een deskundigencomité in het leven geroepen dat daar toezicht op houdt. Het is de bedoeling zo nauwkeurig mogelijke gegevens over een individu aan te dragen: aliasen, geboortedatum en -plaats, paspoortnummers, voor- en achternamen.

Een groter probleem ligt bij de inhoudelijke criteria? Welk bewijs is voldoende om een persoon of organisatie op de lijst te plaatsen? Die criteria bestaan in feite niet. In 2002 ontdekte een drietal Zweedse Somaliërs dat hun pinpassen niet meer werkten. Na een lange tocht door de Zweedse bureaucratie kwam het hoge woord eruit: de rekeningen van het drietal waren geblokkeerd, omdat ze op de zwarte lijst van de VN waren geplaatst. De Zweedse regering was verplicht om het besluit van de Veiligheidsraad uit te voeren, dus ze kon niets anders doen dan de Zweedse financiële instellingen opdragen de bankrekeningen van het drietal te bevriezen. Het drietal hield bij hoog en laag vol niets te maken te hebben met terrorisme. De zaak kreeg een hoop aandacht in Zweden, onder meer omdat een van de drie kandidaat was voor het Zweedse Parlement.

Na lang aandringen stapte de Zweedse regering naar het sanctiecomité van de VN om tekst en uitleg te vragen, maar kreeg nul op rekest. Het sanctiecomité kon geen enkele uitspraak doen over het onderliggende dossier en verwees Zweden door naar de Amerikanen, die het Zweedse drietal voorgedragen had. ‘Geen gedetailleerde informatie was gegeven en geen discussie gevoerd voor of na de beslissing’, schreef het Zweedse ministerie van Buitenlandse Zaken achteraf.

De Amerikanen weigerden in eerste instantie inzicht te geven in het dossier. Men vond dat het geen verantwoording hoefde af te leggen. De Amerikanen waren gepikeerd over de actie van de Zweedse regering. ‘Wij zullen niet akkoord gaan met het verwijderen van de drie van de lijst’, vertelde een anonieme Amerikaanse diplomaat aan persbureau Reuters. ‘Wij zijn bereid om eventuele problemen te verhelpen, maar zullen geen gevoelige informatie prijsgeven of een terrorist van de lijst halen.’ De Colombiaanse voorzitter van het sanctiecomité liet zich in vergelijkbare bewoordingen uit. ‘We zullen kijken of er wellicht nieuwe richtlijnen moeten worden ingevoerd, maar die moeten niet te complex zijn zodat terroristen ervan kunnen profiteren.’

Na lang aandringen en oplopende diplomatieke spanningen tussen Zweden en de VS werd uiteindelijk inzage gegeven in het bewijsmateriaal. Het blijkt dat de Somaliërs ervan verdacht worden als vertegenwoordigers op te treden van de Somaliëse bank Al Barakaat. Deze bank zou Al Qaida financieren. De Zweedse regering en de Zweedse veiligheidsdienst concluderen dat er geen aanwijzingen waren dat het drietal betrokken is bij de financiering van terrorisme. Er bleek zelfs geen concreet bewijs tegen de hoofdkantoren van Al Barakaat in Dubai en Mogadishu te zijn, noch tegen vertegenwoordigers in Europa en Noord-Amerika. Een aanvullende aanklacht van de Amerikaanse inlichtingendiensten, dat een van de mannen gevangen had gezeten op verdenking van het in het bezit hebben van verdachte goederen, bleek na onderzoek van een Zweedse politieke partij ongegrond, omdat de drie zich in de bedoelde periode in Zweden bevonden.

In de maanden die volgen ontwikkelt er zich een bizar diplomatiek steekspel rond de drie Zweedse inwoners. De Amerikaanse ambassadeur in Zweden brengt op 20 maart 2002 een verklaring naar buiten waarin hij opnieuw wijst op de zorgvuldigheid en grondigheid van de procedure waarmee mensen worden aangewezen als bankiers van het terrorisme. Tevens wijst hij op de gevoeligheid van veel informatie die daarom niet naar buiten gebracht kan worden en dat mensen in beroep kunnen gaan. Het blijft een moeilijke aangelegenheid. In het geval van de drie Zweedse burgers lijkt vooral de steun van de Zweedse overheid gewicht in de schaal te leggen. In juni stellen de Amerikanen een nieuwe terroristenlijst voor waarop wel diverse namen zijn geschrapt, omdat die overleden bleken te zijn, maar de drie Zweden nog steeds onderdeel uitmaken van het internationale terrorisme. Op 22 augustus 2002 meldt de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Anna Lindh dat ze een overeenkomst heeft gesloten met de Amerikanen om in ieder geval twee van de drie Zweedse burgers van de lijst te halen en dat over de derde nog onderhandeld wordt. Deze derde persoon is later ook van de lijst gehaald.

Voor Duitsland, dat in die tijd in de Veiligheidsraad zit, zijn de gerezen problemen aanleiding om de procedures van het sanctiecomité tegen het licht te houden. Om het goede voorbeeld te geven levert Duitsland bij een eigen nominatie een indrukwekkend stapel dossiers in om te staven waarom zij de voorgedragen personen gevaarlijk acht. De andere leden konden de Duitse poging wel waarderen. Zo wordt tenminste wat duidelijker waarom personen of organisaties op de zwarte lijst worden geplaatst. 'Behalve de Amerikanen', zegt Van Ginkel. 'Die leveren verreweg de meeste van de namen aan en waren bang dat hiervan een precedentwerking zou uitgaan.'

## BEROEPSPROCEDURE OF ZOETHOUDERTJE

De problemen rond de drie Zweedse Somaliërs wezen, naast het ontbreken van inhoudelijke criteria, op nog een zwakke plek: er bestond geen enkele procedure om personen en organisaties weer van de lijst af te krijgen. Duitsland stelde voor om een individuele klachtenprocedure in het leven te roepen. Dat voorstel werd direct van tafel geveegd. Er is wel een aanbeveling aangenomen waarin staten werden opgeroepen om onderdanen die op de lijst terecht zijn gekomen te informeren en aan te geven wat de consequenties zijn. Maar nog geen enkele staat heeft die aanbeveling overgenomen. Strikt genomen bestond de *delisting*-procedure al op het moment dat Duitsland zijn voorstel doet. Het was toen dus al duidelijk dat de *delisting*-procedure onvoldoende waarborgen biedt. De aanbeveling aan de lidstaten om individuen van de plaatsing op de lijst op de hoogte te stellen is dus een doekje voor het bloeden.

Na lang soebatten werd uiteindelijk een *delisting*-procedure aangenomen. Als iemand meent ten onrechte op de lijst te zijn geplaatst, moet hij het land waarvan hij ingezetene is vragen namens hem een verzoek tot *delisting* in te dienen. ‘Je zult maar Tsjetsjeen zijn en in Moskou moeten aankloppen’, schetst Van Ginkel het probleem met de procedure. ‘Ze zien je al aankomen. Bovendien is de kans groot dat Moskou jou op die lijst heeft gezet.’ Volgens de procedure moet het land, als het zich tenminste hard wil maken voor jouw zaak, vervolgens contact opnemen met het land dat de persoon op de lijst heeft gezet. De beide landen moeten bilateraal tot overeenstemming zien te komen. Hiervoor bestaat geen formele procedure en evenmin zijn er juridische criteria, en de onderhandelingen vinden buiten het VN-kader plaats. Als de beide landen al overeenstemming weten te bereiken over *delisting*, moet vervolgens het sanctiecomité unaniem over het verzoek tot *delisting* besluiten. Wat de weg weer opent voor allerlei politieke machtsspelletjes.

‘Die *delisting*-procedure is echt een lachertje’, oordeelt Van Ginkel. ‘Het is een puur politiek mechanisme. Je krijgt geen inzage in het bewijs dat tegen jou zou bestaan, er is geen sprake van *equality of arms* of *presumption of innocence*. Het is puur *windowdressing*. Echt, een ander woord kan ik er niet voor geven.’

Van Ginkel voerde tijdens haar bezoek aan New York heel wat discussies met Amerikaanse diplomaten over het reilen en zeilen van het sanctiecomité. In eerste instantie leek ze het gelijk van de wereld te krijgen. Natuurlijk, verzekerden de Amerikanen haar, het is ook in ons belang om de procedure zuiver te voeren. Anders staat de geloofwaardigheid van het hele sanctiesysteem op de tocht. Daarom werken we ook heel zorgvuldig. ‘Maar als je begint over juridische en procedure-

le waarborgen ontstaat een ander beeld', zegt Van Ginkel. 'Ze beroepen zich erop dat het allemaal heel snel moet gebeuren, ze wijzen er op dat het internationale terrorisme een nieuw type dreiging is, ze stellen dat dit nu eenmaal een zaak is van de Veiligheidsraad en de leden daarvan. Uiteindelijk hebben ze geen boodschap aan al die mooie principes. En dat weten ze in hele mooie bewoordingen te vertellen, ze charmeren je zo onder tafel. Maar uiteindelijk zeggen ze: *trust us*. Persoonlijk gaan daar mijn haren altijd van overeind staan. Zo zit een rechtsstaat niet in elkaar. Ik wil absoluut het gevaar van terrorisme niet bagatelliseren. Er moet ook worden opgetreden. Maar wel met respect voor een aantal essentiële principes van de democratische rechtsstaat. Het respect voor die beginselen druipt er echter niet af, om het netjes te zeggen. De Veiligheidsraad treedt in feite als een quasi-rechter op. Zonder dat daar de garanties bij zijn ingebouwd die daar normaal gesproken bijhoren. Dat is een kwalijke ontwikkeling. Het is een misverstand om te denken dat er een spanningsveld bestaat tussen terrorismebestrijding en respect voor mensenrechten. Binnen het mensenrechtenregime zijn er voldoende controleerbare wijzen om af te wijken van de meest strikte toepassing van mensenrechten. Het belangrijkste is dat deze afwijking controleerbaar is. Bovendien dreigt men nu met het badwater het kind weg te gooien. Immers, dat wat terrorisme bedreigt, namelijk de beginselen van een vrije en democratische rechtsstaat, moeten we niet in onze strijd tegen dit gevaar zelf vernietigen door geen respect voor die beginselen te tonen.'

## **EUROPESE AFKNIJPLIJST**

De Europese Unie (EU) hanteert ook afknijplijsten. Een van die lijsten is een rechtstreekse kopie van de lijst die door het sanctiecomité van de VN is opgesteld. Op die manier vervullen de Europese lidstaten hun internationaal-rechtelijke verplichting om besluiten van de Veiligheidsraad uit te voeren. Om als persoon of organisatie van deze VN-lijst af te komen vereist een afdaling in de kafkaëske krochten van de internationale politiek, zoals we hierboven hebben gezien. Het heeft waarschijnlijk geen enkele zin om naar een nationale of Europese rechter te stappen. Besluiten van de Veiligheidsraad van de VN zijn te beschouwen als de hoogste internationaal-rechtelijke normen. Een lagere rechter zal niet snel zeggen: volgens mij hebben de VN een fout gemaakt, u had niet op die lijst behoren te staan. Een nationale of Europese rechter kan de internationaal-rechtelijke verplichting van staten om VN-besluiten uit te voeren niet overrulen. De namen die op de twee andere Europese afknijplijsten staan zijn echter door de

EU zelf aangedragen. Het gaat hier om de vertaling van resolutie 1373 van de Verenigde Naties, die de lidstaten oproept om maatregelen tegen het terrorisme te nemen, waaronder de bevrozing van fondsen. In deze VN-resolutie worden echter geen namen van personen of organisaties genoemd. Van Ginkel: ‘De resolutie geeft ook geen definitie van terrorisme en laat het dus aan lidstaten of andere internationale organisaties over om daar verder invulling aan te geven. In het geval van de EU heeft men een eigen definitie opgesteld. Daar kan men ook kritiek op hebben, maar het is beter dan niets, want op deze manier is tenminste wel duidelijk en controleerbaar wat er met terrorisme wordt bedoeld. Dat is niet overal het geval.’ De EU heeft hierop twee lijsten gecreëerd: de ‘externe’ lijst bevat namen van personen en organisaties van buiten de Europese Unie, de ‘interne’ lijst bevat de namen van personen en organisaties van binnen de Europese Unie. De 25 Europese lidstaten besluiten unaniem over de namen op de lijst. Welke criteria worden gehanteerd zijn onduidelijk. Het bewijs moet ‘overtuigend’ zijn volgens de bijbehorende EG-verordening, maar wat dat precies inhoudt weet niemand. Is het mogelijk om tegen plaatsing op de externe en interne EU-lijst bezwaar aan te tekenen?

De financiële sancties die genomen moeten worden tegen personen en organisaties die op de ‘externe EU-lijst’ staan, zijn vastgelegd in een EG-verordening. Tegen een dergelijke verordening kan beroep worden ingesteld bij het Europese Hof van Justitie in Luxemburg. De weg naar een rechter staat dus in principe open. Een aantal organisaties en personen is die weg ook opgegaan. Het probleem is echter dat de procedure ontzettend lang duurt. De eerste procedure is gestart in 2001, en daar is nog steeds geen uitspraak op gekomen. Dat is van belang, omdat pas uit deze uitspraken zal blijken óf de weg naar de Europese rechter wel volledig openstaat. ‘De vraag is hoe indringend het Hof gaat toetsen of iemand terecht op die lijst is geplaatst’, stelt Mielle Bulterman, universitair hoofddocent Europees en economisch recht aan de Rechtenfaculteit in Leiden. ‘Het gaat hierbij om zowel een gemeenschappelijk standpunt als een verordening. De plaatsing op de lijst gebeurt via een gemeenschappelijk standpunt, dat valt onder de zogenaamde tweede pijler van de Europese Unie, het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie. Over Tweede-Pijlerbesluiten heeft het Hof eigenlijk niets te zeggen. Maar de sancties zélf zijn vastgelegd in een verordening en daar heeft het Hof wel wat over te zeggen. In de verordening wordt weer verwezen naar het gemeenschappelijke standpunt. Hoe het Hof hier precies mee omgaat, moet nog blijken. Het is niet uit te sluiten dat het Hof op allerlei principiële rechtsvragen geen antwoord zal geven.’

Een ander onduidelijk punt is of het Hof, als het zich volledig bevoegd verklaart, wel de beschikking krijgt over het onderliggende bewijsmateriaal dat de Europese lidstaten ertoe heeft gebracht de personen en organisaties op de lijst te plaatsen. En: krijgen de klagers ook inzage in dit bewijsmateriaal? Want het merendeel van de belastende informatie zal afkomstig zijn van inlichtingendiensten, en diensten geven nu eenmaal hun materiaal niet aan de openbaarheid vrij om bronnen en werkwijzen niet in gevaar te brengen. Omgekeerd kunnen klagers zich nauwelijks verweren tegen het brandmerk van terrorisme, als ze niet weten waar ze zich tegen moeten verweren. Het is nog volstrekt onduidelijk hoe het Europese Hof met dit dilemma zal omgaan. Zal het de lidstaten dwingen het materiaal openbaar te maken? Wordt het materiaal alleen aan de rechters voorgelegd? En wat betekent dit voor noties als *fair trial*?

In Nederland bestaat een precedent op dit gebied. Nederland wilde de stichting Al Aqsa op de Europese lijst geplaatst krijgen. Omdat dit echter enige tijd zou duren, vaardigde het Nederlandse ministerie van Financiën een tijdelijke sanctie-maatregel tegen Al Aqsa uit, in afwachting van de plaatsing op de EU-lijst. Al Aqsa bestaat sinds 1993 en stelt financiële en humanitaire ondersteuning te bieden aan het Palestijnse volk. De stichting kwam al enkele malen in opspraak. Zo werden er in 1999 in een e-mail-discussielijst antisemitische en racistische opmerkingen geplaatst. Een woordvoerder van Al Aqsa stelde echter de schrijver van de tekst niet te kennen en distantieerde zich van de inhoud.

In december 2000 vertoonden enkele leerkrachten van de islamitische basisschool Bilal in Amersfoort de video *Geschiedenis van een volk*. In de film komen erg aangrijpende beelden voor van doodgeschoten Palestijnen en wordt Israël beschuldigd van het gebruik van nazi-methoden. De film zou verspreid zijn door de stichting Al Aqsa. Andere leerkrachten grijpen in, de onderwijsinspectie doet onderzoek en het Openbaar Ministerie in Utrecht start een strafrechtelijk onderzoek naar de film. De leerkrachten krijgen een berisping, de school wordt niet aangemerkt als een fundamentalistische school en het onderzoek leidt niet tot een vervolging van Al Aqsa.

Na 11 september 2001 wordt de stichting regelmatig in het rijtje ‘terreurfondsen’ genoemd waar ook Stichting Muwaffaq en anderen onderdeel van uitmaken. Het *Algemeen Dagblad* weet te melden dat de BVD, politie en justitie Al Aqsa al jaren in de gaten houden en dat zij volgens de BVD geld inzamelen voor Hamas. Een strafrechtelijk onderzoek blijft uit aangezien ‘het een groot probleem is vast te stellen of het geld ook daadwerkelijk naar terroristen gaat’, aldus onderzoeker B. Jongman van de Universiteit Leiden, gespecialiseerd in terrorisme.

Duitsland verbiedt de Duitse tak van Al Aqsa op 31 juli 2002, beviest de tegoeden, voert huiszoekingen uit bij de Duitse stichting en de woonhuizen van haar bestuursleden en neemt documenten en computers in beslag. Dit verbod wordt een maand later opgeschort door de rechtbank in Leipzig. Eind 2004 heeft het gerecht nog steeds geen oordeel geveld in de zaak. Het Openbaar Ministerie heeft wel nieuw bewijsmateriaal aangeleverd tegen de voorzitter van de Duitse Al Aqsa, M. Amr, maar het verbod is nog steeds opgeschort. Bronnen binnen de Duitse justitie melden dat de beschuldigingen tegen Al Aqsa vooral zijn gebaseerd op inschattingen van de geheime dienst, niet op basis van feiten. In december 2004 oordeelt de federale rechtbank in Leipzig dat Al Aqsa geen donaties meer mag verzamelen en dat de tegoeden bevroren blijven. De beslissing was gebaseerd op materiaal dat de Duitse geheime dienst tijdens de rechtszaak had gepubliceerd, dit was ook een eis van de rechtbank. In de uitspraak wordt verwezen naar het feit dat Al Aqsa enkele organisaties had ondersteund die onderdeel uitmaakten van het Hamas netwerk, dat door de rechtbank wordt gezien als een terroristische organisatie. Het bewijs van de geheime dienst was een overzicht van de structuur van het netwerk waarin vier organisaties voorkwamen die door Al Aqsa waren ondersteund. Het verweer van Al Aqsa dat zij niet in staat waren het Hamas netwerk te doorgronden werd verworpen. Al Aqsa gaat niet in beroep tegen de uitspraak ook niet op Europees niveau omdat uitspraken van het Europese Hof alleen met betrekking tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens de Duitse rechtspraak overrulen. In alle andere gevallen niet. De Duitse Justitie heeft geen vervolging ingesteld tegen Al Aqsa, haar bestuur en haar leden.

De bevrozing van de tegoeden van de Stichting Al Aqsa in Nederland op 8 april wordt gevolgd door een kort geding van de stichting tegen de Staat op 6 mei 2003 waarbij de rechter opmerkt dat hij op basis van het ambtsbericht van de AIVD van 17 april 2003 niet echt tot een toetsing kan komen van de maatregel. De Haagse rechtbank besluit dan in te gaan op het aanbod van de landsadvocaat, J. van Wijk, om het ‘gedegen – maar geheime – onderzoeksrapport’ van de AIVD in te zien. Het bestuur van de stichting Al Aqsa gaat daarmee akkoord. Op 3 juni 2003 komt rechter Paris tot het oordeel dat het ministerie van Buitenlandse zaken juist heeft gehandeld. Om tot deze conclusie te komen, heeft de rechter het dossier op het AIVD-kantoor in Leidschendam één uur mogen inzien. Op advies van de nieuwe advocaat tekent de stichting geen hoger beroep aan en besluit in april 2004 direct naar het Europese Hof van Justitie te gaan. Een strafrechtelijk onderzoek naar de stichting wordt nooit gestart door het Openbaar Ministerie. De stichting leeft voort op internet en haar activiteiten lijken inmiddels te zijn

overgenomen door een andere stichting, waar geen strafrechtelijk onderzoek naar ingesteld is.

De Haagse rechter geeft in zijn vonnis blijk van het juridische dilemma. ‘Vertrouwelijke inzage van de rechter lijkt op gespannen voet te staan met een essentieel uitgangspunt van het procesrecht, namelijk hoor en wederhoor, en daardoor zal uit de motivering van het eindvonnis na vertrouwelijke kennisneming niet blijken van datgene waar vertrouwelijk inzage in is gegeven, zodat in zoverre de te geven motivering niet rechtstreeks controleerbaar is. Niettemin is denkbaar dat vanuit overwegingen van openbare orde op eerder genoemd hoofdbeginsel een uitzondering wordt gemaakt. Een dergelijke situatie doet zich thans voor.’ Hoe de Europese rechter met dit dilemma zal omgaan is dus nog ongewis.

Mielle Bulterman kan zich het dilemma wel voorstellen waar de overheid zich voor geplaagd ziet. Inzage in het onderliggende inlichtingenmateriaal kan de bronnen en werkwijzen van de veiligheidsdienst schaden. Maar nu is het voor Al Aqsa moeilijk zich tegen het materiaal te verweren. Een door de AIVD gemaakte analyse, die overtuigend op een rechter kan overkomen, zou natuurlijk door de tegenpartij weerlegd kunnen worden met feiten. Maar dan moet je wel weten wat het materiaal inhoudt. ‘Het blijft een probleem van fair trial als een partij niet alles kan inzien en proberen te weerleggen wat de andere partij inbrengt’, zegt Bulterman. ‘Als iemand echt een terrorist is, dan geloof ik dat er wel een belang bij is om niet alle informatie openbaar te maken op grond waarvan men kan bewijzen dat iemand terrorist is. Aan de andere kant creëer je wel een groot probleem met betrekking tot de openbaarheid, transparantie en toetsbaarheid van het systeem. Doordat de informatie geheim is kan je het niet weerleggen. Er is geen discussie mogelijk, noch over de informatie die in het dossier staat, noch over de wijze waarop de rechter daarover oordeelt. Ik kan me voorstellen dat het in het gros van de gevallen zo zal zijn dat als de rechter inzage heeft in de stukken, dat hij dan tot een goede uitspraak komt. Toch blijft het een principiële probleem, zoals door de rechter in de zaak-Al Aqsa ook is onderkend, dat bij de rechterlijke toetsing van zo’n ingrijpend besluit als een financiële sanctie niet alle rechten van verdediging volledig kunnen worden nageleefd.’

## **ZWART GAT**

Voor personen en organisaties die op de interne EU-lijst staan lijken de juridische valkuilen nog groter. Dit besluit is namelijk als gemeenschappelijk standpunt



onder de Derde Pijler van de Europese Unie genomen, waarin het politie- en justitiebeleid vorm krijgt. Het Europese Hof heeft over besluiten van de Derde Pijler niet zo vreselijk veel te zeggen. Een individu kan niet naar het Europese Hof stappen om een besluit van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken onder de Derde Pijler aan te vechten. Die weg staat alleen open voor de Europese Commissie of de EU-lidstaten. Een nationale rechter kan het Hof wel de zogenaamde prejudiciële vraag stellen hoe een bepaalde Europese wet uitgelegd moet worden. Maar dit kan alleen bij kaderbesluiten, niet bij gemeenschappelijke standpunten. Voor personen of organisaties die op de interne EU-lijst staan, lijkt er dus geen effectief rechtsmiddel te bestaan om plaatsing op de lijst aan te vechten.

Het Europese Hof van Justitie heeft inmiddels in een uitspraak op dit vacuüm gewezen. De zaak was aangespannen door de Baskische jongerenorganisatie Segi, die volgens de Spaanse regering in feite de jongerenbeweging van de ETA is en de kraamkamer voor ETA-activisten. Spanje droeg Segi voor om op de interne EU-lijst geplaatst te krijgen. Segi spande daarop een schadevergoedingsprocedure aan bij het Europese Hof in Luxemburg. Het is immers juridisch niet mogelijk om bij het Europese Hof te vragen om van de lijst te worden gehaald. Op deze manier probeerde Segi op een indirecte manier toch een rechterlijk oordeel te krijgen over haar plaatsing op de lijst. Maar het Hof achtte zich ook niet bevoegd om over een schadevergoedingsactie te oordelen.

‘Het is nodig om op te merken dat de verzoekers waarschijnlijk over geen enkel effectief rechtsmiddel beschikken, of dat nu is voor de nationale of Europese rechter, voor wat betreft de inschrijving op de lijst. In tegenstelling tot wat de Raad beweert hebben verzoekers er niets aan om de individuele aansprakelijkheid van de lidstaten aan te vechten omdat dat niets verandert aan hun plaatsing op de EU-lijst. Elke mogelijkheid van verzoekers om de inschrijving op de EU-lijst voor de nationale rechter aan te vechten door een prejudiciële procedure is onmogelijk gemaakt door de keuze om de lijst te aanvaarden op basis van een gemeenschappelijk standpunt.’

Segi stapte vervolgens naar het Europese Hof voor de Mensenrechten in Straatsburg, maar kreeg ook daar nul op het rekest. Het Hof oordeelde dat plaatsing op de lijst op zichzelf geen schending van een mensenrecht zou kunnen funderen. De tenuitvoerlegging van de sanctiemaatregel zou eventueel wél een mensenrechtenschending kunnen opleveren, maar plaatsing op de lijst zelf niet. ‘Daar speelt echter nog een juridisch probleem’, zegt Mielle Bulterman. ‘Het is namelijk nog geen uitgemaakte zaak of je bij het Hof in Straatsburg kunt klagen over

de tenuitvoerlegging van een besluit van de Europese Unie. Daar heeft het Hof nu geen uitspraak over gedaan. Ook het Hof in Straatsburg blijkt dus heel terughoudend in het verlenen van rechtsbescherming.’

De financiële sanctiemaatregelen zijn juridisch een vreemde eend in de bijt. Van oorsprong zijn het internationale maatregelen om een staat, of het politiek leiderschap, te dwingen iets wel of niet te doen. Als daar eenmaal gehoor aan is gegeven, worden de sancties ingetrokken. Bij de huidige sancties is het doel niet duidelijk. Moet een organisatie stoppen met de financiering van terrorisme om van de sanctielijsten af te komen? En hoe moet dat worden bewezen en gecontroleerd?

‘Een financiële sanctiemaatregel is geen strafrechtelijke maatregel’, zegt Bulterman. ‘Het feit dat een organisatie getroffen is door financiële sancties wil nog niet zeggen dat die organisatie daarmee verboden is. Of dat de persoon strafrechtelijk vervolgd gaat worden. Maar het effect voor individuen en organisaties is eigenlijk wel te vergelijken met een strafrechtelijke sanctie. Het is eigenlijk een strafrechtelijke sanctie zonder strafrechtelijk vooronderzoek, daarom ontbreken ook de specifieke waarborgen die je als verdachte in een strafrechtelijk onderzoek wél hebt.’ Van Ginkel schaarst zich achter deze kritiek. ‘Als je verdachte bent heb je bijvoorbeeld het recht om te weten welk bewijsmateriaal er tegen je bestaat. Bij de sancties geldt dat niet. Als er maatregelen tegen individuen of organisaties worden genomen, moeten de *checks and balances* meegroeien.’

Het zou niet onlogisch zijn als organisaties waarvan de financiële tegoeden worden bevroren, ook strafrechtelijk worden vervolgd. Het gaat immers om de financiering van terrorisme, en dat is strafbaar. Toch gebeurt dat lang niet altijd, zoals bijvoorbeeld de zaak rond Al Qsa laat zien.

Bij andere organisaties waarvan de tegoeden worden bevroren liepen wel tegelijkertijd strafrechtelijke onderzoeken. De Belgische minister van Financiën Didier Reynders heeft eind januari 2003 de persoonlijke rekeningen van Patricia Vinck en haar man Nabil Sayadi (van origine Libanees) laten blokkeren op last van de Verenigde Naties. Volgens het VN-sanctiecomité onderhouden zij banden met Al Qaida of met de Taliban van Afghanistan. ‘Onze zoon is lid van de katholieke scouts. Zo extremistisch zullen we dan wel niet zijn zeker’, zegt Patricia Vinck cynisch in het *Nieuwsblad* van 3 februari 2003. Het sanctiecomité had hun namen aan de lijst van ‘personen en entiteiten die met het Al Qaida-netwerk verbonden zijn’ toegevoegd. In november 2002 was al de rekening van Stichting Wereldhulp geblokkeerd. Dit gebeurde nadat het sanctiecomité de Global Relief Foundation op de zwarte lijst had geplaatst.

Stichting Wereldhulp is in 1995 opgezet door Nabil Sayadi en zamelde geld en hulpgoederen in voor vluchtelingen op de Balkan. De stichting kreeg in 2002 nog een officiële erkenning van dezelfde minister van Financiën Didier Reynders nadat hun volledige boekhouding was gecontroleerd. Stichting Wereldhulp werkt nauw samen met het Amerikaanse Global Relief Foundation die in dertig landen en gebieden zoals Afghanistan, Pakistan en Tsjetsjenië actief is. De FBI verdenkt Global Relief van het doorsluizen van gelden naar terroristen.

Het bewijs tegen Wereldhulp draait om Mohammed Z., een Syrische man die in Spanje gevangenzit op verdenking van financiering van terroristische aanslagen. Mohammed Z. heeft regelmatig geld geschonken aan de stichting, ‘zoals een goede moslim hoort te doen’, voegt Nabil Sayadi daaraan toe. Het geld van Z. zou volgens de aanklacht zijn gebruikt voor de aankoop van wapens. Het bewijs daarvoor is aangeleverd door de US Department of Treasury.

In het dossier worden contacten vermeld tussen de stichting en Rabih Haddad, de oprichter van de Global Relief Foundation, die sinds 14 december 2001 in de VS vastzit. Ook Wahid El-Hage komt in het dossier voor die in de Verenigde Staten tot levenslang is veroordeeld voor betrokkenheid bij de aanslagen op de Amerikaanse ambassades in Kenia en Tanzania. Daarnaast komt Nabil Sayadi in het Spaanse onderzoek van Baltasar Garzón voor. Garzón verdenkt Sayadi ervan bankier te hebben gespeeld voor de Spaanse Al Qaida-cel.

Het strafrechtelijk onderzoek naar de stichting gaat terug tot eind 2001 toen bij medewerkers in Kosovo, Albanië en Bosnië invallen werden gedaan, waarbij de politie dossiers, beeldmateriaal en een computer in beslag namen. In oktober 2002 volgde een huiszoeking bij de familie Sayadi zelf in Putte, provincie Antwerpen, nadat ze al maanden geschaduwd waren volgens Patricia Vinck. Naast de Stichting Wereldhulp wordt Nabil Sayadi ook genoemd in relatie tot Fondation Secours Mondial, een organisatie die ook op de VN-lijst is geplaatst. Sayadi is de directeur van de Belgische tak van deze organisatie.

In februari 2003 meldde justitie in Brussel dat het strafrechtelijk onderzoek dat sinds 2002 tegen de Global Relief Foundation, Stichting Wereldhulp en het echtpaar Sayadi-Vinck loopt, nog geen concrete verdachten en bewijzen had opgeleverd. In augustus 2004 concludeerde de Amerikaanse commissie die de aanslagen van 11 september 2001 onderzocht dat er geen bewijzen waren dat de Stichting Wereldhulp, de Global Relief Foundation en het echtpaar terrorisme financierden. Ook de Belgische onderzoeksrechter Damien Vandermeersch van het federale parket in Brussel moest dit onderkennen. De bankrekeningen van het echtpaar en de stichting werden echter nog niet gedeblokkeerd en de stichting staat nog steeds op de VN-lijst.

## AUTOMATISCH VERBOD

Wel bevroren bankrekeningen, geen strafrechtelijk onderzoek. Of bevroren bankrekeningen ondanks op niets uitlopende strafrechtelijke onderzoeken. De wereld van de financiële sancties blijkt nogal schimmig.

Minister Donner van Justitie doet daar nog een schepje bovenop. Donner wil dat alle organisaties die op de EU-lijsten staan van rechtswege verboden worden. Dat betekent dat er geen inhoudelijke rechterlijke toets komt of een organisatie inderdaad zo staatsgevaarlijk is als de overheid denkt. Bovendien wordt het strafbaar om voor de organisatie nog handelingen te verrichten. Zo krijgen de van oorsprong financiële sancties een steeds verdergaande doorwerking: het leidt niet alleen tot bevroren bankrekeningen, maar ook tot automatische verbodsbepalingen en strafrechtelijke sancties.

Volgens Donner volstaat een verbodsverklaring van rechtswege, omdat plaatsing op de EU-lijsten ‘op basis van consensus binnen de 25 EU-lidstaten na zorgvuldige afweging plaatsvindt’. Daarmee zegt Donner in feite: als 25 regeringen naar een dossier hebben gekeken, is het niet nodig een onafhankelijke rechter dat ook nog eens te laten doen. Dat is op zichzelf al een kwalijke redenering.

Donner maakt het echter nog een stukje bonter, door te stellen dat ‘tegen vermelding op de EU-lijst elke belanghebbende bij het Europese Hof in Luxemburg bezwaar kan aantekenen.’

Dat is dus niet waar. Tegen plaatsing op de VN-lijst – die door de EU in een eigen lijst is overgenomen – staat geen gang naar een nationale of Europese rechter open, alleen een schimmige delisting-procedure op politiek-statelijk niveau. Tegen plaatsing op de externe EU-lijst staat de gang naar het Europese Hof van Justitie in principe open, maar omdat in geen enkel geval nog een uitspraak is geweest, is het nog te vroeg om te zeggen óf deze weg inderdaad geheel openstaat, of het Hof tot een volledige inhoudelijke toetsing komt en welke principiële rechtsvragen zullen spelen. Tegen plaatsing op de interne EU-lijst staat geen beroep open, noch bij de nationale, noch bij de Europese rechter.

Dat betekent dat als Donners wetsvoorstel wordt aangenomen, organisaties worden verboden en personen strafrechtelijke sancties riskeren zonder dat in het hele traject ooit een onafhankelijke rechter zich heeft kunnen uitspreken. Daarmee wordt een van de basisprincipes van de rechtsstaat onderuitgehaald. Terrorisbestrijding uit naam van bescherming van de fundamenteën van de democratische rechtsstaat blijkt weer eens aan diezelfde fundamenteën te knagen. Osama bin Laden kan in zijn schuilgrot opgelucht ademhalen. Met zulke vrienden heb je geen vijanden meer nodig.

Van Jansen en Janssen verscheen eerder bij Papieren Tijger:

*Luisterrijk, een gids over afluisteren*, ISBN 90 6728 105 0, € 12,50.

En in de serie **Jansen en Janssendossiers**:

*Misleidende methode*, ISBN 90 6728 162 X, € 12,50.

Van Wil van der Schans en Jelle van Buuren verscheen bij Papieren Tijger in de serie Dossier Europa:

*Europees asielbeleid in 2000*, ISBN 90 6728 104 2, € 11,35.

*Keizer in lompen, Politiesamenwerking in Europa*, ISBN 90 6728 126 3, € 24,90.