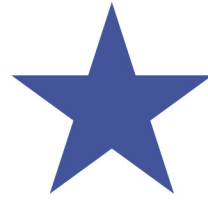




HEILIGT HET DOEL

DE MIDDELEN?

de Europese Unie en antiterrorisme;
over mensenrechten en jurisdictie



HEILIGT HET DOEL DE MIDDELEN?

de Europese Unie en antiterrorisme;
over mensenrechten en jurisdictie

26 februari 2008

Student: Martin Vegter

Begeleider: Dhr. L. Zwaak

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING	1
-----------	---

Deel I De Europese Unie en antiterrorisme

HOOFDSTUK 1	- De definitie van terrorisme	4
HOOFDSTUK 2	- Antiterroristische maatregelen in de Europese Unie	10
2.1	Inleiding	10
2.2	Historisch kader	10
2.3	De pijlerstructuur van de Europese Unie	11
2.4	Algemene antiterroristische wetgeving	13
2.4.1	Gemeenschappelijk standpunt 2001/930/GBVB	14
2.4.2	Gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB	16
2.4.3	Verordening (EG) 2580/2001 van de Raad	16
2.4.4	Richtlijn 2001/97/EG	17
2.4.5	Het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding	17
HOOFDSTUK 3	- Het uitvoerend mechanisme	20
3.1	Inleiding	20
3.2	Het Schengen-acquis	21
3.3	Europol	23
3.4	Eurojust	27
3.5	Gemeenschappelijke Onderzoeksteams	29
3.6	De bestrijding van de financiering van terrorisme	30
HOOFDSTUK 4	- Het Europees Aanhoudingsbevel	32

Deel II Schaduwkanten

HOOFDSTUK 5	- Mensenrechtelijke kanttekeningen	39
5.1	Inleiding	39
5.2	De Raad van Europa en het EVRM	40
5.3	Relevante bepalingen van het EVRM	41
5.4	Enkele mensenrechtenkwesies	44
5.4.1	De implicaties van het definitieprobleem	44
5.4.2	Het Europees aanhoudingsbevel en non-refoulement	47
5.4.3	De terreurlijsten	52
HOOFDSTUK 6	- Jurisdictionele kanttekeningen	58
6.1	Inleiding	58
6.2	<i>Bosphorus</i>	59
6.3	<i>Pupino</i>	61
6.4	<i>Segi en Gestoras pro Amnistía</i>	63
6.5	Hiaten in de jurisdictie	64
AFSLUITENDE OPMERKINGEN		66
BRONNEN		69
Bibliografie		69
Rapporten		72
Wet- en regelgeving		73
Jurispudentie		76
Overig		79

INLEIDING

Terrorisme en mensenrechten, het lijken op het eerste oog twee onverenigbare begrippen. Want is er een wredere en meedogenlozere ondermijning van het mensenrechtenstelsel denkbaar dan het hedendaagse terrorisme zoals dat sinds 11 september 2001 de wereld in haar greep houdt? De bloedige aanslagen in Amerika en de daaropvolgende aanslagen in Europa, met name die in Madrid en Londen, hadden en hebben een impact zonder weerga en het terrorisme mag met recht het meest ingewikkelde mondiale vraagstuk van deze tijd worden genoemd. De tegenstelling lijkt evident. Terreurdaden schenden het recht op leven en vele andere mensenrechten, beginselen waar onze huidige samenleving op is gestoeld.

En de mensen die deze schendingen plegen, de terroristen, moeten daarom met harde hand worden bestreden, zodat zij de mensenrechten niet verder onder de voet kunnen lopen. Maar hier doet zich het grote dilemma voor. Hoe is het mogelijk om op te treden tegen terreur zonder zelf ook mensenrechtenschendingen te begaan? De zogeheten 'war on terror' staat, met als bekendste voorbeeld Guantanamo Bay, niet bekend om het respecteren en in stand houden van de mensenrechten, integendeel. De vraag rijst derhalve of de mensenrechten nog wel van waarde zijn. Sommige auteurs beantwoorden deze vraag ontkennend:

*"Since the end of the cold war, human rights has become the dominant vocabulary in foreign affairs. The question after September 11 is whether the era of human rights has come and gone."*¹

Daarentegen zijn er ook veel auteurs, en mijns inziens terecht, nog steeds ten volle overtuigd van de zin van mensenrechten, zelfs in de strijd tegen hen die de mensenrechten met voeten treden. Ze verdienen deze rechten niet, maar ze hebben ze. Mensenrechten zijn immers onvervreemdbaar en staan los van politieke of burgerlijke status, verdienste of gedrag. Zelfs als je een heel slecht mens bent, heb je deze rechten. Logischerwijs geldt dan dat ook terroristen mensenrechten hebben. Zelfs degenen die alleen al het idee van recht verachten, bezitten ze.²

Hoewel de algemene tendens is dat de mensenrechten overeind dienen te blijven, ook in deze tijd van antiterroristische maatregelen en hervormingen, kan niet worden ontkend dat de strijd voor veiligheid aan deze beginselen een zware slag heeft toegebracht. De aanslagen van 11 september hebben een gigantische verandering teweeggebracht in de wijze waarop tegen het fenomeen terrorisme wordt aangekeken door internationale organisaties, staten en individuen. Op mondiaal, Europees en nationaal niveau is de oorlog tegen het terrorisme aanleiding voor ingrijpende maatregelen op het gebied van wetgeving, opsporing en berechting.

¹ Ignatieff, M., *New York Times*, 5 februari 2002; zie ook: Luban, D., *The War on Terrorism and the End of Human Rights*, in: *Philosophy and Public Policy Quarterly*, Deel 22 (2002, 3) pag. 9-14.

² Ignatieff, M., *Mensenrechten en terreur*, met essays van Hans Achterhuis, Theo de Wit, Willem van Genugten, Pieter Hilhorst en Pieter Pikelharing, Damon, Budel, 2002, pag. 21-22.

Nieuwe wetten en resoluties zijn aangenomen om de internationale en nationale mogelijkheden van terrorismebestrijding uit te breiden. Daarnaast hebben opsporingsinstanties verdergaande bevoegdheden gekregen. Al deze ontwikkelingen kunnen tot gevolg hebben dat afbreuk wordt gedaan aan onze mensenrechten, een ontwikkeling die juist in de strijd tegen het terrorisme ten koste van alles moet worden voorkomen.

Daags na de aanslagen in Amerika werd dit gevaar al onderkend door de president van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, die het volgende verklaarde:

*“If our response to terrorism is to lower our standards of human rights, then the terrorists have won.”*³

De onmogelijkheid om de mensenrechten op dezelfde manier te handhaven als in het tijdperk van voor het terrorisme is echter ook een breed gedragen constatering. Voormalig Secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Kofi Annan, sprak van de ‘*collateral damage*’ die de strijd tegen het terrorisme toebrengt aan de mensenrechten.⁴

³ Verklaring van de president van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa op 30 november 2001, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights* 1/2002, pag. 93.

⁴ Toespraak voor de VN Veiligheidsraad op 21 januari 2003.



Deel 1

De Europese Unie en antiterrorisme

HOOFDSTUK 1

De definitie van terrorisme

“Terrorum [Lat., 4^e nv. van *terror* (vrees)], in de bijwoordelijke verb. *in terrorem*, om schrik aan te jagen, als afschrikwekkend voorbeeld”⁵

Zoals de lexicologische omschrijving hierboven weergeeft, zo is ook de werkelijkheid. Terrorisme is erop gebaseerd angst (terror) te zaaien. Tot zover is het begrip ‘terrorisme’ nog te duiden, maar hiermee is echter geen volledige definitie gegeven. Dat laatste lijkt een onmogelijke opgave te zijn. Het enige aspect met betrekking tot terrorisme waarover zekerheid bestaat, is de pejoratieve wijze waarop het woord wordt gebruikt.⁶

De Verenigde Naties zijn er vooralsnog niet in geslaagd om te komen tot een consensus waar het de definitie van terrorisme betreft. Een eerste poging hiertoe dateert al van 70 jaar geleden. Als gevolg van vermeende activiteiten van Joegoslavische terroristen in Hongarije, de moord op koning Alexander van Joegoslavië in 1934 te Frankrijk en het beroep dat Joegoslavië in datzelfde jaar deed op de Volkenbond, werd in 1937 het Verdrag van Genève ter voorkoming en bestrijding van terrorisme opgetekend.⁷ Onder terrorisme werd destijds vestaan:

*“All criminal acts directed against a State and intended or calculated to create a state of terror in the minds of particular persons or a group of persons or the general public.”*⁸

Dit verdrag werd echter nooit door voldoende staten geratificeerd en is derhalve nooit in werking getreden.⁹

Uitvoerige wetenschappelijke discussie heeft ook later niet tot een eensluidende definiëring geleid, waardoor er nu wel zeven verdragen zijn van de Verenigde Naties aangaande specifieke daden van terrorisme, maar een algemene definitie nog altijd niet is gerealiseerd.¹⁰ In het huidige ontwerp van een alomvattend Verdrag inzake terrorisme van de Verenigde Naties, wordt terrorisme als volgt omschreven:

⁵ Van Dale, *Groot woordenboek der Nederlandse taal*, 12^e druk, blz. 3056.

⁶ Horgan, J., *The Psychology of Terrorism*, Routledge, London, 2005, p. 1.

⁷ Hafner, G., *The Definition of the Crime of Terrorism*, in Nesi, G., (Red.), *International Cooperation in Counter-terrorism, The United Nations and Regional Organizations in the Fight against Terrorism*, Ashgate Publishing Ltd., Hampshire, 2006, p. 34-35.

⁸ 19 LNOJ 23 (1938). See also http://www.unodc.org/unodc/terrorism_definitions.

⁹ Vedel Kessing, P., *Terrorism and Human Rights*, in: Lagoutte, S., Sano, H., Scharff Smith, P., *Human Rights in Turmoil, Facing Threats, Consolidating Achievements*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2007, p. 136.

¹⁰ Skinnider, E., *Counter-Terrorism Measures and the Impact on International Human Rights Standards in the Field of Criminal Justice*, voorgelegd aan the International Centre For Criminal Law Reform And Criminal Justice Policy, voor de conferentie van Montreal, juli 2004, p. 16-17. Zie ook Ms. Kalliopi K. Koufa, Special Rapporteur, “*Terrorism and Human Rights*” *Second progress report*, E/CN.4/Sub.2/2002/35 (17 July 2002).

“Article 2

1. *Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person, by any means, unlawfully and unintentionally, causes:*
 - (a) *Death or serious bodily injury to any person; or*
 - (b) *Serious damage to public or private property, including a place of public use, a state or government facility, a public transportation system, an infrastructure facility or the environment; or*
 - (c) *Damage to property, places, facilities, or systems referred to in paragraph 1(b) of this chapter, resulting or likely to result in major economic loss,**when the purpose of the conduct, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organisation to do or abstain from doing any act.”¹¹*

Dit is de zoveelste in een haast onuitputtelijke lijst definities van het begrip ‘terrorisme’. Onderzoek in 1988 wees uit dat er toen al 109 definities bestonden.¹² Een lange analyse van deze vele definities leidde destijds tot de volgende, uiterst geëlaboreerde, omschrijving:¹³

“Terrorisme is een angstaanjagende methode van herhaalde gewelddadige actie, die wordt toegepast door semi-clandestiene, individuele, groeps- of staatsactoren, om sterk persoonlijke, criminele of politieke redenen, waarbij – in tegenstelling tot moordaanslagen – de directe doelwitten van geweld niet de hoofddoelwitten zijn. De directe menselijke slachtoffers zijn in het algemeen per toeval uitgekozen (opportuïteitsdoelwitten) of duidelijk geselecteerd uit een populatie (representatieve of symbolische doelwitten) en dienen als overbrengers van een boodschap. Dreigings- en op geweld gebaseerde communicatieprocessen tussen terrorist(ische) (organisatie), (in gevaar gebrachte) slachtoffers, en de hoofddoelwitten worden gebruikt om het hoofddoelwit (toeschouwers) te manipuleren, en het te veranderen in een doelwit van terreur, een doelwit van eisen of een doelwit van aandacht, afhankelijk van het feit of gestreefd wordt naar intimidatie, dwang of propaganda.”¹⁴

De moeilijkheid van het definiëren van terrorisme doet zich ook voor bij regionale en nationale pogingen tot codificatie. Staten en supranationale organen kennen een grote verscheidenheid aan benaderingen waar zij trachten antiterroristische wetgeving te creëren die in voldoende mate duidelijk en effectief is.¹⁵

¹¹ Huidig ontwerp voor een alomvattend Verdrag inzake terrorisme, in het *Rapport van de Ad Hoc Commissie, opgericht door Resolutie 51/210 van 17 december 1996 van de Algemene Vergadering, zesde sessie* (28 januari-1 februari 2002), zevenenvijftigste zitting. Supplement Nr. 37 (A/57/37).

¹² Schmid, A.P., Jongman, A.J., *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Databases, Theories, and Literature*, SWIDOC, Amsterdam, 1988.

¹³ Muller, E.R., Spaaij, R.F.J., Ruitenberg, A.G.W., *Trends in terrorisme*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2004, p. 2.

¹⁴ Idem, p. 3-4.

¹⁵ Zie supra, noot 10.

De speciale rapporteur van de Verenigde Naties verwoordt in haar rapportage de zorgen van vele mensenrechtenorganisaties door te stellen dat veel wetten tegen terrorisme vage, ambigue en onnauwkeurige definities van terroristische misdrijven bevatten.¹⁶

Ook op Europees niveau is het probleem met betrekking tot de definitie aan de orde. In het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme van 27 januari 1977¹⁷ dat erop gericht was de uitlevering van verdachten mogelijk te maken, zijn de lidstaten overeengekomen een groot aantal specifieke misdrijven als terrorisme aan te merken.¹⁸ De exceptie van het politieke misdrijf als grond om niet tot uitlevering over te gaan werd geschrapt ten aanzien van de misdrijven zoals opgetekend in een drietal internationale antiterrorismeverdragen.¹⁹ Daarnaast werd een aantal misdrijven strafbaar gesteld dat in het algemeen door terroristen wordt gepleegd.²⁰ Hoewel in de preambule wordt gesproken over daden van terrorisme blijft een definitie van de term zelf in het vervolg achterwege. De conventie heeft aan belang ingeboet als gevolg van de aanvaarding van de Kaderbesluiten inzake terrorismebestrijding en het Europees aanhoudingsbevel in 2002.²¹ Omdat het verdrag een instrument is van de Raad van Europa bindt het een groter aantal staten dan alleen de EU-lidstaten. Het is derhalve nog onverminderd van toepassing inzake uitleveringen tussen EU-lidstaten en niet-EU-lidstaten en tussen niet-EU-lidstaten onderling.²²

In tegenstelling tot het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme van 1977 is in het recente Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding van 2002 wel een omschrijving van terrorisme opgenomen ten aanzien van een aantal onder sub a tot en met i van dat artikel genoemde gedragingen:

“Artikel 1

Iedere lidstaat neemt de maatregelen die noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat de onder a) tot en met i) bedoelde opzettelijke gedragingen, die door hun aard of context een land of een internationale organisatie ernstig kunnen schaden en die overeenkomstig het nationale recht als strafbare feiten zijn gekwalificeerd, worden aangemerkt als terroristische misdrijven, indien de dader deze feiten pleegt met het oogmerk om:

¹⁶ Ms. Kalliopi K. Koufa, Special Rapporteur, “*Terrorism and Human Rights*” Addendum: *An Update on International Anti-Terrorist Activities and Initiatives* E/CN.4/Sub.2/WP.1/Add.1 (8 augustus 2003).

¹⁷ <http://conventions.coe.int>.

¹⁸ Saul, B., *Defining Terrorism in International Law*, Oxford University Press, 2006, p. 147-148.

¹⁹ In artikel 1(a), (b) en (c) wordt respectievelijk gerefereerd aan het Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen (Den Haag, 16 december 1970), het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart (Montreal, 23 september 1971) en het Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten (14 december 1973).

²⁰ Artikel 1(d) en (e); zie ook Ben Saul, *Defining Terrorism in International Law*, Oxford University Press, 2006, p. 147-148.

²¹ Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding (2002/475/JBZ), 13 juni 2002, PB L 164, 22 juni 2002 en Kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, 13 juni 2002, 2002/584/JBZ, PB L 190.

²² Zie supra, noot 10.

- *een bevolking ernstig vrees aan te jagen, of*
- *de overheid of een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling, dan wel*
- *de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen:*

Hoewel er een groeiende consensus is dat noch enig politiek doel, noch het recht op zelfbeschikking een daad van terrorisme kan rechtvaardigen, is dit nog altijd een uiterst controversieel onderwerp. Dit wordt geïllustreerd door bovenstaand artikel uit het Kaderbesluit, dat wel een definitie bevat van terrorisme, maar geen exceptie ten aanzien van vrijheidsstrijders of daaraan verwante personen en groepen.²³ De Raad heeft in dit verband wel verklaard dat handelingen die worden verricht met het oog op het versterken of instellen van democratie of mensenrechten, niet als een terroristisch misdrijf in de zin van art. 1 van het Kaderbesluit mogen worden beschouwd.²⁴

De implementatie van het Kaderbesluit heeft in Nederland geleid tot de Wet terroristische misdrijven.²⁵ Overeenkomstig deze wet luidt artikel 83a van het Wetboek van Strafrecht als volgt:

“Artikel 83(a)

Onder terroristisch oogmerk wordt verstaan het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.”

Dit terroristische oogmerk vormt in combinatie met één van de in art. 83 Sr. opgesomde gedragingen een terroristisch misdrijf. Art. 83 definieert het terroristische misdrijf door een groot aantal van deze misdrijven op te sommen, waarbij verwezen wordt naar andere artikelen uit het Wetboek van Strafrecht. Het in al deze gevallen voor strafbaarheid vereiste oogmerk ex art. 83(a) Sr. is gebaseerd op een tweetal internationale rechtsinstrumenten, te weten het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme en het ontwerp voor een alomvattend VN-verdrag tegen terrorisme.²⁶

De Nederlandse Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) hanteert een eenvoudiger en vooral strengere definitie van terrorisme, waarmee nog maar eens is aangetoond hoezeer de verschillende omschrijvingen variëren:

²³ Zie supra, noot 9, p. 137-138.

²⁴ Benedek, W., Yotopoulos-Marangopoulos, A., *Anti-Terrorist Measures and Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004, p. 84-85.

²⁵ Wijziging en aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met terroristische misdrijven (Wet terroristische misdrijven), 24 juni 2004 (Stb. 2004, 290).

²⁶ Ibidem, Memorie van Toelichting bij de Wet terroristische misdrijven, paragraaf 3.

“Terrorisme is het plegen van of dreigen met op mensenlevens gericht geweld, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.”²⁷

Om het onderscheid te maken met politiek getint geweld voegt de dienst het volgende aan de definitie toe:

“Terrorisme onderscheidt zich op één wezenlijk punt van het politiek gewelddadig activisme en wel in zijn doelbewuste streven naar menselijke slachtoffers of het nadrukkelijk incalculeren dat bij acties mensenlevens te betreuren zullen zijn.”²⁸

De AIVD lijkt hiermee een duidelijke grens te trekken tussen enerzijds terrorisme en anderzijds politiek gewelddadig activisme, maar de praktijk is een stuk weerbarstiger. Het is vaak moeilijk te duiden tot welke categorie een bepaalde groepering moet worden gerekend. Er is sprake van een grijs gebied.²⁹

Al de hierboven genoemde definities van ‘terrorisme’, en dan met name de niet geringe verschillen ertussen, illustreren dat de pogingen die nog voor de Tweede Wereldoorlog al werden aangevangen door de Volkenbond tot op heden nog niet hebben geleid tot een eensluidende, algemeen aanvaarde omschrijving. Het is de vraag met betrekking tot deze definities wat men precies beoogt te omschrijven en waarin zich de verschillen nu precies uiten. Het lijkt erop dat waar het het terroristisch misdrijf, de daad of gedraging zelf, betreft, er niet eens zoveel onderscheid kan worden waargenomen. Zoals Cassese stelt, en mijns inziens niet ten onrechte, is er dan ook wel degelijk een algemene notie van het begrip, althans aangaande de gedraging van het terroristisch misdrijf.³⁰ Waar het volgens Cassese aan ontbreekt is een overeenkomst over de uitzonderingen die gelden binnen de antiterroristische wetgeving. En dan doelt hij vanzelfsprekend niet op een daad die uitgezonderd moet worden van strafbaarstelling, maar op personen die buiten de definitie van terrorisme vallen.³¹ Overigens moet hierbij wel de kanttekening worden geplaatst dat ook het begrip ‘terroristisch misdrijf’ zelf niet geheel uniform is. Zo stelt de Nederlandse Wet terroristische misdrijven het werven voor de jihad strafbaar, hetgeen in het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding niet aan de orde is.³²

Maar, zo betoogt Cassese, het begrip ‘terrorisme’ is wel degelijk grotendeels gedefinieerd en algemeen aanvaard. Het beantwoorden van de vraag welke actoren op basis van deze definitie kunnen worden vervolgd is feitelijk de grootste moeilijkheid. Wie kan worden aangemerkt als ‘terrorist’, maar vooral: wie niet?

²⁷ Binnenlandse Veiligheidsdienst, *Terrorisme aan het begin van de 21e eeuw: Dreigingsbeeld en positionering BVD*, 2001, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, p. 9.

²⁸ Idem, p. 7.

²⁹ Zie supra, noot 13, p. 3-5.

³⁰ Cassese, A., *International Criminal Law*, Oxford University Press, 2003, p. 120-125.

³¹ Ibidem.

³² Door toedoen van de Wet terroristische misdrijven is art. 205 Sr. zodanig gewijzigd dat het strafbaar wordt te werven voor de gewapende strijd. De maximumstraf voor dit misdrijf is verhoogd van 1 naar 4 jaar gevangenisstraf.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, moeten we inzicht krijgen in de beweegredenen van de actoren. Kunnen terroristische misdrijven worden gerechtvaardigd door het recht op zelfbeschikking en een vrijheidsstrijd? Bij het beantwoorden van deze vraag is de tweeledige rol van de mensenrechten van groot belang. Immers, enerzijds vormen de mensenrechten geen beweegreden voor terrorisme, maar staan ze er juist lijnrecht tegenover. De mensenrechten verbieden ons immers expliciet mensen te doden.³³ Daarentegen kunnen diezelfde mensenrechten – in het bijzonder het recht op zelfbeschikking – voor sommigen een rechtvaardiging zijn voor terrorisme. Vele onderworpen en onderdrukte volkeren die hun toevlucht zoeken in terreur doen dit uit naam van hun zelfbeschikkingsrecht. Overal waar er verzet tegen imperialistische overheersing heeft plaatsgevonden – zoals in India en Vietnam – ontleende dat hieraan een rechtvaardiging. En ook de Palestijnse strijd is een strijd voor mensenrechten, gelegitimeerd door een beroep op het zelfbeschikkingsrecht.³⁴

³³ Vergelijk de Universele verklaring van de rechten van de mens (art. 3), het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (art. 2 lid 1) en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (art. 6)

³⁴ Ignatieff, M., *Mensenrechten en terreur*, met essays van Hans Achterhuis, Theo de Wit, Willem van Genugten, Pieter Hilhorst en Pieter Pekelharing, Damon, Budel, 2002, pag. 9-12.

HOOFDSTUK 2

Antiterroristische maatregelen in de Europese Unie

2.1 - Inleiding

De internationale reactie op de terroristische aanslagen in Amerika heeft ook in Europa tot een enorme hausse aan maatregelen geleid. De belangrijkste Europese organisaties op dit gebied zijn zonder twijfel de Europese Unie, de NAVO, de Raad van Europa en in mindere mate de OSCE. Dit hoofdstuk zal met name ingaan op de rol van de Europese Unie. Volgens de Europese Commissaris voor Justitie, António Vitorino, hebben de terroristische aanslagen geleid tot een grote stap vooruit voor de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken binnen de Europese Unie.³⁵ De benadering door de EU van het contraterrorisme is onder meer uiteengezet in een drietal rapporten dat de EU heeft ingediend bij het CTC (Counter-Terrorism Committee), waarin de maatregelen worden omschreven als een weerspiegeling van de verschillende nationale activiteiten ter vergroting van de antiterroristische capaciteit.³⁶ De genoemde maatregelen betreffen nieuwe wetgeving, het uitvoerende systeem om de wetgeving te implementeren en de internationale samenwerking. Voor een beter begrip is het van belang te schetsen hoe de antiterroristische maatregelen zich binnen het raamwerk van de Europese Unie in de loop der tijd hebben ontwikkeld.

2.2 - Historisch kader

De supranationale samenwerking binnen Europa was in het vroegste stadium louter economisch van aard en hield zich nog niet bezig met onderwerpen als veiligheid en justitie. Dit wordt geïllustreerd door de stichting van onder andere de specifieke Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal³⁷ en de Europese Economische Gemeenschap (later gewijzigd in de Europese Gemeenschap (EG)).³⁸ Vroege initiatieven om te komen tot supranationale samenwerking buiten de economische sfeer, zoals de Europese Gemeenschap voor Defensie, faalden.

³⁵ Den Boer, M., *9/11 and the Europeanization of anti-terrorism policy: a critical assessment*, september 2003, p. 1.

³⁶ Benedek, W., Yotopoulos-Marangopoulos, A., *Anti-Terrorist Measures and Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004, p. 79, zie ook: UN Doc. S/AC.40/2003/SM.1/2, p. 2.

³⁷ Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, 18 april 1951.

³⁸ Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, 25 maart 1957.

Vanaf het einde van de 40-er jaren werd dergelijke samenwerking uitgevoerd door intergouvernementele - als tegengestelde van supranationale - organisaties, met name de NAVO (Noord-Atlantische Verdragsorganisatie),³⁹ de West-Europese Unie⁴⁰ en de Raad van Europa.⁴¹

Laatstgenoemde Raad heeft een grote betekenis gehad op het gebied van de mensenrechten met als belangrijkste resultaat het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM),⁴² waarvan de naleving onderhevig is aan het oordeel van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). De Raad van Europa heeft zich ook sterk gemaakt voor internationale strafwetgeving, hetgeen heeft geleid tot verschillende verdragen, onder andere met betrekking tot uitlevering en wederzijdse rechtshulp.⁴³ Waar het de strijd tegen terrorisme betreft, heeft deze ontwikkeling geleid tot het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme.⁴⁴

In de 70-er jaren creëerden de lidstaten van de Europese Gemeenschappen onderling echter intergouvernementele mechanismen, buiten het communautaire recht om, die gericht waren op samenwerking en wederzijdse raadpleging met betrekking tot zaken die het gezamenlijke buitenlands beleid en de strafrechtelijke aangelegenheden betroffen, waarvan het terrorisme vanzelfsprekend deel uitmaakte.

Deze mechanismen waren de Europese Politieke Samenwerking (EPS)⁴⁵ en de tweejaarlijkse bijeenkomst van de ministers van Binnenlandse Zaken van de verschillende lidstaten over wetgeving en ordehandhaving die bekend is geworden onder de naam TREVI, afgeleid van de Franse termen '*Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale*'.⁴⁶ Deze bijeenkomsten waren er onder meer op gericht om informatie uit te wisselen over terroristische groeperingen.

2.3 - De pijlerstructuur van de Europese Unie

De oprichting van de EU met het Verdrag van Maastricht (VvM)⁴⁷ heeft het Europese recht vanzelfsprekend fundamenteel veranderd. Waar het Gemeenschapsrecht in het EG-Verdrag nog zuiver communautair van aard was, is de structuur van het EU-recht minder eenvoudig te doorgronden. De Europese Unie is weliswaar gestoeld op het gemeenschapsrecht dat nu de zogeheten eerste pijler vormt, maar daarnaast bevat het primaire en secundaire rechtsregels in de tweede en derde pijler. De tweede pijler betreft het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en in de derde pijler worden Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) geregeld.

³⁹ Het Noord-Atlantisch Verdrag, 4 april 1949.

⁴⁰ Verdrag van de West-Europese Unie, 17 maart 1948.

⁴¹ Verdrag tot oprichting van de Raad van Europa, 5 mei 1949.

⁴² Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, 4 november 1950, geamendeerd en aangevuld met verschillende protocollen.

⁴³ Respectievelijk het Europees Verdrag betreffende uitlevering, 13 december 1957 en het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, 20 april 1959.

⁴⁴ Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, 19 januari 1977.

⁴⁵ Ingesteld door een beslissing, aangenomen door de ministers van Buitenlandse Zaken van de lidstaten, 27 oktober 1970.

⁴⁶ Ingesteld door een beslissing van de Europese Raad, december 1975.

⁴⁷ Verdrag betreffende de Europese Unie, Maastricht, 7 februari 1992, van kracht sinds 1 november 1993.

Feitelijk heeft het Verdrag van Maastricht de voornoemde mechanismen van de EPS en TREVI in het institutionele raamwerk van de Europese Unie opgenomen.⁴⁸ Het Verdrag van Amsterdam⁴⁹ heeft deze mechanismen nog nadrukkelijker in het EU-verdrag geïntegreerd en deze bepalingen zijn nogmaals geamendeerd in het Verdrag van Nice,⁵⁰ de meest recente herziening van het EU-verdrag. De pijlerstructuur en de ontwikkelingen die daarbinnen zijn opgetreden, zullen hieronder nader uiteen worden gezet.

Zoals reeds opgemerkt, heeft de oprichting van de EU met het Verdrag van Maastricht het 'Europese recht' er niet gemakkelijker op gemaakt.⁵¹ Overeenkomstig dit verdrag omvat het EU-recht het gemeenschapsrecht, ofwel communautaire recht in de eerste pijler, dat krachtens de derde alinea van art. 1 het fundament van de Europese Unie vormt.⁵² Daarnaast zijn er de tweede en derde pijler, respectievelijk betreffende het Gemeenschappelijke Buitenlands en Veiligheidsbeleid en Justitie en Binnenlandse Zaken, die niet communautair van aard zijn, maar gestoeld zijn op het intergouvernementele model. De reden voor deze onderverdeling is gelegen in het feit dat de lidstaten samenwerking op het gebied van buitenlands en veiligheidsbeleid, alsmede op het vlak van binnenlands beleid en justitie van dusdanig grote invloed achten op de mate van soevereiniteit, dat het supranationale gemeenschapsrecht hierop niet van toepassing moet zijn. Een systeem met enerzijds een constitutionele rechtsgemeenschap en anderzijds normen van internationaal recht lijkt evenwel tamelijk tweeslachtig.⁵³ Op grond van de later doorgevoerde wijzigingen aan het verdrag mag echter worden geconcludeerd dat deze tweeslachtigheid veel kleiner is dan ze op het eerste oog lijkt. De tweede en derde pijler zijn niet bij uitsluiting intergouvernementeel, maar hebben wel degelijk een communautair element en zijn zodoende toch potentieel gemeenschapsrecht.⁵⁴

In het Verdrag van Amsterdam is de derde pijler van de EU namelijk opnieuw vormgegeven, wat heeft geresulteerd in een semi-communautair model door de introductie van zogenaamde 'quasi-communautaire' elementen, zoals wetgevende instrumenten in de vorm van kaderbesluiten en een prejudiciële bevoegdheid van het Hof.⁵⁵ In de rechtspraak is deze communautaire benadering eveneens te herkennen. In het baanbrekende arrest *Gözütok en Brügge*⁵⁶ geeft het Hof van Justitie een ruime, gemeenschapsrechtelijke uitleg aan het 'ne bis in idem-beginsel' van art. 54 SUO,⁵⁷ waarin het lidstaten oplegt af te zien van vervolging van een strafbaar feit wanneer de verdachte reeds in een andere lidstaat voor hetzelfde feit is vervolgd.

⁴⁸ Wouters, J., Naert, F., *The European Union and 'September 11'*, K.U. Leuven, Rechtenfaculteit, Instituut voor Internationaal Recht, Working paper No. 40, januari 2003, p. 6-7.

⁴⁹ Verdrag van Amsterdam, 2 oktober 1997, van kracht sinds 1 mei 1999.

⁵⁰ Verdrag van Nice, wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en enkele gerelateerde verdragen.

⁵¹ Vergelijk Barents, R., Brinkhorst, L.J., *Grondlijnen van Europees recht*, Kluwer, Deventer 2006, p. 49.

⁵² Art. 1, 3^e al.: "De Unie is gegrond op de Europese Gemeenschappen, aangevuld met het beleid en de samenwerkingsvormen die bij dit Verdrag worden ingesteld. Zij heeft tot taak de betrekkingen tussen de Lid-staten en tussen de volkeren van de Lid-Staten samenhangend en solidair te organiseren."

⁵³ Zie supra, noot 51.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Idem, p. 95.

⁵⁶ Hof van Justitie, gevoegde zaken *Gözütok en Brügge*, C-187/01 en C-358/01, 11 februari 2003, SEW 2004, p. 90-92.

⁵⁷ Schengen Uitvoeringsovereenkomst, 19 juni 1990.

In het arrest *Pupino* heeft het Hof vastgesteld dat nationale rechterlijke instanties gehouden zijn hun nationale recht uit te leggen conform kaderbesluiten (derde pijler) van de Raad van de Europese Unie, gezien het dwingende karakter van deze besluiten in gelijke bewoordingen als art. 249 EG-verdrag.⁵⁸

Hiermee bepaalt het Hof in feite dat ook derde pijler-instrumenten op doeltreffende wijze dienen bij te dragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie.⁵⁹ Conforme uitlegging komt natuurlijk erg dicht bij rechtstreekse werking en daarmee voorrang van het recht van de derde pijler. Al het bovengenoemde neemt niet weg dat de verhouding tussen de verschillende normen van Europees recht nog altijd uiterst onduidelijk zijn.

2.4 - Algemene antiterroristische wetgeving

De pijlerstructuur zoals omschreven in de vorige paragraaf vormt het kader waarbinnen de wetgeving aangaande terrorisme haar plek heeft gekregen. Over het algemeen werd terrorisme door de lidstaten beschouwd als een onderwerp van strafrechtelijke en justitiële aard en in mindere mate als een probleem op het gebied van het buitenlands beleid. Dientengevolge heeft de Europese Unie het contraterroisme met name binnen de derde pijler behandeld, zoals in een resolutie van het Europees Parlement wordt geïllustreerd.⁶⁰ Niettemin zijn de terrorisme-gerelateerde maatregelen zeker na 11 september tot alle onderdelen van de Europese Unie doorgedrongen, van de eerste, hoofdzakelijk economische pijler tot de derde pijler. In de volgende paragrafen zal een overzicht worden gegeven van de belangrijkste antiterroristische maatregelen die na 11 september in de EU zijn genomen.

De Europese Raad, bestaande uit de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten en de voorzitter van de Commissie, heeft de algemene beleidslijnen in het kader van de strijd tegen het terrorisme uiteengezet, hetgeen in overeenstemming is met art. 4 EU. Op basis van de conclusies van de buitengewone vergadering van deze Raad op 21 september 2001⁶¹ en de conclusies van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ)⁶² zijn in totaal 68 maatregelen opgetekend in een zogeheten 'antiterreurrooutekaart', een actieplan dat regelmatig wordt herzien.⁶³ In lijn met dit actieplan heeft de Europese Unie een breed scala aan wetgeving met betrekking tot terrorisme aangenomen.

⁵⁸ Hof van Justitie, *Pupino*, C-105/03, 16 juni 2005, European Human Rights Cases 2005, p. 835-837, paragraaf 34.

⁵⁹ Noot onder Hof van Justitie, *Pupino*, C-105/03, 16 juni 2005, European Human Rights Cases 2005, p. 835-837.

⁶⁰ Resolutie van het Europees Parlement van 4 oktober 2001 over de buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad in Brussel op 21 september 2001 (Overweging E van de preambule): "Overwegende dat de bestrijding van het terrorisme op de eerste plaats een strafrechtelijke aanpak vereist [...]"

⁶¹ Idem.

⁶² De Raad Justitie en Binnenlandse Zaken is de Raad van de Europese Unie op het terrein van de derde pijler. De ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van de verschillende lidstaten komen ongeveer eens per twee maanden bijeen om het gemeenschappelijk beleid op dit gebied te bespreken en voor besluitvorming hieromtrent.

⁶³ Zie voor de meest recente aanpassingen: *Herzien actieplan van de Europese Unie ter bestrijding van het terrorisme*, 15 juni 2004. Hierin zijn de door de Europese Raad van Brussel van maart 2004 overeengekomen strategische doelstellingen verwerkt, die werden opgesteld naar aanleiding van de terroristische aanslagen in Madrid op 11 maart 2004.

Allereerst heeft de Europese Raad een tweetal 'Gemeenschappelijke Standpunten' aangenomen. In dergelijke gemeenschappelijke standpunten definieert en implementeert de Europese Unie het gemeenschappelijke buitenlands- en veiligheidsbeleid.⁶⁴

Overeenkomstig art. 15 EU geven deze standpunten de benadering van de Europese Unie ten aanzien van een bepaald geografisch of thematisch bepaalde aangelegenheid weer en moeten de lidstaten ervoor zorgen dat het nationale beleid hiermee in overeenstemming is. Volgens art. 34 EU mag de Raad ook gemeenschappelijke standpunten aannemen om de positie van de Unie op het gebied van politieke en justitiële samenwerking te bepalen. De twee gemeenschappelijke standpunten die in het kader van terrorisme zijn aangenomen, vinden beide hun grondslag in deze twee artikelen.⁶⁵

2.4.1 - Gemeenschappelijk Standpunt 2001/930/GBVB

Het eerste Gemeenschappelijke Standpunt ten aanzien van de bestrijding van terrorisme⁶⁶ is in feite nagenoeg geheel gebaseerd op Resolutie 1373 van de Veiligheidsraad.⁶⁷ Deze Resolutie is bindend en is bepalend voor alle antiterroristische maatregelen wereldwijd. Op grond van deze Resolutie zijn de EU-lidstaten gehouden partij te worden bij de relevante internationale verdragen en protocollen op het gebied van terrorisme en deze zo snel mogelijk in de nationale wetgeving te implementeren.⁶⁸ Resolutie 1373 van de VN Veiligheidsraad is aangenomen naar aanleiding van de terroristische aanslagen op 11 september 2001 in de Verenigde Staten. De Resolutie beoogt de bewegingsvrijheid, de organisatie en de financiering van terroristische groeperingen zoveel mogelijk in te dammen en zet de lidstaten van de VN ertoe aan hun gegevens met betrekking tot terroristische organisaties met elkaar uit te wisselen. Tevens roept de Resolutie het *Counter Terrorism Committee* (CTC) in het leven, een Commissie die moet toezien op de naleving van de in de resolutie opgenomen bepalingen. Het Gemeenschappelijke Standpunt van de Europese Raad neemt deze maatregelen over, wat er in concreto op neerkomt dat het bewust beschikbaar maken of werven van tegoeden voor het gebruik bij terroristische misdrijven strafbaar wordt gesteld (Art. 1) en tegoeden kunnen worden bevroren (Art. 2). Daarnaast stelt het Standpunt alle passieve of actieve steun aan terroristen strafbaar (Art. 4), ontzegt het een onderdak aan terroristen en degenen die hen steunen (Art. 6 en 7) en zet het aan tot strenge grenscontroles en maatregelen tegen misbruik van een asielstatus (Art. 10). Ten aanzien van dit Gemeenschappelijke Standpunt dient te worden opgemerkt dat het op sommige punten beduidend verder gaat dan de Resolutie van de Veiligheidsraad. Met betrekking tot het steunen van terroristen bijvoorbeeld, lezen we in resolutie 1373 het volgende:

⁶⁴ Zie supra, noot 36, p. 80.

⁶⁵ Vergelijk Art 15 en 34 EU.

⁶⁶ Gemeenschappelijk Standpunt 2001/930/GBVB, 27 december 2001, PB L 344, 28 december 2001, p. 90.

⁶⁷ Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, Resolutie 1373 (2001) van 28 september 2001.

⁶⁸ Van 1963 tot 1999 zijn er maar liefst 12 verdragen en protocollen opgesteld aangaande terrorisme met uiteenlopende onderwerpen, waaronder gijzelnemingen en nucleaire wapens.

2. [...] States shall:

- (a) *Refrain from providing any form of support, active or passive, to entities or persons involved in terrorist acts, including by suppressing recruitment of members of terrorist groups and eliminating the supply of weapons to terrorists;*

Het Gemeenschappelijk Standpunt van de Europese Raad luidt daarentegen:

“Article 4

Measures shall be taken to suppress any form of support, active or passive, to entities or persons involved in terrorist acts, including measures aimed at suppressing the recruitment of members of terrorist groups and eliminating the supply of weapons to terrorists.”

Waar het in de Resolutie een negatieve verplichting aan de lidstaten betreft, namelijk een verbod op het geven van actieve of passieve steun aan terroristen, legt art. 4 van het Gemeenschappelijk Standpunt aan de lidstaten van de EU de verplichting op actief de onderdanen te weerhouden van het geven van enige steun, hetzij actief, hetzij passief, aan terroristische personen of groeperingen. Het verbod wordt hiermee derhalve feitelijk op de individuen van toepassing. Dit is een ingrijpende en uiterst discutabele verandering van de betekenis van de Resolutie, te meer omdat er geen verdere verduidelijking wordt gegeven van het verbod, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds individuen die willens en wetens degenen die betrokken zijn bij terroristische misdrijven steunen in hun plannen, en anderzijds individuen die uitsluitend dezelfde doelen voor ogen hebben als de terroristen, maar deze doelen niet met geweld of door doelbewuste voorbereiding of planning trachten te verwezenlijken.⁶⁹

Ook op het punt van de regelgeving omtrent samenwerking tussen de lidstaten, de uitwisseling van gegevens over terroristische organisaties en de implementatie van respectievelijk de Resolutie en het Gemeenschappelijke Standpunt, geldt dat de Europese Raad aanmerkelijk verder gaat dan de VN Veiligheidsraad. Punt 3 van de Resolutie, waarin voornoemde maatregelen worden opgesomd, doet een beroep op de staten dit ten uitvoer te brengen.⁷⁰ In het Gemeenschappelijke Standpunt verandert dit beroep op de lidstaten in een verplichting om een en ander te realiseren.^{71 72}

⁶⁹ Statewatch analyse nr. 8, *All refugees and asylum-seekers to be vetted under new EU terrorism policy*, 8 januari 2002, Statewatch News, januari 2002.

⁷⁰ Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, Resolutie 1373: “3. *Calls upon all States to* [...]”.

⁷¹ Artt. 11-17 van het standpunt. De verplichting aan de lidstaten uit zich in het herhaaldelijk gebruik van ‘shall’.

⁷² Tappeiner, I., *The fight against terrorism, the lists and the gaps*, Utrecht Law Review, September 2005.

2.4.2 - Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB

De bepalingen in het Gemeenschappelijk Standpunt aangaande de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van terrorisme⁷³ zijn, zoals in paragraaf 5 van de preambule staat beschreven, eveneens een implementatie van resolutie 1373 van de Veiligheidsraad. Het Standpunt bevat een definitie van de termen ‘terroristisch misdrijf’ en ‘terroristische groepering’.⁷⁴ Eerstgenoemde definitie is rechtstreeks afkomstig van de politieke overeenkomst van de Raad van de Europese Unie aangaande het voorgestelde Kaderbesluit inzake terrorisme, waarop in het vervolg zal worden ingegaan.⁷⁵ Naast deze definities bevat het Standpunt een lijst met personen, groepen en entiteiten die ervan worden verdacht terroristische misdrijven te hebben begaan.⁷⁶ De artikelen 2 en 3 bepalen dat de Europese Gemeenschap de tegoeden van deze opgesomde personen, groepen en entiteiten zal bevriezen en de toevoer van middelen naar deze mensen zal tegengaan. Voorts verplicht art. 4 de lidstaten om samen te werken en elkaar hulp te bieden bij het strafrechtelijk onderzoek:

“[...] afford each other the widest possible assistance in preventing and combating terrorist acts. [...] through police and judicial cooperation in criminal matters within the framework of Title VI of the Treaty on the European Union.”⁷⁷

Gemeenschappelijk Standpunt 931/2001 vormt de basis, waarvan de annex regelmatig wordt aangevuld en herzien door middel van nieuwe Gemeenschappelijke Standpunten.⁷⁸

2.4.3 - Verordening (EG) 2580/2001 van de Raad

Verordening (EG) 2580/2001 van de Raad van de Europese Unie⁷⁹ is uitgevaardigd ter implementatie van het hierboven beschreven Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/CFSP, op basis van de artt. 60, 301 en 308 EG-verdrag. De Verordening regelt de details omtrent het bevriezen van tegoeden en het voorkomen van financiering en beveelt in art. 2(1):

⁷³ Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB, 27 december 2001, PB L 344, 28 december 2001, p. 93.

⁷⁴ Respectievelijk art. 1(3) en 1(2).

⁷⁵ Raad van de Europese Unie, doc. 14845/1/01, 7 december 2001.

⁷⁶ Deze lijst is conform art. 1 opgenomen in de annex bij het Standpunt.

⁷⁷ In art. 4 weerklinkt subparagraaf 2(f) van Resolutie 1373 (2001).

⁷⁸ De meest recente wijziging van Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB is Gemeenschappelijk Standpunt 2004/427/GBVB van 6 juni 2005, PB 2005, L 144/54.

⁷⁹ Verordening (EG) 2580/2001 van de Raad van de Europese Unie, 27 december 2001, PB L 344/70, 28 december 2001.

“the freezing of all funds, Financial assets and Financial resources which are in the possession of, which are the property of or which are held by a natural person or a Legal person, Group or entity as referred to in the list in Article 2(3).”

De Verordening heeft betrekking op dezelfde terroristische personen, groepen en entiteiten als opgesomd in de annex van eerder genoemd Standpunt, met dien verstande dat de Raad unaniem deze lijst kan herzien en aanpassen op grond van art. 2(3). Bovendien wijkt de geannexeerde lijst bij de Verordening nog op een ander punt af van Standpunt 2001/931, namelijk in het feit dat de Verordening slechts geldt ten aanzien van internationaal terrorisme, waardoor deze niet van toepassing is op bijvoorbeeld de Euskadi Ta Askatasuna (ETA), de Irish Republican Army (IRA) en de Griekse Revolutionaire Organisatie 17 November. De reden voor dit verschil is dat de Europese Unie niet de macht heeft om unilaterale maatregelen te treffen tegen terroristische personen, groepen en entiteiten die binnen de grenzen van een lidstaat opereren. Hoewel dergelijke organisaties derhalve ook niet vallen onder art. 3 van het Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931, zijn zij wel onderhevig aan het in art. 4 bepaalde aangaande politieke en justitiële samenwerking, omdat het Standpunt is gebaseerd op art. 34 EU.

2.4.4 - Richtlijn 2001/97/EG

De adequate reactie van de Europese Unie op de aanslagen in de Verenigde Staten heeft behalve de twee reeds besproken Gemeenschappelijke Standpunten en de Verordening ook geleid tot Richtlijn 2001/97/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie.⁸⁰ Deze Richtlijn vergroot de reikwijdte van Richtlijn 91/308/EEG waarin de lidstaten worden verplicht witwaspraktijken ten behoeve van drugsgelerateerde misdrijven te voorkomen zodanig dat deze verplichting nu ook geldt ten aanzien van ‘ernstige misdrijven’.⁸¹ ⁸² Terrorismen wordt daarbij niet expliciet genoemd, maar men mag aannemen dat dit door de lidstaten wel als een ernstig misdrijf wordt beschouwd.⁸³

2.4.5 - Het Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding

Na de uiteenzetting in de voorafgaande paragrafen van de maatregelen die kort na de terreuraanslagen in de Verenigde Staten zijn genomen, zal in deze paragraaf worden ingegaan op de kern van de antiterroristische wetgeving binnen de Europese Unie, te weten het Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding.

⁸⁰ Richtlijn 2001/97/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 4 december 2001, tot wijziging van Richtlijn 91/308/EEG van de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (PB L 344 van 28 december 2001, p. 76).

⁸¹ Richtlijn 91/308/EEG, art. 1.

⁸² Vergelijk overwegingen 7-10 van de preambule.

⁸³ Zie supra, noot 48, p. 23.

In het volgende hoofdstuk zal in dit verband ook de rol van het reeds voor 11 september 2001 opgerichte Europol, het samenwerkingsverband van de politiediensten van de Europese Unie, en Eurojust bij de bestrijding van terrorisme aan de orde komen.

Het Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding⁸⁴ is zonder twijfel het fundament van het antiterrorisme in de Europese Unie. Het besluit omschrijft de verschillende typen terroristische misdrijven, waaronder de misdrijven in relatie tot terroristische groepen. Deze definities zijn echter niet zonder slag of stoot tot stand gekomen. Op de bijeenkomst van 6 en 7 december 2001 bereikte de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken een voorlopige politieke overeenstemming over het Kaderbesluit en de definities.⁸⁵ Hoewel dit ontwerp-Kaderbesluit uiteindelijk ongewijzigd is uitgevaardigd, is het eerst ter raadpleging aan het Europees Parlement⁸⁶ en voor parlementair onderzoek aan de lidstaten Ierland, Zweden en Denemarken voorgelegd. De definitie van de terroristische misdrijven lijkt sterk op die van Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931 als het gaat om het doel, de context en de opzet van het misdrijf:

“Artikel 1

[...] opzettelijke gedragingen, die door hun aard of context een land of een internationale organisatie ernstig kunnen schaden en die overeenkomstig het nationale recht als strafbare feiten zijn gekwalificeerd, worden aangemerkt als terroristische misdrijven, indien de dader deze feiten pleegt met het oogmerk om:

- een bevolking ernstig vrees aan te jagen, of*
- de overheid of een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling, dan wel*
- de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.”*

Vervolgens worden in hetzelfde artikel de verschillende specifieke terroristische misdrijven opgesomd, die min of meer overeenkomen met de reeds bestaande internationale verdragen en protocollen op het gebied van terrorisme:⁸⁷

- “*
- a) aanslag op het leven van een persoon, die de dood ten gevolge kan hebben;*
 - b) ernstige schending van de lichamelijke integriteit van een persoon;*
 - c) ontvoering of gijzeling;*
 - d) het veroorzaken van grootschalige vernieling van staats- of regeringsvoorzieningen, vervoerssystemen of infrastructurele voorzieningen, met inbegrip van informaticasystemen, een vast platform op*

⁸⁴ Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding (2002/475/JBZ), 13 juni 2002, PB L 164, 22 juni 2002, p. 3 e.v.

⁸⁵ Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, Doc. 14845/1/01.

⁸⁶ Overeenkomstig art. 39 EU.

⁸⁷ Zie supra, noot 68.

- het continentale plat, openbare plaatsen of niet voor het publiek toegankelijke terreinen, waardoor mensenlevens in gevaar kunnen worden gebracht of grote economische schade kan worden aangericht;*
- e) *het kapen van een luchtvaartuig, vaartuig of ander transportmiddel voor het vervoer van groepen van personen of goederen;*
 - f) *het vervaardigen, bezit, verwerven, vervoer, leveren of het gebruik van vuurwapens*

Een terroristische groep wordt in het kaderbesluit omschreven als een “*sinds enige tijd bestaande, gestructureerde vereniging van meer dan twee personen die in overleg optreden om terroristische misdrijven te plegen*”.⁸⁸ Overeenkomstig art. 7 kunnen ook rechtspersonen aansprakelijk worden gesteld voor de in het Kaderbesluit genoemde strafbare feiten.

De vele definities in het Kaderbesluit geven veel aanleiding tot verschillende interpretaties en toepassing die op gespannen voet staat met de mensenrechten.⁸⁹ Art. 1(2) betreft de waarborg dat bij dit Kaderbesluit voorop staat dat de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen, zoals opgenomen in art. 6 EU, moeten worden geëerbiedigd.

Naast definities van het terroristisch misdrijf en de terroristische groep omvat het Kaderbesluit algemene regels met betrekking tot de rechtspraak die de lidstaten ertoe verplichten ervoor te zorgen dat de misdrijven daadwerkelijk tot vervolging en sanctionering leiden. Art. 9 (1) van het Kaderbesluit gebiedt de lidstaten maatregelen hiertoe te treffen en benoemt de verschillende omstandigheden, op grond waarvan een lidstaat rechtsmacht kan vestigen ten aanzien van het strafbaar feit. Het vijfde lid van dit artikel stelt vast dat lidstaten zich ook onverkort het recht voorbehouden op grond van nationale wetgeving rechtsmacht uit te oefenen. Art. 9 is van groot belang omdat het lidstaten verplicht ervoor te zorgen dat plegers van terroristische misdrijven berecht worden, hetzij door zelf rechtsmacht uit te oefenen, hetzij door overdracht of uitlevering aan een andere lidstaat.⁹⁰ Dit beginsel wordt wel het *aut dedere aut iudicare* principe genoemd, naar de Latijnse werkwoorden voor *overdragen* en *berechten*. Het Kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel, dat in hoofdstuk 4 nader aan de orde zal komen, is in dit geval van groot belang.

⁸⁸ Art. 2.

⁸⁹ Zie supra, hoofdstuk 1.

⁹⁰ Art. 9 (2),(3) en (4).

HOOFSTUK 3

Het uitvoerend mechanisme

3.1 - Inleiding

Voor een beter begrip van de werking van de politieke en justitiële mechanismen die met de uitvoering van de antiterroristische wetgeving in de Europese Unie zijn belast, is het nodig enig inzicht te hebben in de praktijk van de samenwerking tussen de lidstaten. De samenwerking vindt plaats op het terrein van de wederzijdse rechtshulp in strafzaken. Naast de rechtshulp door uitlevering waaraan in hoofdstuk 4 over het Europees Aanhoudingsbevel aandacht zal worden besteed,⁹¹ is er het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 1959, in Europa het eerste algemene verdrag op dit terrein.⁹² Het is een verdrag binnen het kader van de Raad van Europa⁹³ en het kent een aanvullend protocol van 17 maart 1978.⁹⁴ Het comité van deskundigen van de Raad van Europa dat zich had beziggehouden met het Europees Uitleveringsverdrag heeft de aanzet tot het verdrag gegeven, omdat zij een rechtshulpverdrag onontbeerlijk achtte voor een goed verloop van de internationale samenwerking in strafzaken.⁹⁵ De kern van het verdrag is het eerste lid van het eerste artikel:

“Artikel 1

- 1. De Verdragsluitende Partijen verbinden zich om, overeenkomstig de regels van dit Verdrag, elkander wederzijds in zo ruim mogelijke mate rechtshulp te verlenen in elke procedure die betrekking heeft op strafbare feiten waarvan de bestraffing het tijdstip waarop de rechtshulp wordt gevraagd, tot de bevoegdheid behoort van de rechterlijke autoriteiten van de verzoekende Partij.”*

Getuige de zinsnede ‘in zo ruim mogelijke mate’ zijn de rechtshulpvormen uit het verdrag niet limitatief. Rechtsmacht van de verzoekende staat is een absoluut vereiste.⁹⁶ De samenwerkingsvormen waarin dit verdrag voorziet zijn de justitiële informatie-uitwisseling, de huiszoeking en de inbeslagneming van stukken van overtuiging.⁹⁷ Het belang van dit verdrag is groot.

⁹¹ Zie hiervoor het Europees Verdrag betreffende uitlevering, 13 december 1957, Trb. 1965, 9.

⁹² Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, 20 april 1959, Trb. 1965, 10; Vgl. ook Corstens, G., Pradel, J., *Het Europese strafrecht*, Kluwer, 2003, p. 157.

⁹³ Zie infra, paragraaf 5.2.

⁹⁴ Aanvullend protocol bij het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, 17 maart 1978, Trb. 1979, 121.

⁹⁵ Lamp, R., *Misdaadvermogen en het internationaal strafrecht*, Gouda Quint, Utrecht, 2000, p. 206-207.

⁹⁶ Idem, p. 207-208.

⁹⁷ Zie supra, noot 92, art. 3 e.v.

Het verdrag is in beginsel beperkt tot justitiële samenwerking. Het opnemen van bepalingen omtrent politieke samenwerking is achterwege gelaten, omdat men deze vorm van samenwerking niet in een strak kader wenste te plaatsen.⁹⁸

3.2 - Het Schengen-acquis

Politieke samenwerking vindt weliswaar al decennialang plaats, maar binnen het raamwerk van de Europese Unie is het betrekkelijk laat en zeer geleidelijk tot stand gekomen.⁹⁹ Art. 29 van het EU-verdrag uit 1992 benadrukt het gezamenlijke belang van de politieke samenwerking en voorziet in een hechtere samenwerking tussen de lidstaten, direct en via Europol. In art. 30 en 31 wordt deze samenwerking nader gespecificeerd. Een zeer belangrijke basis voor de samenwerking op het politieke vlak is echter al van oudere datum, te weten de Overeenkomst van Schengen van 14 juni 1985, gevolgd door de Uitvoeringsovereenkomst van 19 juni 1990.¹⁰⁰ Deze overeenkomsten, ofwel het *Schengen-acquis*, zijn door middel van een protocol geïntegreerd in het EU-verdrag.¹⁰¹ Overeenkomstig art. 2 van het Protocol is het acquis vanaf de datum van inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam van toepassing op de partijen die het Protocol hebben ondertekend.¹⁰²

Het Akkoord van Schengen wordt gesloten tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek en houdt in dat de politieke en douaneformaliteiten zullen worden afgeschaft voor het personenverkeer binnen het grondgebied van de Gemeenschap. Omdat deze vrijheid niet ten koste mag gaan van criminaliteitsbestrijding worden er compensatiemechanismen gecreëerd in de vorm van geïntensiveerde samenwerking tussen de politieke - en douaneautoriteiten. Hierbij gaat het om de uitwisseling van informatie en gegevens en de unificatie van de nationale wetgevingen.¹⁰³

Het algemene en enigszins basale Akkoord van Schengen wordt op 19 juni 1990 gevolgd door de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen (SUO), waaraan veel meer lidstaten deelnemen.¹⁰⁴ Het is een uitvoerige Overeenkomst bestaande uit acht titels met een totaal van 142 artikelen. Titel III bevat de regels voor de politieke samenwerking. In de artt. 39 tot en met 46 SUO worden de regels omtrent de informatie-uitwisseling tussen politiediensten beschreven. Art 39(1) bevat het volgende beginsel:

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Zie supra, noot 92", p.159.

¹⁰⁰ Overeenkomst van Schengen, 14 juni 1985; Schengen Uitvoeringsovereenkomst, 19 juni 1990 (in werking getreden op 26 maart 1995). Deze twee overeenkomsten staan bekend als de Schengen-verdragen.

¹⁰¹ Protocol tot opneming van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie, 2 oktober 1997, PB C 340, 10 november 1997.

¹⁰² Alle EU-lidstaten, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk en Ierland, ondertekenden het Protocol.

¹⁰³ Zie supra, noot 92", p.159-160.

¹⁰⁴ De Schengen-ruimte omvat inmiddels de volgende 22 EU-landen: België, Frankrijk, Duitsland, Luxemburg, Nederland, Italië, Spanje, Portugal, Griekenland, Oostenrijk, Denemarken, Zweden, Finland, Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije, Tsjechië en Zwitserland. Noorwegen en IJsland nemen eveneens deel aan de Overeenkomst. Ierland en het Verenigd Koninkrijk hebben een zogenaamde opt-out op het gebied van Schengen en nemen daarom geen deel aan de afspraken over grenscontroles en visa.

“De Overeenkomstsluitende Partijen verbinden zich ertoe dat hun politiediensten elkaar, met inachtneming van het nationale recht binnen de grenzen van hun bevoegdheden, wederzijds bijstand verlenen ten behoeve van de voorkoming en opsporing van strafbare feiten, voor zover het doen of behandelen van een verzoek naar nationaal recht niet aan de justitiële autoriteiten is voorbehouden en voor het inwilligen van het verzoek door de aangezochte Overeenkomstsluitende Partij geen dwangmiddelen behoeven te worden toegepast.”

Hieruit blijkt dat het gaat om bijstand in de sfeer van opsporing en dat er beperkingen gelden die voortkomen uit het soevereiniteitsbeginsel en de burgerrechten.¹⁰⁵ Art. 39(5) maakt het mogelijk voor aan elkaar grenzende lidstaten om bilaterale verdragen te sluiten met betrekking tot politieke samenwerking, in een poging de autarkie van de nationale politiediensten te doen verminderen. Voor het overige voorziet titel III SUO in uitvoerige bepalingen over politieke samenwerking op het terrein van informatie-uitwisseling, maar ook ten aanzien van het vergaande recht op grensoverschrijdende achtervolging.¹⁰⁶

Voor het uitwisselen van informatie maken de bevoegde autoriteiten van de deelnemende lidstaten aan het Schengen-acquis gebruik van het Schengen Informatie Systeem (SIS).¹⁰⁷ Dit is een geautomatiseerd register dat permanent inzicht verschaft in internationale opsporingsinformatie. Er kan informatie mee worden ingewonnen over bepaalde categorieën personen en voorwerpen. Ieder Schengen-land beschikt over een Nationaal Informatiesysteem (NSIS) dat via het Centrale Schengen-informatiesysteem (CSIS) gekoppeld is aan de systemen van de andere Schengen-landen. Inmiddels voldoet het systeem niet meer geheel aan de eisen; enerzijds doordat de gebruikte technologie achterhaald is, anderzijds vanwege het toenemend aantal deelnemende lidstaten aan het SUO. Daarom wordt er al geruime tijd gewerkt aan het Schengen-informatiesysteem II.¹⁰⁸

Ter bevordering en modernisering van de wederzijdse hulp tussen de rechterlijke, politie- en douaneautoriteiten en als aanvulling op het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 1959, het bijbehorende protocol van 1978 en de Schengen Uitvoeringsovereenkomst van 1990, is er door de EU-lidstaten een Overeenkomst gesloten aangaande wederzijdse rechtshulp in strafzaken.¹⁰⁹ De Overeenkomst is van groot belang, mede omdat het rechtstreekse overbrenging van verzoeken om rechtshulp van de ene justitiële autoriteit aan de andere mogelijk maakt.¹¹⁰ Voorts bevat de Overeenkomst een aantal bijzondere vormen van rechtshulp, zoals verhoor met behulp van een videoverbinding indien de getuige zich niet in de lidstaat bevindt die het verhoor noodzakelijk acht.¹¹¹

¹⁰⁵ Zie supra, noot 92", p.161-162.

¹⁰⁶ Art. 41 SUO.

¹⁰⁷ Art. 92 e.v. SUO.

¹⁰⁸ Zie hiervoor de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: *De ontwikkeling van het Schengen-informatiesysteem II* (COM/2001/720).

¹⁰⁹ Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie, 29 mei 2000, Trb. 2000, 96.

¹¹⁰ Idem, art. 6(1). Vgl. ook Corstens, G., Pradel, J., *Het Europese strafrecht*, Kluwer, 2003, p.47.

¹¹¹ Art. 10.

Voorbeelden van andere vormen zijn gecontroleerde afleveringen, gemeenschappelijke onderzoeksteams en 'geheime' onderzoeken met opsporingsambtenaren die in het geheim of onder een valse identiteit hun onderzoek verrichten.¹¹² De Overeenkomst is op 23 augustus 2005 in werking getreden.

De noodzaak van het bestrijden van ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit en het gebrek aan coördinatie en eenparigheid onder de autoriteiten in de EU-lidstaten heeft de behoefte doen ontstaan aan goed georganiseerde centrale mechanismen voor politieke en justitiële samenwerking. Dit heeft geleid tot de oprichting van twee supranationale organen: Europol en Eurojust. De wederzijdse rechtshulp in de politieke sfeer was getuige bovenstaand overzicht aanvankelijk veel meer ontwikkeld dan de justitiële variant, maar de oprichting van Eurojust heeft hierin meer evenwicht gebracht.¹¹³ In de volgende paragrafen wordt verder ingegaan op de beide samenwerkingsmechanismen.

3.3 - Europol

De hiervoor omschreven Europese maatregelen tegen terrorisme kunnen slechts effectief zijn wanneer er een mechanisme is dat deze wetgeving implementeert en uitvoert. Europol (Europese Politiedienst) speelt hierbij een belangrijke rol. Europol komt voort uit een inmiddels bijna honderd jaar oude internationale samenwerking op het politieke vlak. Al in 1910 kwamen vertegenwoordigers van nationale politiediensten in Monaco bijeen om te praten over een centraal politiebested en internationale samenwerking op het gebied van uitlevering. Hieruit is ook Interpol voortgekomen.¹¹⁴ In 1995 werd de in paragraaf 2.2 genoemde TREVI-groep vervangen door het veel beter gestructureerde Europol. Ter uitvoering van het Verdrag van Maastricht sloten de lidstaten van de Europese Unie in Brussel op 26 juli 1995 de Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst (kortweg Europol-Overeenkomst).¹¹⁵ Europol is een internationale politieorganisatie die erop gericht is de samenwerking tussen de handhavende autoriteiten binnen de Europese Unie te bevorderen. Passend in de context van het EU-Verdrag omvat het mandaat van Europol alle ernstige vormen van internationale criminaliteit, waaronder terrorisme.¹¹⁶ Het mandaat ten aanzien van terroristische strafbare feiten was ten tijde van het opstellen van de Overeenkomst evenwel nog niet aan de orde.¹¹⁷

¹¹² Respectievelijk artt. 12, 13 en 14. Zie infra, paragraaf 3.5, voor uitgebreide informatie over Gemeenschappelijke Onderzoeksteams.

¹¹³ Zie supra, noot 92", p. 47 en 448-450.

¹¹⁴ Idem, p.168-169.

¹¹⁵ Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst, 26 juli 1995, 1995 PB C 316, 2-32.

¹¹⁶ Deflem, M., *Europol and the Policing of International Terrorism in a Global Perspective*, Justice Quarterly, Vol. 23, Nr. 3, september 2006, p. 336.

¹¹⁷ Corstens, G., Pradel, J., *Het Europese strafrecht*, Kluwer, 2003, p. 170.

Verdeeldheid tussen de staten was er de oorzaak van dat terrorisme niet werd opgenomen bij de grote categorieën van criminaliteit waarover het mandaat van Europol zich vanaf dat moment zou uitstrekken.¹¹⁸ Uiteindelijk is er gekozen voor een compromis, weergegeven in art. 2 lid 2:¹¹⁹

“Tevens behandelt Europol, uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van deze Overeenkomst, strafbare feiten die zijn gepleegd of wellicht zullen worden gepleegd in het kader van terroristische activiteiten die gericht zijn tegen het leven, de lichamelijke integriteit en de persoonlijke vrijheid, alsmede tegen goederen.”

Formeel maakte de aanpak van terrorisme derhalve pas sinds 1998 deel uit van het mandaat van Europol.¹²⁰ Het lijkt geen twijfel dat de noodzaak van het mandaat juist op dit vlak sterk is toegenomen als gevolg van alle gebeurtenissen. Overeenkomstig art. 2 lid 1 van de Europol-Overeenkomst mag Europol haar doelstellingen slechts onder voorwaarden nastreven, namelijk wanneer er:

- “ - concrete aanwijzingen zijn voor het bestaan van een criminele structuur of organisatie; en*
- twee of meer lidstaten betrokken zijn bij de genoemde vormen van criminaliteit, op*
- een wijze die, gelet op de omvang, de ernst en de gevolgen van de strafbare feiten, een gemeenschappelijk optreden van de lidstaten noodzakelijk maken.”*

Binnen de doelstelling zoals geformuleerd in art. 2 heeft Europol volgens art. 3 van de Overeenkomst primair tot taak de uitwisseling van gegevens tussen de lidstaten gemakkelijker te maken. Voorts houdt de organisatie zich bezig met het verzamelen, compileren en analyseren van gegevens en het uitwisselen van deze informatie met de lidstaten teneinde het opsporingsonderzoek aldaar te ondersteunen. Hierbij maakt Europol gebruik van geautomatiseerde gegevensbestanden, het Europol Computer System (TECS). Dit gegevensbestand bestaat uit een centraal informatiesysteem, werkbestanden met uitgebreide informatie ten behoeve van analyses en een centraal indexsysteem dat referenties geeft naar analysebestanden.¹²¹ De communicatie tussen Europol en de lidstaten verloopt via nationale eenheden, in het bijzonder de afgevaardigde verbindingsofficieren.¹²² Zo'n *Europol National Unit* (ENU) kan vragen om gegevensverstrekking, praktische informatie met betrekking tot onderzoeken of specifieke operationele ondersteuning.¹²³

¹¹⁸ De vijf grote categorieën van criminaliteit zijn: illegale handel in verdovende middelen, illegale handel in nucleair en radioactief materiaal, clandestiene immigratieketens, mensenhandel en handel in gestolen voertuigen (art. 2 lid 2 van de Europol-Overeenkomst).

¹¹⁹ De verdeeldheid werd veroorzaakt door het feit dat Groot-Brittannië de nationale aanpak wilde behouden (in verband met het terrorisme in Noord-Ierland) en Spanje uitgebreide bevoegdheden claimde vooraleer mee te willen doen aan Europol (in verband met andersoortig terrorisme).

¹²⁰ Art. 2 lid 1 Europol-Overeenkomst.

¹²¹ Hayes, B., *The activities and development of Europol – towards an unaccountable “FBI” in Europe*, Statewatch, januari 2002, p. 4-5. Vergelijk ook art. 6 van de Europol-Overeenkomst.

¹²² Barents, R. en Brinkhorst, L.J., *Grondlijnen van Europees recht*, Kluwer, Deventer 2006, p. 607.

¹²³ Zie supra, noot 121, p. 3 en noot 92, p. 171.

De rol van Europol lijkt - door de coördinerende en assisterende taken die het uitvoert ten behoeve van de EU-lidstaten - op het eerste oog slechts ondersteunend van aard in plaats van een operationeel uitvoerend mechanisme op zichzelf.¹²⁴ Recentelijk is Europol echter uitgegroeid tot een meer uitvoerende organisatie waar het de opsporing van terroristische misdrijven betreft. Deze meer operationele rol is gestoeld op artikel 30(2)(a) EU van het Verdrag van Amsterdam waarin een aanzet wordt gegeven tot feitelijk onderzoek naar terroristische misdrijven door Europol zelf.

“De Raad neemt binnen de vijf jaar volgend op de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam de maatregelen die Europol in staat stellen:

- *de door de nationale autoriteiten uitgevoerde onderzoeksacties te coördineren;*
- *deel te nemen aan gezamenlijke onderzoeksteams*
- *de bevoegde autoriteiten te vragen onderzoeken te verrichten.”*

Met name het tweede en derde punt van bovenstaand artikel impliceren een meer uitvoerende rol.¹²⁵ Ter verwezenlijking van deze voornemens uit het Verdrag van Amsterdam is de Europol-Overeenkomst in 2004 bij protocol door de Raad gewijzigd.¹²⁶

De tendens dat Europol steeds meer als uitvoerend mechanisme bij het onderzoek naar terroristische misdrijven moet worden gezien, wordt uiteraard ook aangetoond door de deelname van Europol in de zogeheten *Gezamenlijke Onderzoeksteams (Joint Investigation Teams(JIT))*, zoals voorzien in het Kaderbesluit over deze eenheden.¹²⁷ Hierop zal in paragraaf 3.5 nader worden ingegaan.

Zoals reeds beschreven is terrorisme in 1998 tot het mandaat van Europol gaan behoren, omdat het doel van Europol is om de gerechtelijke autoriteiten van de lidstaten juist bij het voorkomen en bestrijden van deze vorm van misdrijven te assisteren.¹²⁸ Hoewel terrorisme zodoende reeds een bestaande competentie was voor Europol, werd de rol van Europol in dit kader na de aanslagen van 11 september aanzienlijk versterkt door de oprichting van een terrorisme-eenheid binnen de organisatie.¹²⁹ Op 20 september 2001 besloot de Raad van de Europese Unie als volgt:

¹²⁴ Benedek, W., Yotopoulos-Marangopoulos, A., *Anti-Terrorist Measures and Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004, p. 86-87.

¹²⁵ Zie supra, noot 122, p. 607-608.

¹²⁶ Protocol tot wijziging van de Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol-overeenkomst), 27 november 2003, PB 2004 C 2/01.

¹²⁷ Kaderbesluit inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams, 13 juni 2002, 2002/465/JBZ, PB L 162, 20 juni 2002, p. 1. Zie voor de participatie en rol van Europol in de gemeenschappelijke onderzoeksteams met name paragraaf 9 van de preambule en artikel 1(12).

¹²⁸ Zie supra, noot 126.

¹²⁹ Wouters, J., Naert, F., *The European Union and 'September 11'*, K.U. Leuven, Rechtenfaculteit, Instituut voor Internationaal Recht, Working paper No. 40, januari 2003, p. 21. Zie ook supra, noot 124, p. 87.

*“[...] to set up within Europol, for a renewable period of six months, a team of counter-terrorist specialists for which the Member States are invited to appoint liaison officers from police and intelligence services specialising in the fight against terrorism [...]”*¹³⁰

Ondanks de inspanningen om van Europol een efficiënt en effectief verband te maken en het feit dat het internationale terrorisme een drijvende kracht is achter de samenwerking tussen politie- en veiligheidsinstanties binnen de Europese Unie, zijn er een aantal kanttekeningen te plaatsen bij de huidige ontwikkelingen. In de eerste plaats heeft het behoud van de rol van afzonderlijke lidstaten bij internationale politieke activiteiten een nadelig effect op de samenwerking die Europol tracht te bewerkstelligen. De lidstaten zijn weliswaar gehouden een *Europol National Unit* (ENU) op te richten zodra ze de Europol-Overeenkomst hebben ondertekend, maar de organisatie en bemanning van deze Unit wordt vervolgens volledig aan de lidstaten overgelaten. Bovendien is de uitwisseling van informatie met het hoofdbureau van Europol geheel vrijwillig en is er geen minimale participatiegraad vastgesteld. Dit heeft tot gevolg dat de verschillende lidstaten niet op gelijke voet deelnemen aan de samenwerking binnen Europol, mede door een groot onderscheid in expertiseniveau.¹³¹

Daarbij komt dat een gebrek aan onderling vertrouwen tussen de politiediensten van de lidstaten en onzekerheid over een positieve uitkomst van operaties ertoe leidt dat bij tijd en wijle informatie wordt achtergehouden.¹³² Ten tweede heeft Europol te maken met verschillende nationale politiestructuren die vanuit de oorsprong zijn gecreëerd door professionele politiefunctionarissen. Europol wijkt naar haar aard sterk van dergelijke structuren af door het strikte juridische kader - de Europese Unie - waarbinnen de organisatie haar taken uitvoert. De strenge eisen omtrent verantwoording die in dit kader gelden, staan op gespannen voet met de werkwijze van de nationale politiefunctionarissen, die deze eisen als een inbreuk op hun activiteiten zien.¹³³

Europol kan bij haar activiteiten bogen op een antiterroristische en - anderszins politieke - praktijk die is ontwikkeld op basis van vakspecifieke ervaring. De bureaucratisering die dit voor het politiewerk van Europol teweegbrengt, wekt de zorg dat de activiteiten van de organisatie, met name op het heikele punt van terrorisme, te zeer zijn gericht op efficiency op het politieke vlak, zonder dat er voldoende oog is voor overwegingen met betrekking tot de legaliteit en rechtvaardigheid van het optreden. Deze zorgen worden gevoed door het bestaan van het internationale geautomatiseerde datasysteem van Europol en de macht die de organisatie bezit om politiewerk in de EU-lidstaten te beïnvloeden.¹³⁴

¹³⁰ De eenheid staat bekend als de ‘anti-terrorist unit’. Zie de conclusies aangenomen door de Raad (Justitie en Binnenlandse Zaken) op 20 september 2001, paragraaf 10 (http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/news/terrorism/documents/concl_council_20sep_en.pdf).

¹³¹ Zie supra, noot 116, p. 352-353.

¹³² *Big Five to take lead in beefing up EU security measures*, Financial Times, 20 maart 2004, p. 7. Online te raadplegen via LexisNexis.

¹³³ Alain, M., *Transnational police cooperation in Europe and in North America: Revisiting the traditional border between internal and external security matters*, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, 2001, 9(2), p. 113-129.

¹³⁴ Zie supra, noot 116, p. 355.

3.4 - Eurojust

Justitiële samenwerking in strafzaken binnen de Europese Unie is al in het Verdrag van Maastricht als een doelstelling van de Unie opgenomen en liep daarmee nagenoeg parallel aan de tegenhanger op het politieke vlak.¹³⁵ Destijds werd een raamwerk gecreëerd om de justitiële samenwerking tussen lidstaten te verbeteren door de uitwisseling van zogeheten '*liaison magistrates*'¹³⁶ en de instelling van een Europees Justitieel Netwerk (EJN),¹³⁷ dat onder meer verantwoordelijk was voor het faciliteren van de totstandbrenging van de vereiste contacten tussen nationale eenheden, het organiseren van periodieke bijeenkomsten van vertegenwoordigers van de lidstaten en het voortdurend voorzien in een zekere mate van up-to-date achtergrondinformatie.¹³⁸

De opzet van het judiciële samenwerkingsmechanisme dat uiteindelijk heeft geresulteerd in de oprichting van Eurojust is vergelijkbaar met de ontwikkeling van de politieke pendant, die in de vorige paragraaf over Europol uiteengezet is. Beide gebieden van samenwerking vinden hun grondslag in art. 29 EU-verdrag, aangaande de verwezenlijking van de doelstelling om te komen tot een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Waar de politieke samenwerking door middel van Europol verder wordt beschreven in art. 30 EU, gaat art. 31 EU over het justitiële aspect. In lid 2 van dat artikel wordt Eurojust genoemd als middel ter bevordering van die samenwerking, die puntsgewijs wordt opgesomd in het eerste lid. Tot oprichting van Eurojust werd besloten op de bijeenkomst van de Europese Raad in Tampere van 15 en 16 oktober 1999, omdat het noodzakelijk werd geacht de judiciële samenwerking tussen de lidstaten te verbeteren en problemen omtrent overeenkomsten inzake wederzijdse rechtshulp onder controle te krijgen.¹³⁹ In de verklaring van Tampere werd het beginsel van de wederzijdse erkenning verheven tot de hoeksteen van de justitiële samenwerking in de Europese Unie. In hoofdstuk 4 over het Europees aanhoudingsbevel wordt dit principe uiteengezet.

Eurojust is na Europol de tweede instelling in het licht van het antiterroristische beleid van de Europese Unie.¹⁴⁰ De beslissing om Eurojust op te richten werd formeel genomen door de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 6 en 7 december 2001. Op 28 februari heeft de Raad krachtens titel VI EU-verdrag het besluit aangenomen dat Eurojust in het leven heeft geroepen.¹⁴¹ De feitelijke aanzet tot de oprichting van Eurojust en met name de beoogde taakstelling van de organisatie wordt gegeven in Conclusie 46 van de Top van Tampere:

¹³⁵ Verdrag betreffende de Europese Unie, Maastricht, 7 februari 1992, van kracht sinds 1 november 1993, Art. K.1(7).

¹³⁶ Gemeenschappelijk optreden betreffende een raamwerk voor de uitwisseling van verbindingsmagistraten om de justitiële samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie te verbeteren, 22 april 1996, PB L 105/1-2 (1996/277/JBZ), 1996.

¹³⁷ Gemeenschappelijk optreden, aangenomen door de Raad op basis van art. K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, ter oprichting van een Europees Justitieel Netwerk, 29 juni 1998, PB L 191/4-7.

¹³⁸ Zie supra, noot 129, p. 22.

¹³⁹ Den Boer, M., *9/11 and the europeanisation of anti-terrorism policy: a critical assessment*, september 2003, p. 12.

¹⁴⁰ Ibidem.

¹⁴¹ Besluit van de Raad betreffende de oprichting van Eurojust teneinde de strijd tegen ernstige vormen van criminaliteit te versterken, 28 februari 2002, PB L 63/1 (2002/187/JBZ), 6 maart 2002.

“Om de bestrijding van ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit te versterken, is de Europese Raad overeengekomen dat een eenheid (EUROJUST) dient te worden opgericht, bestaande uit nationale officieren van justitie, rechters of politieambtenaren met een gelijkwaardige bevoegdheid, die door elke lidstaat worden gedetacheerd overeenkomstig zijn rechtsstelsel. EUROJUST dient tot taak te krijgen een adequate coördinatie van de nationale met strafvervolgning belaste autoriteiten te vergemakkelijken en strafrechtelijke onderzoeken in gevallen van georganiseerde criminaliteit, met name op basis van de analyses van Europol te ondersteunen, alsmede nauw samen te werken met het Europees justitieel netwerk, met name om de uitvoering van rogatoire commissies te vereenvoudigen. De Europese Raad verzoekt de Raad om vóór eind 2001 het daarvoor vereiste rechtsinstrument aan te nemen.”

De activiteiten die Eurojust ontplooit, gaan verder dan die van de eerdergenoemde verbindingsmagistraten en het Europees Justitieel Netwerk.¹⁴² Deze twee instituties functioneren uitsluitend op bilateraal niveau en controleren of de nationale procedures goed verlopen. Een echte multilaterale samenwerkingsstructuur is hier niet aan de orde, hetgeen bij Eurojust wel het geval is. De gecentraliseerde structuur maakt een Europese criminele politiek mogelijk.¹⁴³ Niettemin is er geen sprake van een soort Europees openbaar ministerie, want Eurojust bezit geen aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van nationale parketten. Haar rol beperkt zich tot het doen van aanbevelingen om tot opsporing over te gaan in zaken die betrekking hebben op twee of meer staten.

Binnen Eurojust is, zoals in Conclusie 46 hierboven staat, elke lidstaat vertegenwoordigd met hetzij een officier van justitie, hetzij een rechter, hetzij een politieambtenaar.¹⁴⁴

De competentie van Eurojust is ruim en strekt zich uit over alle typen misdrijven ten aanzien waarvan ook Europol competent is, alsmede cybercriminaliteit, fraude en corruptie, het witwassen van geld, milieucriminaliteit en deelname aan een criminele organisatie.¹⁴⁵ Net als voor Europol, dat in een meer uitvoerende rol deel kan uitmaken van Gemeenschappelijke Onderzoeksteams, ligt er ook voor Eurojust een rol weggelegd binnen deze eenheden. Het besluit tot oprichting van Eurojust en het Kaderbesluit inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams maken duidelijk dat de beide instituties, naast het feit dat ze beide zijn gebaseerd op het EU-Verdrag (derde pijler), veel overeenkomsten hebben. Zowel Eurojust als de Gemeenschappelijke Onderzoeksteams richten zich op de grensoverschrijdende misdaad en hebben beide tot doel de samenwerking bij de onderzoeken hiernaar beter te laten verlopen.¹⁴⁶

¹⁴² Zie supra, noot 136-138

¹⁴³ Zie supra, noot 92", p. 158.

¹⁴⁴ Zie supra, noot 141, art. 2(1). Hoewel Eurojust wordt geacht op te treden als een rechterlijke organisatie, zijn er niettemin ook politieambtenaren deel van de organisatie. Hiermee wordt kennelijk beoogd het verschil tussen de rechtssystemen binnen de Europese Unie – inquisitoir versus accusatoir – te ondervangen.

¹⁴⁵ Ibidem, art. 4(1)(b).

¹⁴⁶ Helmberg, M., *Eurojust and Joint Investigation Teams: How Eurojust can support JITs*, ERA Forum, 2007(8), 1 juni 2007, p. 245-251.

Hoewel het besluit inzake Eurojust niet expliciet ingaat op een mogelijke rol voor Eurojust binnen Gemeenschappelijke Onderzoeksteams, kan Eurojust deze ondersteuning verlenen op basis van nationale wetgeving of het eigen juridische kader.¹⁴⁷

3.5 - Gemeenschappelijke Onderzoeksteams

In de paragrafen over Europol en Eurojust zijn de Gemeenschappelijke Onderzoeksteams reeds vermeld. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het juridisch kader, de rol en de samenstelling van deze eenheden. In 2002 is het instrument van het Gemeenschappelijk Onderzoeksteam in een Kaderbesluit aangenomen, conform art. 34(2)(d) EU-Verdrag, met het oog op het verder faciliteren van de samenwerking in strafzaken.¹⁴⁸ Dit Kaderbesluit steunt eveneens op de EU-rechtshulpovereenkomst, dat in art. 13 uiteenzet hoe een Gemeenschappelijk Onderzoeksteam kan worden opgezet en kan functioneren.¹⁴⁹ Reeds langere tijd was het Gemeenschappelijk Onderzoeksteam een gewenst instrument getuige de allusies die op deze instelling worden gemaakt in het Verdrag van Amsterdam. Art. 29 van dit Verdrag spreekt van een georganiseerde aanpak ter voorkoming en bestrijding van misdaad en art. 30 oppert een faciliterende en ondersteunende rol van Europol bij onder andere gezamenlijke teams.¹⁵⁰ Het idee van Gemeenschappelijke Onderzoeksteams is vervolgens verder uitgekristalliseerd tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad in Tampere in oktober 1999. Conclusie 43 riep ertoe op dat onverwijld gezamenlijke onderzoeksteams zouden worden ingesteld als eerste stap ter bestrijding van drugshandel, mensenhandel en terrorisme.

Overeenkomstig art. 13 van de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie en de daaraan parallelle bepaling ex art. 1 van het Kaderbesluit moet een Gemeenschappelijk Onderzoeksteam worden ingesteld na onderling overeenkomen tussen twee of meer EU-lidstaten. De overeenkomst is van groot belang, omdat hierin het precieze doel, de verwachte duur van het functioneren en de samenstelling van het team dient te worden vermeld. Een Gemeenschappelijk onderzoeksteam wordt ingesteld met het doel om een complexe zaak te onderzoeken met invalshoeken in verschillende staten en wordt samengesteld uit de autoriteiten van die staten. Deze werkwijze brengt een aantal grote voordelen met zich mee, te weten:¹⁵¹

¹⁴⁷ Respectievelijk op basis van art 3(1) en 3(2) van het Besluit. Zie supra, noot 141; zie ook: Rijken, C., *Joint Investigation Teams: principles, practice and problems; Lessons learnt from the First efforts to establish a JIT*, Utrecht Law Review, december 2006, p. 104-105.

¹⁴⁸ Kaderbesluit inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams, 13 juni 2002, 2002/465/JBZ, PB L 162, 20 juni 2002.

¹⁴⁹ Besluit van de Raad tot vaststelling, overeenkomstig artikel 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, van de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie, 29 mei 2000, PB C 197, 12 juli 2000.

¹⁵⁰ Art. 29 en 30(2)(a) EU-Verdrag.

¹⁵¹ Zie supra, noot 147", p. 102-104.

- de operatie wordt geleid door één persoon;¹⁵²
- het feit dat competente autoriteiten in de lidstaten rechtstreeks door hun gedetacheerde in het Gemeenschappelijk Onderzoeksteam kunnen worden gevraagd onderzoeksmaatregelen te treffen, zonder een formeel verzoek; de informatie uit deze onderzoeken in de lidstaten kan vervolgens rechtstreeks worden gebruikt door het Onderzoeksteam;¹⁵³
- de rechtstreekse uitwisseling van informatie.¹⁵⁴

Zoals reeds uiteengezet is het instrument van het Gemeenschappelijke Onderzoeksteam feitelijk in twee wettelijk bindende instrumenten opgenomen, te weten de EU-rechtshulpovereenkomst en het Kaderbesluit.¹⁵⁵ Kaderbesluiten kennen in tegenstelling tot verdragen en overeenkomsten echter geen direct effect.¹⁵⁶ Daarom kan het Kaderbesluit geen autonome basis zijn voor de oprichting en het functioneren van een Onderzoeksteam. De mate waarin dit instrument op het Kaderbesluit kan worden gebaseerd is afhankelijk van de wettelijke basis voor een Onderzoeksteam in nationale wetgevingen. De Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken die op 23 augustus 2005 in werking is getreden en nu in 19 lidstaten van kracht is, kan wel als directe basis voor een Onderzoeksteam gelden, omdat de bepalingen daarin een ieder verbindend zijn. Door de Overeenkomst is de betekenis van het kaderbesluit beperkt tot de lidstaten die deze Overeenkomst nog niet hebben geratificeerd.¹⁵⁷

3.6 - De bestrijding van de financiering van terrorisme

Maatregelen ter bestrijding van het financieren van criminaliteit en criminele organisaties bestaan al tientallen jaren. Als een gevolg van de aanslagen zijn deze maatregelen - en de organisaties die met de opsporing van deze misdrijven zijn belast - uitgebreid met of geëvolueerd tot een specifiek op de bestrijding van het financieren van terrorisme toegesneden onderdeel. De *Financial Action Task Force* (FATF)¹⁵⁸ is het centrum van een wereldwijd netwerk van internationale organisaties en lichamen die zich bezighouden met het bestrijden van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.¹⁵⁹ De mondiale praktijk van onderzoek naar en opsporing van financiering van terrorisme is geïnstitutionaliseerd met resolutie 1373 van de VN Veiligheidsraad.¹⁶⁰

¹⁵² Kaderbesluit, art. 1(3)(a).

¹⁵³ Idem, art. 1(7).

¹⁵⁴ Idem, art. 1(9) en (10).

¹⁵⁵ Zie supra, noot 148 en 149.

¹⁵⁶ Zie infra, paragraaf 6.3 ten aanzien van de (directe) werking van kaderbesluiten.

¹⁵⁷ Zie supra, noot 147", p. 105-106.

¹⁵⁸ Tijdens de top van de G-7 in 1989 is de FATF opgericht, als onderdeel van de internationale inspanningen om het witwassen van drugsgerelateerde gelden tegen te gaan.

¹⁵⁹ Vlcek, W., *European measures to combat terrorist financing and the tension between liberty and security*, London, September 2005, p. 9. Zie ook: Financial Action Task Force (2005), *FATF Welcomes China as an Observer*, 18 februari 2005 (beschikbaar op <http://www.fatf-gafi.org/pdf>).

¹⁶⁰ Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, Resolutie 1373 (2001) van 28 september 2001.

De implementatie van deze resolutie verbindt staten ertoe over een werkzaam mechanisme te beschikken ter bestrijding van de financiering van terrorisme. Dit houdt feitelijk in dat een staat een operationele en geloofwaardige financiële inlichtingendienst, ofwel *Financial Intelligence Unit* (FIU), moet hebben. Een van de indicaties om te bepalen of een staat aan dit vereiste voldoet, is het lidmaatschap van de *Egmont Groep*, een informele internationale vergadering van FIU's, gevormd in 1995.¹⁶¹

Op Europees niveau zijn er verschillende additionele maatregelen getroffen in het kader van de bestrijding van financiering van terrorisme. Allereerst wordt dit strafbaar gesteld in eerder genoemd Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding en gemeenschappelijk standpunt ten aanzien van de bestrijding van terrorisme.¹⁶² Ten tweede is het bereik van Richtlijn 2001/97/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie uitgebreid van drugsgerelateerde misdrijven naar ernstige misdrijven, waarvan terrorisme redelijkerwijs als onderdeel dient te worden beschouwd.¹⁶³ Reeds in juni 2001 is er een Kaderbesluit aangenomen dat de samenwerking tussen de onderzoekers en aanklagers in het kader van deze misdrijven verder versterkt, zij het dat dit Kaderbesluit niet uitsluitend van toepassing is op terrorisme, maar op onder meer de bestrijding van witwassen en de inbeslagneming van goederen van criminelen in het algemeen.¹⁶⁴ Dit Kaderbesluit is later vervolledigd door het Kaderbesluit inzake de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, alsmede van de daarbij gebruikte hulpmiddelen en de door middel daarvan verkregen voorwerpen.¹⁶⁵ Voorts zijn er kaderbesluiten ten aanzien van beslissingen tot confiscatie¹⁶⁶ en bevriezing van voorwerpen of bewijsstukken.¹⁶⁷

Kaderbesluiten en andere bepalingen die erop gericht zijn de financiering van terrorisme tegen te gaan, gaan vaak vergezeld van een lijst met personen en entiteiten die worden aangemerkt als zijnde terroristisch, ten aanzien van wie de betreffende maatregelen gelden en uitgevoerd mogen worden. Vice versa zullen personen die op een of andere lijst worden aangemerkt als terroristisch dit vaak als eerste merken in het feit dat zij op het financiële vlak beperkingen krijgen opgelegd, hetzij in de vorm van bevriezing van tegoeden, hetzij in de vorm van inbeslagnemingen, hetzij anderszins. Genoemde lijsten zijn een van de meest preciaire onderdelen van de strijd tegen het terrorisme en met name de mate van aanvechtbaarheid van de plaatsing op zo'n lijst staat op gespannen voet met de mensenrechten. Hierbij wordt in paragraaf 5.4.3 en hoofdstuk 6 uitvoerig stilgestaan.

¹⁶¹ Zie supra, noot 124, p. 86.

¹⁶² Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding (2002/475/JBZ), 13 juni 2002, PB L 164, 22 juni 2002, Standpunt 2001/930/GBVB (PB L 344 van 28 december 2001).

¹⁶³ Zie supra, noot 129, p. 23.

¹⁶⁴ Kaderbesluit inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing, bevriezing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en van de opbrengsten van misdrijven (2001/500/JBZ), 26 juni 2001, PB L 182, 5 juli 2001.

¹⁶⁵ Kaderbesluit inzake de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, alsmede van de daarbij gebruikte hulpmiddelen en de door middel daarvan verkregen voorwerpen (2005/212/JBZ), 24 februari 2005, PB L 68, 15 maart 2005.

¹⁶⁶ Kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie (2006/783/JBZ), 6 oktober 2006, PB L 328, 24 november 2006.

¹⁶⁷ Kaderbesluit inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevriezing van voorwerpen of bewijsstukken (2003/577/JBZ), 22 juli 2003, PB L 196, 2 augustus 2003.

HOOFSTUK 4

Het Europees aanhoudingsbevel

Een van de belangrijkste en meest vergaande maatregelen die binnen de Europese Unie zijn genomen in het kader van de strijd tegen het terrorisme is zonder twijfel het Europees aanhoudingsbevel.¹⁶⁸ Hoewel het aanhoudingsbevel niet beperkt is tot alleen terrorisme, wordt het algemeen beschouwd als een essentieel onderdeel van de antiterroristische maatregelen.¹⁶⁹ Het is aangenomen in het kader van de judiciële samenwerking in strafrechtelijke aangelegenheden binnen het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid van de Europese Unie.¹⁷⁰ Het Europees aanhoudingsbevel mag met recht een schoolvoorbeeld van snelle wetgeving door de Europese Unie worden genoemd. Tussen het voorstel van de Commissie van 19 september 2001¹⁷¹ en het uiteindelijke kaderbesluit zaten nog geen tien maanden. De plannen voor het besluit lagen weliswaar al enige tijd klaar, maar uit de extreem snelle afhandeling daags na de aanslagen van 11 september mag worden opgemaakt dat de grote politieke druk van dat moment en de alom gevoelde noodzaak tot het nemen van maatregelen tegen terrorisme de invoering van het kaderbesluit sterk hebben bespoedigd.¹⁷²

Het Europees aanhoudingsbevel is in de plaats gekomen van een aantal oudere verdragen op dit terrein. In de eerste plaats is er het Europees Verdrag betreffende uitlevering van 1957, gesloten in het kader van de Raad van Europa.¹⁷³ Daarnaast zijn de twee Overeenkomsten uit 1995 en 1996, ter vereenvoudiging van de procedures uit het Verdrag van 1957, eveneens vervangen door het Aanhoudingsbevel.¹⁷⁴ Ten slotte zijn er de bepalingen die in het Schengen-acquis ter zake van uitlevering zijn opgenomen.¹⁷⁵ In het Kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel is voorzien in de mogelijkheid tot samenwerking met het Schengen Informatie Systeem.¹⁷⁶ Van belang is het feit dat het kaderbesluit slechts van toepassing is in de 27 lidstaten van de Europese Unie.

¹⁶⁸ Kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, 13 juni 2002, 2002/584/JBZ, PB L 190, p. 1.

¹⁶⁹ Wouters, J., Naert, F., *The European Union and 'September 11'*, K.U. Leuven, Rechtenfaculteit, Instituut voor Internationaal Recht, Working paper No. 40, januari 2003, p. 9.

¹⁷⁰ De Cesari, P., *The European Union*, in Giuseppe Nesi (Editor), *International Cooperation in Counter-terrorism, The United Nations and Regional Organizations in the Fight against Terrorism*, Ashgate Publishing Ltd., Hampshire, 2006, p. 224-229.

¹⁷¹ De Commissie diende het voorstel in op 19 september 2001 (COM(2001)522, PB 2001, C 332/E/305).

¹⁷² Spencer, J.R., *The European Arrest Warrant*, Centre of European Legal Studies, Cambridge, 2005, p. 5-7. Zie ook Blekxtoon, R., van Ballegooij, W., *Handbook on the European Arrest Warrant*, TMC Asser Press, Den Haag, 2005, p. 32-36.

¹⁷³ Europees Verdrag betreffende uitlevering, 13 december 1957, Trb. 1965, 9.

¹⁷⁴ Overeenkomst aangaande de verkorte procedure tot uitlevering tussen lidstaten van de Europese Unie, 10 maart 1995, PB C 78/1 (1995). Overeenkomst betreffende uitlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie, 27 september 1996, PB C 375 (1996).

¹⁷⁵ Titel III, artt. 59-66 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst, 19 juni 1990.

¹⁷⁶ Zie supra, noot 168, art. 9.

Het Europees Verdrag betreffende uitlevering van 1957 strekt zich uit over de 47 lidstaten van de Raad van Europa en is derhalve nog onverminderd van kracht in geval van uitlevering tussen een niet-EU-lidstaat en een EU-lidstaat en tussen niet-EU-lidstaten onderling, vooropgesteld dat deze staten lid zijn van de Raad van Europa.¹⁷⁷ De wettelijke basis van het Europees aanhoudingsbevel zijn de artikelen 31 en 34 EU. Art. 31 stelt dat de samenwerking tussen de justitiële autoriteiten met betrekking tot procedures en de bekrachtiging van besluiten moet worden versneld. Sub (b) van het eerste lid van dit artikel gaat over de vergemakkelijking van uitlevering tussen de lidstaten. Deze vereenvoudiging heeft kunnen plaatsvinden door een fundamentele ommezwaai binnen het paradigma van de justitiële samenwerking tussen de lidstaten.¹⁷⁸ Traditionele uitleveringsprocedures waren altijd gebaseerd op het principe dat een staat een beslissing van een andere staat niet uitvoert of bekrachtigt. De fundamentele verandering die het Europees aanhoudingsbevel reflecteert, is dat lidstaten nu automatisch elkaars gerechtelijke beslissingen waarin de arrestatie van een persoon wordt bevolen, erkennen. Deze wederzijdse erkenning is gestoeld op de hoge mate van integratie tussen de verschillende lidstaten en het vertrouwen in elkaars rechtssystemen.¹⁷⁹

De essentie van het Europees aanhoudingsbevel wordt verwoord in art. 1:

“Artikel 1

1. *Het Europees aanhoudingsbevel is een rechterlijke beslissing die door een lidstaat wordt uitgevaardigd met het oog op de aanhouding en de overlevering door een andere lidstaat van een persoon die gezocht wordt met het oog op strafvervolgning of uitvoering van een tot vrijheidsbeneming strekkende straf of maatregel.*
2. *De lidstaten verbinden zich ertoe om, op grond van het beginsel van wederzijdse erkenning en overeenkomstig de bepalingen van dit kaderbesluit, elk Europees aanhoudingsbevel ten uitvoer te leggen.”*

In art. 2 wordt vervolgens het toepassingsgebied van het Europees aanhoudingsbevel afgebakend. Een aanhoudingsbevel kan worden uitgevaardigd ten aanzien van feiten waarop in de uitvaardigende lidstaat een gevangenisstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel staat met een maximum van ten minste twaalf maanden of ten aanzien van opgelegde sancties van ten minste vier maanden. Het tweede lid van dit artikel voorziet vervolgens in een lijst met 32 categorieën van misdrijven ten aanzien waarvan een aanhoudingsbevel mag worden uitgevaardigd indien er in de uitvaardigende staat een maximum gevangenisstraf of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel van ten minste drie jaar op staat. In de 32 in dit artikel opgesomde gevallen is toetsing van de dubbele strafbaarheid van het feit niet vereist.

¹⁷⁷ Blekxtoon, R. en van Ballegooij, W., *Handbook on the European Arrest Warrant*, TMC Asser Press, Den Haag, 2005, p. 39-41.

¹⁷⁸ Zie supra, noot 169, p. 10-11; zie ook: Benedek, W., Yotopoulos-Marangopoulos, A., *Anti-Terrorist Measures and Human Rights*, p. 89-91.

¹⁷⁹ Ibidem. Zie ook het Kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel: 6^e overweging in de preambule en art. 1(2).

Dit betekent dat het feit waarvoor het aanhoudingsbevel wordt uitgevaardigd niet noodzakelijkerwijs strafbaar dient te zijn gesteld in de wet van de uitvoerende staat. In traditionele uitleveringsverdragen gold dit vereiste wel, op grond van het feit dat staten niet geneigd zijn hun soevereine macht uit te oefenen om normen te handhaven die niet overeenkomen met de eigen rechtsopvatting.¹⁸⁰ Het feit dat art. 2(2) van het kaderbesluit het vereiste van de dubbele criminaliteit laat varen, is een logische consequentie van het onderliggende principe van wederzijdse erkenning.¹⁸¹

Getuige art. 2(2) van het kaderbesluit is het Europees aanhoudingsbevel specifiek van toepassing op terrorisme. Om het systeem van het Europees aanhoudingsbevel te vrijwaren van situaties waarin stelselmatig inbreuk wordt gemaakt op fundamentele rechten, staat in de tiende overweging van de preambule het volgende opgetekend:

“[...] De toepassing ervan kan slechts worden opgeschort in geval van een ernstige en voortdurende schending door een lidstaat van de in artikel 6, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde beginselen, welke schending door de Raad is geconstateerd overeenkomstig artikel 7, lid 1, en volgens de procedure van artikel 7, lid 2, van dat Verdrag.”

Hoewel de bewoordingen van deze overweging op meer dan een manier geïnterpreteerd zouden kunnen worden, lijkt het te wijzen op de mogelijkheden om in uitleveringsgevallen een beroep te doen op het EVRM, hetgeen in overeenstemming is met de uitspraak van het EHRM in de *Soering*-zaak.¹⁸² De *Soering*-zaak is van groot belang, omdat in deze zaak werd bepaald dat een lidstaat de verplichtingen onder het EVRM schendt indien het een persoon uitlevert aan een andere staat waar deze persoon een reëel gevaar loopt aan onmenselijke of vernederende behandeling en marteling te worden blootgesteld in strijd met art. 3 EVRM. Het standpunt waar het Verenigd Koninkrijk zich op stelde - dat uitlevering niet de verantwoordelijkheid veronderstelt van de uitleverende staat voor onmenselijke en vernederende behandeling of straf die de uitgeleverde persoon buiten de jurisdictie van de staat zou kunnen leiden - is tegenwoordig absoluut ondenkbaar.¹⁸³ Het Hof oordeelde dat deze verantwoordelijkheid wel degelijk op de uitvoerende lidstaat rust en het beargumenteerde haar uitspraak onder meer met de volgende overweging:

“... It would hardly be compatible with the underlying values of the Convention, that “common heritage of political traditions, ideals, freedom and the rule of law” to which the Preamble refers, were a Contracting State knowingly to surrender a fugitive to another State where there were substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture, however heinous the crime allegedly committed.”

¹⁸⁰ HR 16 januari 1973, NJ 1973, 281 m.nt. C. Bronkhorst.

¹⁸¹ Wouters, J., Naert, F., *Of Arrest Warrants, Terrorist Offences and Extradition Deals. An appraisal of the EU's Main Criminal Law Measures against Terrorism after '11 September'*, K.U. Leuven, Rechtenfaculteit, Instituut voor Internationaal Recht, Working paper No. 56, juni 2004, p. 6.

¹⁸² EHRM, *Soering v. Verenigd Koninkrijk*, 7 juli 1989, A 161, NJ 1990, 158.

¹⁸³ Ibidem, paragraaf 83 van de uitspraak; zie ook supra, noot 177, p. 172-174.

Waar de tiende overweging van de preambule niet spreekt van de mogelijkheid voor de justitiële autoriteit van de uitvoerende lidstaat om uitlevering te weigeren, kunnen de overwegingen 12 en 13 en met name art. 1(3) wel als zodanig worden geïnterpreteerd.¹⁸⁴ De artt. 3 en 4 van het kaderbesluit benoemen respectievelijk de gronden tot verplichte en facultatieve weigering van de tenuitvoerlegging. Krachtens art. 3 moet de rechterlijke autoriteit van de uitvoerende lidstaat de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel weigeren als: (1) het strafbaar feit in de uitvoerende staat onder een amnestie valt en deze staat jurisdictie had over het strafbaar feit; (2) de gezochte persoon reeds onherroepelijk door een lidstaat is berecht ten aanzien van dezelfde feiten, op voorwaarde dat de straf is ondergaan, wordt ondergaan of niet meer kan worden uitgevoerd volgens het recht van de veroordelende lidstaat;¹⁸⁵ (3) de gezochte persoon krachtens het recht van de uitvoerende lidstaat op grond van zijn leeftijd niet strafrechtelijk verantwoordelijk kan worden gesteld ten aanzien van de feiten die ten grondslag liggen aan het bevel.

Art. 4 van het kaderbesluit betreft vervolgens een aantal gronden voor facultatieve weigering door de uitvoerende rechterlijke autoriteit. In de eerste plaats kan in sommige gevallen het ontbreken van de dubbele criminaliteit aanleiding zijn tot weigering.¹⁸⁶ Ten tweede zijn er een aantal situaties die moeten worden beschouwd als toepassingen van het *ne bis in idem*-beginsel, namelijk lopende vervolging van de gezochte persoon in de uitvoerende lidstaat, het door de rechterlijke autoriteiten van de uitvoerende lidstaat seponeren van de zaak of het nemen van een onherroepelijke beslissing die verdere vervolging onmogelijk maakt en een eerdere veroordeling door een derde staat.¹⁸⁷ In alle gevallen dient het uiteraard te gaan om hetzelfde strafbare feit als waarop het Aanhoudingsbevel betrekking heeft. De derde grond is verjaring volgens de wet van de uitvoerende staat mits het feit onder de rechtsmacht van deze staat valt.¹⁸⁸ Als vierde grond noemt art. 4 het geval waarin een Aanhoudingsbevel is uitgevaardigd met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel terwijl de gezochte persoon onderdaan is van de uitvoerende lidstaat of daar ingezet is en deze staat de straf of maatregel overeenkomstig zijn nationale recht zelf ten uitvoer wil leggen.¹⁸⁹ Ten slotte kan de tenuitvoerlegging van een Europees Aanhoudingsbevel worden geweigerd als het strafbaar feit geheel of ten dele is gepleegd op het grondgebied van de uitvoerende staat of als het feit is gepleegd buiten het grondgebied van de uitvaardigende staat en er krachtens het recht van de uitvoerende lidstaat geen extraterritoriale strafbaarheid van het feit geldt.¹⁹⁰

Er dient te worden vermeld dat een beslissing over de uitvoering van een Europees Aanhoudingsbevel en de feitelijke overlevering indien de beslissing tot tenuitvoerlegging is genomen, onderworpen zijn aan strikte tijdslimieten krachtens artt. 17 en 23 van het kaderbesluit.

¹⁸⁴ Zie supra, noot 177, p. 91-92.

¹⁸⁵ Het *ne bis in idem*-beginsel, in overeenstemming met art. 9 Europees Verdrag betreffende uitlevering, 13 december 1957, Trb. 1965, 9.

¹⁸⁶ Art. 4(1).

¹⁸⁷ Respectievelijk art. 4(2), (3) en (5).

¹⁸⁸ Art. 4(4).

¹⁸⁹ Art. 4(6). Feitelijk resulteert dit in overdracht van strafexecutie.

¹⁹⁰ Art. 4(7)(a) en (b).

Artt. 11 en 14 bepalen dat de gezochte persoon bij zijn arrestatie dient te worden geïnformeerd over het Aanhoudingsbevel en de inhoud daarvan, het recht heeft op een advocaat en zonodig een tolk en dat hij, indien hij niet instemt met zijn overlevering, het recht heeft gehoord te worden door de uitvoerende rechterlijke autoriteit.

Het Europees Aanhoudingsbevel kan worden gezien als een uitleveringsverdrag *sui generis* en vertoont veel gelijkenissen met het Europees uitleveringsverdrag. Het Kaderbesluit vervangt de uitlevering tussen lidstaten door een systeem van overlevering door de justitiële autoriteiten van die lidstaten, hetgeen wel een procedurele wijziging inhoudt, maar geen vergaande verandering voor een gezochte persoon is.¹⁹¹ Het Kaderbesluit verwijst naar verschillende mensenrechten die moeten worden gerespecteerd en een stelselmatige inbreuk hierop kan zoals gezegd aan de uitvoering van het Arrestatiebevel in de weg staan. In de twaalfde overweging van de preambule en art. 1(3) wordt expliciet gesteld dat de beginselen zoals omschreven in art. 6 EU worden gerespecteerd. Art. 6 EU en de verwijzingen hierin zijn van groot belang in het kader van de bescherming van de mensenrechten:

“Artikel 6

- 1. De Unie is gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben.*
- 2. De Unie eerbiedigt de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht.*
- 3. De Unie eerbiedigt de nationale identiteit van haar lidstaten.*
- 4. De Unie voorziet zich van de middelen die nodig zijn om haar doelstellingen te verwezenlijken en haar beleid ten uitvoer te leggen.”*

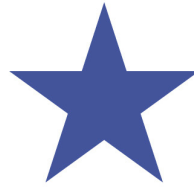
Naast deze verbinding met het EVRM via bovenstaand artikel uit het EU-verdrag bevat het Kaderbesluit ook enkele meer impliciete verwijzingen naar het mensenrechtenverdrag. Het reeds aangehaalde art. 11 dat voorschrijft dat een gearresteerde persoon dient te worden geïnformeerd over het arrestatiebevel en de inhoud ervan, lijkt aan de vereisten ex art. 5(2) EVRM te voldoen. Art. 14 dat bepaalt dat een gearresteerde persoon die niet instemt met zijn overlevering het recht heeft te worden gehoord door de justitiële autoriteit, stemt gedeeltelijk overeen met art. 5(4) EVRM dat in snelle toegang tot een rechter voorziet en daarbij personen die hun overlevering betwisten niet uitsluit.¹⁹² Ondanks deze bepalingen ter bescherming van de fundamentele rechten, heerst er enige scepsis aangaande de verenigbaarheid van het Europees Aanhoudingsbevel met de mensenrechten. Deze problematiek komt aan de orde in paragraaf 5.4.2.

¹⁹¹ Zie supra, noot 177, p. 192-193.

¹⁹² Ibidem.

Het Europees aanhoudingsbevel is een instrument dat steeds vaker gebruikt wordt voor het bestrijden van terrorisme en andere vormen van zware criminaliteit. De ervaringen hiermee – op basis van het aanhoudingsbevel zijn tot dusver meer dan 2000 vermoedelijke daders van strafbare feiten uitgeleverd – grijpt de Raad aan om verdergaande wetgeving in te voeren. Inmiddels heeft de Raad een politiek akkoord bereikt over een voorstel tot invoering van een Europees bewijsverkrijgingsbevel (2006). De Raad heeft ook een Kaderbesluit aangenomen om de wederzijdse erkenning van beslissingen tot confiscatie mogelijk te maken (2006).¹⁹³

¹⁹³ Secretariaat-Generaal van de Raad van de Europese Unie, *~Overzicht~, De Europese Unie en de strijd tegen het terrorisme*, REV 1, Brussel, 14 mei 2007, p. 4.



Deel 2

Schaduwkanten

HOOFDSTUK 5

Mensenrechtelijke kanttekeningen

5.1 - Inleiding

In deel 1 zijn vele maatregelen aan de orde gekomen die binnen de Europese Unie zijn getroffen ter bestrijding van terrorisme, zoals verdragen en kaderbesluiten waarin terroristische misdrijven worden gedefinieerd en strafbaar gesteld en regelgeving waarin opsporings- en vervolgingsmechanismen in het leven worden geroepen. De urgentie van deze maatregelen is duidelijk en deze wordt gerechtvaardigd door de aanwezigheid van (de dreiging van) grootschalig terrorisme in Europa. De aanpak zoals voorgestaan door de Europese Unie komt voort uit de wijze waarop terrorisme in westerse staten, waaronder nadrukkelijk ook de Verenigde Staten, wordt benaderd. Men ziet het als een soort oorlog en de maatregelen zijn geheel in de geest van deze benadering van een repressief karakter vanuit het principe van zelfverdediging. Niet-westerse staten en non-gouvernementele organisaties spreken zich daarentegen uit voor een meer preventieve benadering door te trachten de wortels en oorzaken van terrorisme te achterhalen en weg te nemen. Hoe interessant deze ethische kwestie ook moge zijn, hierop zal in het vervolg van dit deel niet verder worden ingegaan. Het zal beperkt blijven tot een beschouwing van de juridische merites.

Wat bestudering van het beschrevene in deel 1 uitwijst, is dat deze maatregelen vaak ver gaan en ingrijpende consequenties hebben voor de vermeende terroristen en andere burgers. Hoewel de bestrijding van het terrorisme uiterst belangrijk is en ruim baan verdient, laat het onverlet dat ook in dit kader de mensenrechten, ofwel de individuele fundamentele rechten van de terroristen of personen die daarvan worden verdacht, prevaleren. De vraag met betrekking tot de maatregelen in de strijd tegen het terrorisme is of deze in sommige gevallen niet zover gaan dat kan worden gesproken van een inbreuk op die mensenrechten. Dit zal in deel 2 aan de orde komen aan de hand van een aantal onderwerpen waarbij deze vraag zich nadrukkelijk opdringt. De nadruk ligt op de mensenrechten zoals opgetekend in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden (EVRM), het belangrijkste mensenrechtenverdrag dat geldt binnen het raamwerk van de Europese Unie.¹⁹⁴ Dit Verdrag werd in 1950 gesloten binnen het kader van de Raad van Europa.

Wat in dit tweede deel eveneens aan de orde zal komen, is de jurisdictie in zaken die betrekking hebben op terrorisme. Een perceptie van dit aspect van het antiterrorisme staat centraal in hoofdstuk 6.

¹⁹⁴ Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden (EVRM), 4 november 1950, Trb. 1951, 154.

5.2 - De Raad van Europa en het EVRM

De Raad van Europa is op 5 mei 1949 opgericht met het Verdrag van Londen.¹⁹⁵ Met de toetreding van Montenegro op 11 mei 2007 is het totaal aantal lidstaten van de Raad van Europa op 47 gekomen.¹⁹⁶ De Raad van Europa zetelt in Straatsburg en heeft als doel de bevordering van een grotere Europese eenheid, een pluriforme democratie, de principes van de rechtsstaat en, als gezegd, de mensenrechten. Het Europees verdrag van de rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden is op 4 november 1950 gesloten in het kader van de Raad van Europa. Het is daarmee het belangrijkste wapenfeit van de Raad. Het Verdrag is opgesteld in navolging van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM), aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.¹⁹⁷ Evenals in de Universele Verklaring van de VN worden in het EVRM de mensenrechten en burgerrechten vastgelegd voor alle inwoners van de staten die partij zijn bij het Verdrag. Omdat het een Verdrag is in het kader van de Raad van Europa geldt het voor de 47 lidstaten hiervan, waaronder alle 27 lidstaten van de Europese Unie. Sinds het sluiten van het Verdrag in 1950 is het EVRM aangevuld met 13 protocollen. Art. 6(1) van het Verdrag betreffende de Europese Unie brengt tot uiting dat lidstaten de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden moeten eerbiedigen. Hieruit mag worden geconcludeerd dat huidige en nieuwe lidstaten partij moeten zijn bij het EVRM, hetgeen tevens lidmaatschap van de Raad van Europa veronderstelt.¹⁹⁸ Het tweede lid van dit artikel bepaalt vervolgens expliciet dat de lidstaten zich aan het EVRM moeten houden:

“De Unie eerbiedigt de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht.”

Art. 1 van het EVRM houdt voor de lidstaten de verplichting in om de mensenrechten zoals vastgesteld in de eerste titel van het Verdrag aan een ieder die onder hun jurisdictie ressorteert te verzekeren. In paragraaf 5.3 worden de artikelen uit die eerste titel van het EVRM, die in het licht van de strijd tegen het terrorisme van belang zijn, genoemd en uitgelegd.

¹⁹⁵ Verdrag tot oprichting van de Raad van Europa, 5 mei 1949, Londen.

¹⁹⁶ De lidstaten van de Raad van Europa zijn: België, Denemarken, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Griekenland, Turkije, IJsland, Duitsland, Oostenrijk, Cyprus, Zwitserland, Malta, Portugal, Spanje, Liechtenstein, San Marino, Finland, Hongarije, Polen, Bulgarije, Estland, Litouwen, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, Roemenië, Andorra, Letland, Albanië, Moldavië, Macedonië, Oekraïne, Rusland, Kroatië, Georgië, Armenië, Azerbeidzjan, Bosnië en Herzegovina, Servië, Monaco en Montenegro.

¹⁹⁷ De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, 10 december 1948 (A/RES/217).

¹⁹⁸ Barents, R., Brinkhorst, L.J., *Grondlijnen van Europees recht*, Kluwer, Deventer 2006, p. 91-92.

5.3 - Relevante bepalingen van het EVRM

Uiteraard kunnen vrijwel alle rechten en vrijheden uit de eerste titel van het EVRM van toepassing zijn op de strijd tegen het terrorisme en de maatregelen die in het belang daarvan worden genomen. Deze paragraaf beperkt zich tot de rechten ten aanzien waarvan er een controverse heerst als gevolg van de maatregelen zoals beschreven in deel 1.

Allereerst is art. 3 EVRM aangaande het folterverbod van belang:

“Artikel 3

Niemand mag worden onderworpen aan foltering en aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.”

Dit artikel is absoluut en *notstandsfeest*. Het absolute karakter houdt in dat het artikel in beginsel niet onderworpen is aan beperkingen of inmengingen en dat er bovendien geen afweging plaatsvindt van dit recht ten opzichte van andere verdragsrechten of belangen.¹⁹⁹ *Notstandsfeest* betekent dat de bepaling van art. 3 onder geen beding, ook niet in geval van oorlog of noodtoestand, mag worden opgeschort.²⁰⁰

De aard van dit artikel is van groot belang in het kader van de strijd tegen het terrorisme. Een staat blijft te allen tijde verantwoordelijk voor de correcte behandeling van personen die onder haar rechtsmacht vallen. Dat betekent dat in alle omstandigheden, zelfs in het geval van een zogenaamde ‘*tikkende tijdbom*’, niets een optreden in strijd met artikel 3 rechtvaardigt.²⁰¹ Art. 3 is eveneens van toepassing in het geval van een uitlevering naar een staat waar de betrokken persoon een reëel gevaar loopt te zullen worden behandeld in strijd met het EVRM. Dit principe zal in paragraaf 5.4.2 aan de orde komen.

Het tweede artikel dat in dit kader moet worden genoemd is artikel 5 aangaande het recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid:

“Artikel 5

1. Een ieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon. Niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen, behalve in de navolgende gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure:

- a. indien hij op rechtmatige wijze is gedetineerd na veroordeling door een daartoe bevoegde rechter;*
- b. indien hij op rechtmatige wijze is gearresteerd of gedetineerd, wegens het niet naleven van een overeenkomstig de wet door een gerecht gegeven bevel of teneinde de nakoming van een door de wet voorgeschreven verplichting te verzekeren;*

¹⁹⁹ Vande Lanotte, J., *Handboek EVRM*, Intersentia, Antwerpen, 2004, p. 91-92.

²⁰⁰ Ibidem. Zie ook art. 15(2) betreffende de uitsluiting van de afwijkingsclausule ten aanzien van art. 3.

²⁰¹ Hedigan, J., *Human Rights and Counter-terrorism: the approach of the European Court of Human Rights*, rapport van de Internationale Federatie voor Mensenrechten: *Analysis Report – Counter-Terrorism versus Human Rights: The Key to Compatibility*, 2005 (www.icj.org/IMG/pdf/Friday_24_October_Morning.pdf).

- c. *indien hij op rechtmatige wijze is gearresteerd of gedetineerd teneinde voor de bevoegde rechterlijke instantie te worden geleid, wanneer er een redelijke verdenking bestaat, dat hij een strafbaar feit heeft begaan of indien het redelijkerwijs noodzakelijk is hem te beletten een strafbaar feit te begaan of te ontvluchten nadat hij dit heeft begaan;*
 - d. *in het geval van rechtmatige detentie van een minderjarige met het doel toe te zien op zijn opvoeding of in het geval van zijn rechtmatige detentie, teneinde hem voor de bevoegde instantie te geleiden;*
 - e. *in het geval van rechtmatige detentie van personen ter voorkoming van de verspreiding van besmettelijke ziekten, van geesteszieken, van verslaafden aan alcohol of verdovende middelen of van landlopers;*
 - f. *in het geval van rechtmatige arrestatie of detentie van een persoon teneinde hem te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen, of van een persoon waartegen een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is."*
2. *Een ieder die gearresteerd is moet onverwijld en in een taal die hij verstaat op de hoogte worden gebracht van de redenen van zijn arrestatie en van alle beschuldigingen die tegen hem zijn ingebracht.*
3. *Een ieder die is gearresteerd of gedetineerd, overeenkomstig lid 1.c van dit artikel, moet onverwijld voor een rechter worden geleid of voor een andere magistraat die door de wet bevoegd verklaard is rechterlijke macht uit te oefenen en heeft het recht binnen een redelijke termijn berecht te worden of hangende het proces in vrijheid te worden gesteld. De invrijheidstelling kan afhankelijk worden gesteld van een waarborg voor de verschijning van de betrokkene ter terechtzitting.*
4. *Een ieder, wie door arrestatie of detentie zijn vrijheid is ontnomen, heeft het recht voorziening te vragen bij het gerecht opdat deze spoedig beslist over de rechtmatigheid van zijn detentie en zijn invrijheidstelling beveelt, indien de detentie onrechtmatig is.*
5. *Een ieder die het slachtoffer is geweest van een arrestatie of een detentie in strijd met de bepalingen van dit artikel, heeft recht op schadeloosstelling."*

Het is evident dat detentie een van de kernaspecten is van alle antiterroristische maatregelen. Zo zien sommige staten zich in het kader van de strijd tegen het terrorisme gerechtigd verdachte personen te detineren zonder (onmiddellijk) proces. Ierland en het Verenigd Koninkrijk hebben de rechten uit art. 5 EVRM al in enkele gevallen ingeperkt op basis van art. 15 EVRM, hetgeen evenwel aan strenge voorwaarden en rechterlijke toetsing onderhevig is.²⁰² Wat betreft de rechten uit art. 5 EVRM zal de kritische beschouwing in dit hoofdstuk beperkt blijven tot lid 1(f), dat van belang is in het kader van het Europees aanhoudingsbevel. Paragraaf 5.4.2 gaat hier dieper op in.

Het derde belangrijke artikel dat in het tweede deel aandacht zal krijgen, is art. 7 EVRM:

"Artikel 7

1. Niemand mag worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin mag een zwaardere straf worden

²⁰² Zie supra, noot 201.

opgelegd dan die, die ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was.

2. Dit artikel staat niet in de weg aan de berechting en bestraffing van iemand, die schuldig is aan een handelen of nalaten, dat ten tijde van het handelen of nalaten, een misdrijf was overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen die door de beschaafde volken worden erkend.”

Dit artikel betreft het legaliteitsbeginsel en is met name in het geding als het gaat om de definities die in de verschillende wetgeving worden gehanteerd met betrekking tot terrorisme. Jurisprudentie geeft een indruk van hoe precies en ondubbelzinnig definities behoren te zijn. Iedere definitie moet in overeenstemming zijn met de principes van strafwetgeving en de internationale mensenrechten. Het principe van *nullem crimen sine lege* en *nulla poena sine lege* vormt een van de hoekstenen van het moderne strafrecht. Ieder persoon moet te allen tijde zekerheid hebben over de vraag of een bepaald doen of laten strafbaar is of niet. In de huidige antiterroristische wetgeving van de Europese Unie staat dit beginsel van legaliteit in zekere mate onder druk.²⁰³ Dit onderwerp staat centraal in paragraaf 5.4.1.

Ten slotte komt ook artikel 8 EVRM aan de orde:

“Artikel 8

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”

Artikel 8 is vanzelfsprekend een heet hangijzer in het licht van de strijd tegen het terrorisme, met name omdat de vergevorderde bevoegdheden van de autoriteiten sterk kunnen ingrijpen in het privéleven van alle burgers van de Europese Unie, doordat privégegevens worden gecontroleerd en er vaker videobeelden worden gemaakt op plaatsen waar dat noodzakelijk wordt geacht. Artikel 8 is echter ook van toepassing op de privacy van personen die van terrorisme worden verdacht. Een goed voorbeeld hiervan zijn de mensen die op terreurlijsten voorkomen als zijnde terrorist en te maken krijgen met sancties die sterk ingrijpen in hun persoonlijke levenssfeer. De strikte voorwaarden waaraan moet worden voldaan voordat inmenging door het openbaar gezag mag plaatsvinden, te weten conformiteit met wettelijke bepalingen en noodzakelijkheid in een democratische samenleving, worden door het Hof nader uitgelegd in *Klass v. Duitsland*.²⁰⁴ Het privacyvraagstuk wordt nader beschouwd in paragraaf 5.4.3.

²⁰³ Skinnider, E., *Counter-Terrorism Measures and the Impact on International Human Rights Standards in the Field of Criminal Justice*, voorgelegd aan the International Centre For Criminal Law Reform And Criminal Justice Policy, voor de conferentie van Montreal, juli 2004, p. 18-19.

²⁰⁴ EHRM, *Klass v. Duitsland*, 6 september 1978.

5.4 - Enkele mensenrechtenkwesties

De antiterroristische maatregelen van de Europese Unie staan op vele punten op gespannen voet met de mensenrechten. Dit hoofdstuk is gewijd aan de meest flagrante uitwassen van het antiterrorisme. Naast de mensenrechtelijke kanttekeningen die kunnen worden geplaatst bij vele van de maatregelen, geeft ook de jurisdictie aanleiding tot een kritische beschouwing. Dat vraagstuk staat centraal in hoofdstuk 6.

5.4.1 - De implicaties van het definitieprobleem

In hoofdstuk 1 is het probleem van de codificatie van het begrip *terrorisme* uitvoerig aan de orde geweest. Zo kenmerkt het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie aangaande terrorisme zich door een groot aantal omschrijvingen van terroristische misdrijven en spreekt ook het Europees Aanhoudingsbevel in art. 2(2) van terrorisme.²⁰⁵ Deze kaderbesluiten zijn bindend voor de lidstaten, maar laten deze lidstaten wel in grote mate vrij in de wijze waarop geïmplementeerd wordt. Deze vrijheid die de lidstaten hebben, leidt, zoals ook in hoofdstuk 1 geïllustreerd, tot verschillen in de nationale wetgevingen. Volgens de Internationale Helsinki Federatie van Mensenrechten bijvoorbeeld is het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding er in de periode na 11 september dusdanig snel doorheen gejaagd dat er niet voldoende is stilgestaan bij het belang van eenduidige definities, hetgeen heeft geleid tot een grote mate van ambiguïteit en te brede omschrijvingen.²⁰⁶ Ook Amnesty International heeft haar zorgen kenbaar gemaakt over de in hun ogen te vage definitie van terrorisme in het kaderbesluit ter zake. Volgens de organisatie is het vage karakter van de definitie vooral zorgwekkend, omdat het een basis vormt voor verdere maatregelen, zoals het opstellen van lijsten met terroristen en terroristische organisaties.^{207 208}

Ook ten aanzien van de definities in het kaderbesluit zijn kritische geluiden te horen. In de eerste plaats worden er vraagtekens geplaatst bij de opsomming van 32 misdrijven in art. 2(2), waarvan terrorisme er een is. Wanneer een dergelijk misdrijf in beide rechtssystemen strafbaar zou zijn, impliceert dit immers een grotere mate van bescherming van de mensenrechten. Omdat er een grote mate van homogeniteit tussen het recht van de verschillende lidstaten wordt verondersteld, acht men de bescherming van deze rechten niettemin aanwezig. De definities van sommige van deze 32 misdrijven zijn echter dusdanig vaag dat het de vraag is of die homogeniteit ten aanzien van dergelijke feiten wel daadwerkelijk aanwezig is.

²⁰⁵ Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding, 13 juni 2002, 2002/475/JBZ, PB L 164, 22 juni 2002 en Kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, 13 juni 2002, 2002/584/JBZ, PB L 190.

²⁰⁶ Rapport van de Internationale Federatie van Mensenrechten (IHF), *Anti-terrorism Measures, Security and Human Rights; Developments in Europe, Central Asia and North America in the Aftermath of September 11*, april 2003, p. 66-70.

²⁰⁷ Amnesty International, *Human Rights dissolving at the Borders? – Counter-terrorism and EU Criminal Law*, 31 mei 2005.

²⁰⁸ Zie infra, paragraaf 5.4.3.

Zo zijn bijvoorbeeld *racisme en vreemdelingenhaat* uiterst multi-interpretabele termen en ook *terrorisme* kan op verschillende manieren worden opgevat.²⁰⁹ Nu het vereiste van *dubbele criminaliteit* ten aanzien van deze 32 misdrijven niet geldt, kan men zich afvragen of het zo grote wederzijdse vertrouwen, waarvan in overweging 10 van de preambule gloedvol wordt gesproken, wel feitelijk gerechtvaardigd is. Neem het voorbeeld van de Nederlandse Wet terroristische misdrijven,²¹⁰ waarin, in tegenstelling tot de implementerende wetgeving van andere lidstaten, het werven voor de jihad strafbaar wordt gesteld.²¹¹ Een andere lidstaat zou, indien er op basis van deze bepaling een aanhoudingsbevel door de Nederlandse rechterlijke autoriteit wordt uitgevaardigd, in beginsel wel moeten uitleveren, omdat het om een misdrijf uit art. 2(2) gaat. Daarmee verloochent het dan in zekere zin de eigen rechtsopvatting. In sommige lidstaten is bij de implementatie van het kaderbesluit voorzien in een mogelijkheid van toetsing door een rechter, die in genoemd voorbeeld de uitlevering nog zou kunnen tegenhouden.²¹²

Het lijkt geen twijfel dat het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding en het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel vragen oproepen omtrent het legaliteitsbeginsel. Het legaliteitsbeginsel is opgenomen in art. 7(1) EVRM, zoals in paragraaf 5.3 beschreven. In *Kokkinakis v. Griekenland* heeft het Hof dit beginsel uitgelegd door te stellen aan welke eisen strafbepalingen moeten voldoen:

*“...the principle that only the law can define a crime and prescribe a penalty (nullum crimen, nulla poena sine lege) and the principle that the criminal law must not be extensively construed to an accused's detriment, for instance by analogy; it follows from this that an offence must be clearly defined in law. This condition is satisfied where the individual can know from the wording of the relevant provision and, if need be, with the assistance of the courts' interpretation of it, what acts and omissions will make him liable.”*²¹³

Woorden van gelijke strekking treffen we aan in de zaak *Baskaya en Okçuoglu v. Turkije*.²¹⁴ In een andere zaak waarbij Turkije betrokken was, gaat het Hof in op het verbod om van art. 7(1) af te wijken en beklemtoont het nogmaals het beschermende karakter van de bepaling:

*“...the guarantee enshrined in Article 7, which is an essential element of the rule of law, occupies a prominent place in the Convention system of protection, as is underlined by the fact that no derogation from it is permissible under Article 15 in time of war or other public emergency. It should be construed and applied, as follows from its object and purpose, in such a way as to provide effective safeguards against arbitrary prosecution, conviction and punishment...”*²¹⁵

²⁰⁹ Zie hfst. 1 over de definitie van terrorisme.

²¹⁰ Wijziging en aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met terroristische misdrijven (Wet terroristische misdrijven), 24 juni 2004 (Stb. 2004, 290).

²¹¹ Art. 205 Sr.

²¹² Een voorbeeld hiervan is België.

²¹³ EHRM, *Kokkinakis v. Griekenland*, 25 mei 1993, paragraaf 52.

²¹⁴ EHRM, *Baskaya en Okçuoglu v. Turkije*, 8 juli 1999, paragraaf 36.

²¹⁵ EHRM, *Ecer en Zeyrek v. Turkije*, 27 februari 2001, paragraaf 29.

Deze zaken tonen aan dat het EHRM zeer strikt omgaat met de bepaling uit art. 7(1) van het EVRM. Met name de uitleg in de zaak *Kokkinakis v. Griekenland* – dat een individu moet kunnen opmaken uit de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de rechterlijke interpretatie hiervan, voor welk doen of nalaten hij verantwoordelijk kan worden gehouden – stelt de legaliteit van het Europees aanhoudingsbevel ter discussie. Het is immers zo dat de bewoordingen in de verschillende geïmplementeerde nationale wetgevingen niet één op één gelijk zijn, wat ertoe leidt dat een individu niet alleen de bewoordingen van de bepalingen in zijn eigen lidstaat correct dient te duiden, maar ook de bepalingen in andere lidstaten waar hij zich begeeft of ophoudt.

Dit punt is onder de aandacht gebracht door *Advocaten voor de Wereld*, een onafhankelijke organisatie die zich bezighoudt met schendingen van de mensenrechten. In 2004 heeft deze vereniging een beroep ingesteld bij het Arbitragehof te België strekkende tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de Belgische wet die het kaderbesluit in nationaal recht omzet.²¹⁶ Prejudiciële vragen van dit Arbitragehof hebben vervolgens geleid tot een uitspraak van het Hof van Justitie.²¹⁷ De *Advocaten* voerden onder meer aan dat de Belgische wet niet in voldoende mate duidelijk en precies omschreven wettelijke bepalingen bevatte, maar slechts vage categorieën. De rechterlijke autoriteit zou bij de beslissing over de uitvoering van het aanhoudingsbevel niet over voldoende informatie beschikken om te bepalen of het misdrijf ten aanzien waarvan het bevel is uitgevaardigd nu wel of niet binnen die categorieën valt.²¹⁸ Tevens betoogden zij dat door de vaag en niet geheel universeel in de lidstaten gedefinieerde 32 misdrijven, ten aanzien waarvan het vereiste van *dubbele criminaliteit* niet geldt, een persoon die op basis van het Europees aanhoudingsbevel van zijn vrijheid is beroofd geen voordeel heeft van de garantie dat strafwetgeving behoort te voldoen aan voorwaarden van precisie, duidelijkheid en voorspelbaarheid, noch dat hij op het moment van de daad weet of dat een misdrijf is of niet.²¹⁹

Het Hof oordeelt dat het kaderbesluit door haar aard lidstaten verplicht tot implementatie daarvan en dat, ook al zouden alle lidstaten het kaderbesluit woord voor woord reproduceren, de feitelijke definitie van de misdrijven en de toepasbare straffen volgen uit de wetgeving van de uitvaardigende lidstaat. Tevens voert het Hof aan dat het kaderbesluit niet tot doel heeft de betreffende strafbare feiten te harmoniseren voor wat betreft de bestanddelen ervan of de straffen die eruit volgen.²²⁰

De definiëring van de categorieën misdrijven uit art. 2(2) van het kaderbesluit blijft een kwestie die wordt bepaald door de wet van de uitvaardigende lidstaat, waarbij overeenkomstig art. 6 EU de mensenrechten en fundamentele vrijheden uit het EVRM, en diensgevolge ook het legaliteitsbeginsel, dienen te worden geëerbiedigd.

²¹⁶ Belgische wet aangaande het Europees aanhoudingsbevel, 19 december 2003 (Belgisch Staatsblad, 22 december 2003).

²¹⁷ Hof van Justitie, *Advocaten voor de Wereld v. Leden van de Ministerraad*, 3 mei 2007, C-303/05.

²¹⁸ Idem, paragraaf 13.

²¹⁹ Paragraaf 48.

²²⁰ Paragraaf 52.

Dat het kaderbesluit niet tot doel heeft de strafbare feiten te harmoniseren, lijdt geen twijfel. De verscheidenheid aan definities die de verschillende nationale implementaties van het kaderbesluit rijk zijn, toont dit zonder meer aan. En dan hebben we het nog niet eens over de mogelijke interpretaties door de nationale rechters. Hoewel de nationale wetgevingen op zichzelf dan conform het legaliteitsbeginsel geschreven zijn, is er niettemin diversiteit in de definiëring van de lidstaten van de Europese Unie. En het is juist deze internationale diversiteit die de rechtsonzekerheid teweegbrengt waar het legaliteitsbeginsel ons voor zou moeten behoeden. Het Europees aanhoudingsbevel zou een minder omstreden rechtsmiddel kunnen zijn als het in de vorm van een verdrag zou zijn gegoten, supranationaal en van A tot Z bindend voor alle lidstaten en burgers van de Europese Unie. Het kaderbesluit is in dit geval een slecht instrument, omdat het inconsistenties bevat en verwarring zaait.

5.4.2 - Het Europees aanhoudingsbevel en non-refoulement

Er kan geen twijfel over bestaan dat het Kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel van 13 juni 2002 de belangrijkste ontwikkeling is op het gebied van het recht en de praktijk van uitlevering binnen de Europese Unie sinds het Europees Uitleveringsverdrag van 1957.²²¹ Deze hervorming en de vernieuwing die dit kaderbesluit teweegbrengt binnen de strafrechtpleging in de lidstaten noopt ertoe een verantwoorde afweging te maken tussen het belang van snellere en eenvoudiger procedures voor de overlevering van misdadigers - ter bestrijding van de groeiende grensoverschrijdende misdaad zoals terrorisme - enerzijds en de bescherming van de fundamentele mensenrechten anderzijds.

Uitvoering van het Europees aanhoudingsbevel gaat verder dan uitlevering op basis van het Uitleveringsverdrag, in die zin dat het minder mechanismen bevat die ervoor zorgen dat de rechten van de persoon in kwestie, zoals voortvloeiend uit onder meer art. 3 en 5 EVRM, zijn gewaarborgd. De procedure op basis van het Europees aanhoudingsbevel betreft in feite geen uitlevering, maar meer het concept van overdracht van een gezochte persoon op basis van wederzijds vertrouwen en de erkenning van de judiciële beslissing tot uitvaardiging van een aanhoudingsbevel.²²² De manier waarop met deze wijziging wordt omgegaan door de justitiële autoriteiten en de rechterlijke macht in de verschillende lidstaten, is van essentieel belang voor de ontwikkeling van dit instrument.²²³

Uiteraard is het zo dat het EVRM voorziet in de mogelijkheid van uitlevering en detentie met het oog op uitlevering in art. 5(1)(f). Dit heeft het Hof nog eens uitdrukkelijk gearticuleerd in het *Öcalan*-arrest, waarin het stelde dat het EVRM niet in de weg staat aan samenwerking tussen staten binnen het raamwerk van uitleveringsverdragen en in gevallen van uitzetting, met het oog op het berechten van

²²¹ Blekxtoon, R., van Ballegooij, W., *Handbook on the European Arrest Warrant*, TMC Asser Press, Den Haag, 2005, p. 167-168.

²²² Ibidem.

²²³ Ibidem.

voortvluchtige misdadigers, mits dit niet in strijd is met een specifiek recht zoals erkend in het Verdrag.²²⁴

Door het wederzijds vertrouwen is er in de praktijk van het Europees aanhoudingsbevel wellicht eerder een dergelijke schending van een recht uit het EVRM aan de orde. Een erg plichtsgetrouwe uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel kan leiden tot een lager niveau van bescherming van de mensenrechten, want een onverminderde eerbiediging van deze rechten zal ontegenzeggelijk het beginsel van wederzijds vertrouwen onder druk zetten. Sceptici vragen zich af of de grote mate van wederzijds vertrouwen uit de tiende overweging van de preambule wel daadwerkelijk bestaat en of dat ook gerechtvaardigd is.²²⁵ De lidstaten zijn weliswaar gebonden door de bepalingen uit het EVRM, maar het Verdrag zelf biedt maar een beperkte bescherming. Het is de extensieve interpretatie van die bepalingen in de arresten van het EHRM die in werkelijkheid tot een veel grotere mate van bescherming leidt. Dat betekent echter niet automatisch dat de lidstaten deze geëxtensiveerde interpretatie en de daarmee gepaard gaande hoge mate van bescherming ook daadwerkelijk eerbiedigen.²²⁶

Art. 3 EVRM is een goed voorbeeld van een door het Hof geëxtensiveerde bepaling die op het Europees aanhoudingsbevel van toepassing kan zijn. Dit vereist enige verklaring. Art. 3 EVRM betreft het verbod op foltering en onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing. Op het eerste gezicht lijkt dat niets met uitlevering te maken te hebben, ware het niet dat het Hof in het arrest *Soering* heeft bepaald dat er ook van een schending van dit artikel sprake is als iemand wordt uitgeleverd aan een staat waar hij aan foltering of onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing kan worden blootgesteld.²²⁷ Het Hof heeft hier het beginsel van non-refoulement van toepassing geacht.

Het beginsel van non-refoulement komt van oorsprong uit het recht betreffende de bescherming van vluchtelingen.²²⁸ In deze context heeft non-refoulement betrekking op de situatie waarin een vluchteling of asielzoeker wordt uitgeleverd aan een staat waar hij zijn leven of vrijheid niet zeker is op grond van zijn ras, religie, nationaliteit, zijn behoren tot een specifieke sociale groep of zijn politieke mening.²²⁹ Inmiddels is het niet meer alleen op vluchtelingen van toepassing, getuige ook art. 19(2) van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.²³⁰

²²⁴ EHRM, *Öcalan v. Turkije*, 12 maart 2003, paragraaf 85.

²²⁵ Blekxtoon, R., *Europees Arrestatiebevel*, 77 Ned. Juristenblad (2002), p. 1058-1061.

²²⁶ Wouters, J., Naert, F., *Of Arrest Warrants, Terrorist Offences and Extradition Deals. An appraisal of the EU's Main Criminal Law Measures against Terrorism after '11 September'*, K.U. Leuven, Rechtenfaculteit, Instituut voor Internationaal Recht, Working paper No. 56, juni 2004, p. 13.

²²⁷ EHRM, *Soering v. Verenigd Koninkrijk*, 7 juli 1989.

²²⁸ Schabas, W.A., *Non-Refoulement – Background Paper for the technical workshop on Human Rights and International Cooperation in Counter-Terrorism*, Liechtenstein, 15-17 november 2006.

²²⁹ Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, 28 juli 1951, Trb. 1954, 88. Art. 1 en 33.

²³⁰ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, 7 december 2000, PB C 364.

“Artikel 19(2)

Niemand mag worden verwijderd of uitgezet naar dan wel uitgeleverd aan een staat waarin een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan folteringen of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen.”

Als gezegd is het grotere bereik van het principe van non-refoulement in het moderne internationale mensenrechtenrecht voor een belangrijk deel het gevolg van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Het gaat met name om het al aangehaalde arrest *Soering* waarin het Hof art. 3 EVRM concipieerde als een impliciet verbod van *refoulement*.²³¹ De zaak betrof de Duitser Soering, die, na uitlevering aan de Verenigde Staten, de doodstraf boven het hoofd hing.

Hoewel de doodstraf op zichzelf geen marteling of onmenselijke behandeling is, achtte het Hof niettemin art. 3 van toepassing, omdat het ‘*death row phenomenon*’ dat onvermijdelijk met de doodstraf gepaard gaat wel een schending van dit artikel vormt.²³² Het Hof heeft deze opvatting recent nog eens duidelijk gemaakt in het arrest *Iorgov v. Bulgarije*.²³³

Voordat het arrest *Soering* gewezen werd, was de algemene opvatting dat schending van art. 3 EVRM door de uitvoerende lidstaat niet mogelijk was, omdat de uitvaardigende lidstaat verantwoordelijk was voor het eerbiedigen van de mensenrechten van de gezochte persoon. Ook de Hoge Raad in Nederland heeft deze opvatting in een aantal zaken uitgesproken.²³⁴

Het beginsel van non-refoulement in het kader van uitlevering en overdracht is een absoluut recht waarvan in geen enkel geval mag worden afgeweken. Dit heeft het Hof overtuigend bepaald in het *Chahal*-arrest.²³⁵ Er mag zelfs geen afbreuk worden gedaan aan dit recht als de veiligheid van de staat in het geding is of als er sprake is van een noodtoestand. Het absolute karakter van dit recht is gebaseerd op het absolute en ongeclausuleerde karakter van het verbod op marteling.²³⁶ In *Chahal* gaat het om uitzetting en niet om uitlevering van een van terrorisme verdachte persoon, maar de uitspraak van het Hof is in dit kader niet minder van belang. Het Verenigd Koninkrijk stelde zich op het standpunt dat - in het geval van terrorisme - bij de toepassing van het beginsel van non-refoulement op basis van art. 3 EVRM een afweging zou moeten worden gemaakt tussen het gevaar dat de persoon in kwestie vormt als hij blijft waar hij is en het risico dat de persoon na uitzetting/uitlevering aan onmenselijke behandeling zal worden blootgesteld.²³⁷ Het Hof oordeelde anders:

²³¹ Zie supra, noot 227.

²³² Zie voor de doctrine omtrent het *death row phenomenon* onder meer: Schabas, W.A., *The Death Penalty as Cruel Treatment and Torture*, Northeastern University Press, Boston, 1996.

²³³ EHRM, *Iorgov v. Bulgarije*, 11 maart 2004, paragraaf 72.

²³⁴ Bijvoorbeeld HR 1 juli 1985, NJ 1986, 162 en HR 1 juli 1986, NJ 1987, 256.

²³⁵ EHRM, *Chahal v. Verenigd Koninkrijk*, 15 november 1996.

²³⁶ Rapport van de speciale VN-rapporteur inzake marteling, Manfred Nowak, 2006, paragraaf 31.

²³⁷ Zie supra, noot 235, paragraaf 76.

*“Article 3 [...] enshrines one of the most fundamental values of democratic society[...] The Court is well aware of the immense difficulties faced by States in modern times in protecting their communities from terrorist violence. However, even in these circumstances, the Convention prohibits in absolute terms torture or inhuman or degrading treatment or punishment, irrespective of the victim’s conduct. Unlike most of the substantive clauses of the Convention and of Protocols 1 and 4 [...], Article 3 [...] makes no provision for exceptions and no derogation from it is permissible under Article 15 [...] even in the event of a public emergency threatening the life of the nation.”*²³⁸

Dit arrest dateert al van 1996 en het is logisch dat, door het sterk verhevigde terrorisme en de dreiging die daarvan uitgaat, dit onderwerp meer dan eens actueel is. Ondanks de niet mis te verstane bewoordingen van het EHRM in *Chahal* en het ondubbelzinnige verbod van *refoulement* in dreigende situaties, is de opvatting van het Hof onlangs toch impliciet ter discussie gesteld.

Het betreft de zaak van *v. Nederland*, een zaak betreffende uitzetting. Ramzy is een Algerijnse vreemdeling in Nederland die als gevolg van een rechterlijke beslissing mag worden uitgezet naar zijn land van herkomst. Ramzy heeft bij het EHRM een klacht ingediend waarin hij tegen zijn dreigende uitzetting in het geweer komt, omdat zijn grondrecht uit art. 3 EVRM geschonden zou zijn. Volgens hem hangt hem in Algerije een behandeling boven het hoofd die kan worden aangemerkt als foltering of onmenselijke behandeling. Op basis van paragraaf 39 van de regels van het Hof heeft het Hof de Nederlandse staat verzocht de uitzetting op te schorten.²³⁹ Dit verzoek is opgevolgd, maar een absolute verplichting hiertoe bestaat er niet. Het respect dat de lidstaten hebben voor de positie en de uitspraken van het Hof zorgt ervoor dat de verzoeken van dit Hof niet snel worden genegeerd. Het is evenwel een interessante vraag of er - indien een lidstaat een verzoek van het Hof in een dergelijke zaak wél naast zich neerlegt - sprake is van het hinderen van het uitoefenen van het individueel klachtrecht, zoals neergelegd in artikel 34 EVRM.

In de zaak *Ramzy* heeft zich het opmerkelijke feit voorgedaan dat het Verenigd Koninkrijk zich met enkele andere landen heeft gevoegd in de zaak voor het Hof.²⁴⁰ Het moet worden gezien als een poging het absolute verbod op marteling en onmenselijke behandeling enigszins af te zwakken. Feitelijk willen de landen hiermee de uitspraak van het Hof in *Chahal* gedeeltelijk terugdraaien.²⁴¹ De landen proberen vanzelfsprekend niet om marteling en onmenselijke behandeling te rechtvaardigen, maar zij bepleiten een afweging van belangen in dit licht tussen het gevaar dat een persoon vormt voor een staat en het risico op schending van art. 3 door de andere staat in geval van uitlevering. De landen zijn van mening dat indien het risico van schending van art. 3 geen foltering, maar slechts vernederende behandeling betreft, de balans zou moeten doorslaan naar de noodzaak de veiligheid van de staat te waarborgen.

²³⁸ Idem, paragraaf 79.

²³⁹ Beslissing van de president van het Hof, 15 juli 2005.

²⁴⁰ De andere landen zijn Slowakije, Letland, Portugal en Italië.

²⁴¹ Human Rights Watch, *Uphold the prohibition on torture and ill-treatment*, 2007.

Verder betogen zij dat het strafrechtssysteem in democratische staten niet voldoet in de strijd tegen terroristen en dat daarom bij tijd en wijle een inbreuk op art. 3 EVRM het minste van de twee kwaden is.²⁴² Het is echter uiterst onwaarschijnlijk dat het Hof zal tornen aan het zo duidelijk gestelde, absolute verbod op foltering, onmenselijke en vernederende behandeling, hoe urgent de situatie in een land ook moge zijn en hoezeer de veiligheid ook geweld wordt aangedaan.

Het Europees aanhoudingsbevel als instrument bij de bestrijding van terroristen kan zeker in de Europese Unie in haar huidige vorm conflicteren met het verbod van *refoulement*. De criteria omtrent de mate waarin er schending van art. 3 EVRM dreigt, zijn, volgens het EHRM, substantiële gronden om te geloven dat de persoon in kwestie bij uitzetting of uitlevering een reëel gevaar loopt te worden behandeld in strijd met deze bepaling.²⁴³ In de beslissing in *Vilvarajah e.a. v. Verenigd Koninkrijk* heeft het Hof te dien aanzien bepaald dat er sprake moet zijn van meer dan alleen een 'enkele mogelijkheid' van een risico.²⁴⁴

Met name de uitbreiding van de Europese Unie met enkele Oost-Europese landen, zoals recentelijk nog Roemenië en Bulgarije, vormt in dit opzicht een mogelijk gevaar. Sommige van deze lidstaten hebben een twijfelachtige staat van dienst als het aankomt op het respecteren van de mensenrechten. Het feit dat deze landen partij zijn bij het EVRM is geen garantie dat de rechten van een individu in deze landen ook te allen tijde gewaarborgd zijn.²⁴⁵ Het lidmaatschap van de Europese Unie heeft deze landen weliswaar genoodzaakt aandacht te geven aan de mensenrechtensituatie, maar deze situatie blijkt niettemin niet in alle gevallen te zijn verbeterd.²⁴⁶ Zo kunnen bijvoorbeeld de omstandigheden in de gevangenissen in die landen nog altijd worden gezien als een onmenselijke en vernederende behandeling.

Deze bedenkingen blijven helaas niet beperkt tot de 'nieuwe' lidstaten van de Europese Unie. Ook in sommige lidstaten die mogen worden geacht tot de gevestigde orde te behoren en die al decennialang partij zijn bij het EVRM, kunnen zich situaties voordoen die niet geheel in lijn zijn met de bepalingen uit het EVRM. In Frankrijk bijvoorbeeld zouden de omstandigheden in politiecellen en gevangenissen uiterst slecht zijn en eveneens zou de termijn van voorarrest buitensporig lang zijn.²⁴⁷

Vergelijkbare excessen doen zich ook voor in Letland, getuige de verklaringen van een Amsterdams advocaat die zijn Letse cliënt op basis van het EAB aan zijn land van herkomst overgeleverd zag worden waar hij vervolgens onder abominabele omstandigheden gedetineerd is, kritische rapporten over de mensenrechtensituatie in Letland ten spijt.²⁴⁸

²⁴² Verslag van het seminar, gezamenlijk gehouden door "The Redress Trust (REDRESS)" en de "Immigration Law Practitioners' Association (ILPA)", *Non-refoulement under threat*, Matrix Chambers, Londen, 16 mei 2006.

²⁴³ Zie supra, noot 235, paragraaf 88.

²⁴⁴ EHRM, *Vilvarajah e.a. v. Verenigd Koninkrijk*, 30 oktober 1991, paragraaf 111.

²⁴⁵ Spencer, J.R., *The European Arrest Warrant*, Centre of European Legal Studies, Cambridge, 2005, p. 18-19.

²⁴⁶ Internationale Helsinki Federatie, *Jaarlijks rapport inzake mensenrechtenschendingen (2006)*, 27 maart 2007. Onder andere de rapporten over Bulgarije en Roemenië zijn kritisch over de mensenrechtensituatie aldaar, waarbij ook de detentieomstandigheden worden genoemd als een punt dat voor verbetering vatbaar is.

²⁴⁷ Vallenduuk, J.B., *Alleen op de wereld*, Haarlem, augustus 2006, p. 14-17. De aanleiding tot dit vertoog is de benarde situatie van vrachtwagenchauffeurs die bij verdenking van enig misdrijf aan het buitenland kunnen worden overgeleverd. In dit kader stelt Vallenduuk het Europees aanhoudingsbevel aan de orde in relatie tot de mensenrechtensituatie in, in casu, Frankrijk.

²⁴⁸ NRC Handelsblad, *In ondergoed in een ijskoude cel, ergens in Europa*, interview met advocaat J. Rammelt, 10 maart 2005. (Beschikbaar op <http://www.euromos.org/index.php?action=article&article=27>).

5.4.3 - De terreurlijsten

Een belangrijk onderdeel van het antiterrorisme van de Europese Unie is het registreren van individuen en groepen als zijnde terroristisch, zoals in paragraaf 3.6 al even is aangehaald. Dit zogenaamde '*blacklisten*' van vermeende terroristen staat op gespannen voet met een aantal mensenrechtelijke bepalingen uit het EVRM. In deze paragraaf wordt met name de mate van strijdigheid met art. 8 EVRM en art. 1 van het eerste protocol bij het EVRM aangaande de bescherming van eigendom behandeld.

Het gebruik van terreurlijsten heeft zich na de aanslagen van 11 september erg snel ontwikkeld. In het kader van resolutie 1267 van de VN Veiligheidsraad is het sanctiecomité belast met het opstellen en bijhouden van een lijst met van terrorisme verdachte personen, groepen en entiteiten, die door alle lidstaten van de VN moet worden toegepast.²⁴⁹

Binnen de Europese Unie zijn in dit kader de Gemeenschappelijke Standpunten van belang. Op 27 december 2001 zijn de Standpunten 2001/930/GBVB en 2001/931/GBVB aangenomen ter implementatie van resolutie 1373 van de VN Veiligheidsraad.²⁵⁰ Gemeenschappelijk Standpunt 2001/930 beoogt alle fondsen en tegoeden te ontfangen aan personen die terroristische daden plegen, pogen te plegen of daarbij proberen te helpen.²⁵¹ Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931 definieert vervolgens het terroristisch misdrijf en omvat in de annex een lijst met personen en entiteiten ten aanzien van wie de bepalingen gelden. Deze worden alle 29 individueel genoemd. Uit art. 1(4) blijkt dat personen en entiteiten die voorkomen op de lijst bij resolutie 1267 van de VN Veiligheidsraad ook binnen het bereik van het Standpunt vallen. Op de geannexeerde lijst staan derhalve namen van terroristen van deze VN-lijst, andere terroristen en Europese terroristen.²⁵² De lijst wordt iedere zes maanden herzien en regelmatig geamendeerd door toevoeging van nieuwe personen aan de lijst.²⁵³ Op dit moment is Gemeenschappelijk Standpunt 2006/231/GBVB van kracht die de namen van 45 individuen en 47 groepen en entiteiten bevat.²⁵⁴

De sancties die kunnen worden opgelegd aan personen die op de terreurlijst voorkomen, zijn ingrijpend. Hun tegoeden kunnen worden bevroren en de bevoegdheid om naar een ander land te reizen kan hen worden ontfangen. Deze maatregelen kunnen voor de betrokken personen vanzelfsprekend vergaande consequenties hebben. Bovendien gelden deze sancties in beginsel voor onbepaalde tijd en zijn ze in veel gevallen gebaseerd op uiterst vage en twijfelachtige verdenkingen. Art. 4(1) van Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931 bepaalt wanneer iemand op de terreurlijst mag worden geplaatst:

²⁴⁹ Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, Resolutie 1267 (1999) van 15 oktober 1999. Het sanctiecomité heeft op 17 oktober 2001 de lijst van personen en entiteiten waarvoor de bevroering van tegoeden geldt, gewijzigd.

²⁵⁰ Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, Resolutie 1373 (2001) van 28 september 2001.

²⁵¹ Zie supra, paragraaf 2.4.1.

²⁵² Tappeiner, I., *The fight against terrorism, the lists and the gaps*, Utrecht Law Review, September 2005, p. 103-104.

²⁵³ Guild, E., *The Uses and Abuses of Counter-Terrorism Policies in Europe: The Case of the 'Terrorist Lists'*, Journal of Common Market Studies, 2008, Volume 46 nr. 1, p. 179.

²⁵⁴ Ibidem. Zie: Gemeenschappelijk Standpunt 2006/231/GBVB, 20 maart 2006, PB L 82, 21 maart 2006.

“On the basis of precise information or material in the relevant file which indicates that a decision has been taken by a competent authority in respect of which the persons, groups and entities concerned, irrespective of whether it concerns the instigation of investigations or prosecution for a terrorist act, an attempt to perpetrate, participate in or facilitate such an act based on serious and credible evidence or clues, or condemnation for such deeds [...]”

Deze bepaling stelt geen procedure vast voor lidstaten en de Raad om iemand op de lijst te plaatsen, maar noemt slechts ruime en cryptische criteria. Een beslissing van een competente autoriteit suggereert dat rechterlijke tussenkomst vereist is, hetgeen nog tot aanvaardbare mate van justitiële verificatie zou leiden. Dit wordt echter niet door alle lidstaten zo geïnterpreteerd. De Nederlandse regering heeft bijvoorbeeld de overtuiging dat ook informatie van inlichtingendiensten voldoende basis vormt voor plaatsing op de lijst.²⁵⁵ Zodoende kunnen dubieuze en nog niet geverifieerde verdenkingen al oplegging van sancties tot gevolg hebben. De monitoren van het sanctiecomité van de Verenigde Naties adviseren zelfs dat in geval van erkende onzekerheid ten aanzien van - nota bene - de identiteit van de betrokken persoon, de sancties niettemin worden opgelegd totdat de werkelijke identiteit is achterhaald. Het comité realiseert zich dat dit een aanzienlijke last legt op de schouders van onschuldige personen, maar dat dit ongemak wordt gerechtvaardigd door het belang van het voorkomen van terrorisme.²⁵⁶ Het doel heiligt de middelen.

De Raad van de Europese Unie en de lidstaten zelf bepalen wie er op de lijst worden geplaatst, al naargelang de Europese en nationale regelgeving dit vereist. De situatie wordt hierdoor tamelijk ondoorzichtig, omdat er verschillende lijsten bestaan op zowel nationaal als internationaal niveau.²⁵⁷ Zo mogen de sancties op basis van Verordening (EG) 2580/2001 van de Raad van de Europese Unie worden opgelegd aan ‘externe’ terroristen, waarmee organisaties als de ETA en IRA niet onderworpen zijn aan dit mechanisme, omdat deze organisaties binnen een specifieke EU-lidstaat opereren.²⁵⁸

Het is duidelijk dat het zomaar kan gebeuren dat iemand op een lijst voorkomt als terrorist, zonder dat daar veel verificatie bij gepaard is gegaan. Daarentegen is het vrijwel onmogelijk voor een vermeende terrorist om zich van de lijst te laten schrappen, indien hij het hier niet mee eens is. Hiervoor bestaat eenvoudigweg geen procedure.

²⁵⁵ Zie supra, noot 252, p. 106.

²⁵⁶ Dewulf, S., Pacquée, D., *Protecting Human Rights in the War on Terror: Challenging the Sanctions Regime Originating from Resolution 1267 (1999)*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 24/4, 2006, p. 607-640.

²⁵⁷ Vlcek, W., *European measures to combat terrorist financing and the tension between liberty and security*, London, September 2005.

²⁵⁸ Zie supra, noot 252, p. 108. Zie ook paragraaf 2.4.3.

Rapporteur Dick Marty hekelt in zijn memorandum bij het rapport van de Raad van Europa deze situatie in het licht van de VN-lijsten.²⁵⁹ Hij kritiseert het feit dat voor royement een daartoe strekkend verzoek van de lidstaat, waar de betrokken persoon resideert, vereist is, alsmede de toestemming van alle leden van het sanctiecomité. Één enkel protest zou het gehele proces blokkeren.

Evenzo is het duidelijk dat fundamentele rechten van de personen die op de lijsten voorkomen in het geding zijn. Naast de beperkingen op financieel vlak door de bevrozing van tegoeden en het reisverbod vormt plaatsing op een terreurlijst ook een schending van iemands eer en reputatie.²⁶⁰ Artikel 8 van het EVRM aangaande het recht op privacy omvat ook het recht op bescherming van de eer en goede naam, ingevolge de extensieve interpretatie die het Hof aan dit artikel geeft.²⁶¹ In de zaak *Niemitz v. Duitsland* ging het om een advocaat wiens kantoor was doorzocht door de autoriteiten, omdat deze op zoek waren naar gegevens over de verblijfplaats van een van zijn cliënten.²⁶² Het Hof oordeelde dat er sprake was van aantasting van de goede naam van zijn bureau en zijn reputatie als advocaat ten opzichte van zijn cliënten en het publiek in het algemeen. Het Hof achtte dit in strijd met art. 8 EVRM.

Ook plaatsing op de terreurlijsten is al in een aantal gevallen aangevochten. De *Organisation des Modjahedines du Peuple d'Iran* heeft voor het Gerecht van Eerste Aanleg van de Europese Gemeenschappen²⁶³ verzocht tot gedeeltelijke annulering van Besluit 2002/460/EG dat dient ter implementatie van Verordening (EG) 2580/2001 alsmede gedeeltelijke annulering van de verschillende Gemeenschappelijke Standpunten die een wijziging inhouden van Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB.²⁶⁴ In het verweer stelde men dat de bepalingen niet van toepassing behoorden te zijn op de organisatie en dat deze schade lijdt vanwege de stigmatisatie als gevolg van plaatsing op de lijst, terwijl de organisatie zich juist inzet voor democratie in Iran.²⁶⁵

Het Gerecht van Eerste Aanleg heeft zich in deze zaak niet ingelaten met een beoordeling van de maatregel om de *Organisation des Modjahedines du Peuple d'Iran* op de lijst te zetten. Omdat het hier een maatregel betreft op het gebied van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid laat het Gerecht dit aspect van de zaak over aan de politiek.²⁶⁶

²⁵⁹ Marty, D., *Memorandum*, bij het rapport van de Commissie Juridische Zaken en Mensenrechten van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa inzake de blacklists van de VN Veiligheidsraad, 19 maart 2007, AS/Jur (2007) 14.

²⁶⁰ Noot van Werner, W.G., bij Hof van Justitie (EG), *Jose Maria Sison v. Raad van de Europese Unie* (C-266/05), 1 februari 2007, in NJCM-Bulletin, jrg. 32 (2007), nr. 6, p. 894-895.

²⁶¹ Ook resolutie 428 van de Raad van Europa (23 januari 1970) maakt melding van het recht op bescherming van de eer en goede naam van een individu als onderdeel van art. 8 EVRM.

²⁶² EHRM, *Niemitz v. Duitsland*, 16 december 1992; zie ook: EVRM, *Leander v. Zweden*, 26 maart 1987.

²⁶³ De instelling van het Gerecht van Eerste Aanleg van de Europese Gemeenschappen is geregeld in art. 225 EG-verdrag. Voor het verzekeren van eenheid in de uitlegging van het Gemeenschapsrecht achtte de Raad van de Europese Unie het van belang dat rechtspraak in twee instanties werd ingevoerd.

²⁶⁴ Besluit 2002/460/EG, 17 juni 2002, Pb. EG L 160 (18 juni 2002).

²⁶⁵ Gerecht van Eerste Aanleg, *Organisation des Modjahedines du Peuple d'Iran v. Raad van de Europese Unie* (T-228/02), 12 december 2006.

²⁶⁶ Zie supra, noot 253, p. 184.

Vervolgens zijn de sancties die als gevolg van deze plaatsing aan de organisatie in kwestie zijn opgelegd wel aanleiding voor het Gerecht om de procedure te toetsen aan het vereiste van *due process*. Het Gerecht van Eerste Aanleg concentreert zich dus op de consequenties van plaatsing op de lijst en niet op de aanmerking als 'terrorist' an sich, hetgeen evenwel, zoals reeds betoogd, op zichzelf al een aantasting kan zijn van de eer en goede naam. Het oordeel luidde dat er in casu niet aan de vereisten omtrent de procedure was voldaan, mede omdat de *Organisation des Modjahedines du Peuple d'Iran* niet van de plaatsing en de gronden daarvoor op de hoogte was gesteld. Het bevriezen van de fondsen van de organisatie was volgens de beslissing van het Gerecht onrechtmatig en deze sanctie werd derhalve opgeheven. Naar aanleiding van deze uitspraak van het Gerecht zijn verbeteringen doorgevoerd in de procedure van plaatsing op de EU-lijst.²⁶⁷

Een gelijklopende uitspraak deed het Gerecht van Eerste Aanleg recentelijk in de zaken van *Sison*²⁶⁸ en *Al-Aqsa*.²⁶⁹ Het stelde vast dat bepaalde fundamentele rechten en waarborgen, met name de rechten van verdediging en het recht op een effectieve rechterlijke bescherming, alsmede de motiveringsplicht in beginsel volledig van toepassing zijn bij de vaststelling van een communautair besluit tot bevriezing van tegoeden op grond van Verordening 2580/2001.²⁷⁰ In het geval van het door *Sison* en *Al-Aqsa* bestreden Besluit waren deze waarborgen en rechten naar het oordeel van het Gerecht niet geëerbiedigd.²⁷¹ Het betreffende Raadsbesluit werd daarom vernietigd. Het feitelijke gevolg van de uitspraak van het Gerecht van Eerste Aanleg in deze zaken is nihil. Nog voordat de uitspraak werd gedaan had de Raad reeds een nieuw Besluit aangenomen dat het bestreden Besluit verving, voorzien van procedurele verbeteringen zoals geïnstigeerd door de eerder besproken uitspraak in *Organisation des Modjahedines du Peuple d'Iran*.²⁷²

In zekere zin weerspiegelen deze twee uitspraken wel een ontwikkeling in de gerechtelijke bescherming van personen en entiteiten die op een terreurlijst voorkomen. Eerdere zaken met betrekking tot dit onderwerp voor het Gerecht van Eerste Aanleg, te weten *Yusuf* en *Kadi*,²⁷³ betroffen lijstterroristen die op de VN-lijst van Resolutie 1373 voorkomen. Het Gerecht oordeelde dat EU-regelgeving, die louter dient ter implementatie van een Resolutie van de VN Veiligheidsraad, niet kan worden getoetst binnen het rechtssysteem van de Europese Unie, zelfs niet in het geval van mensenrechtelijke tegenwerpingen. De VN-maatregel gaat dan boven een eventuele inconsistente Europese regel.²⁷⁴

²⁶⁷ Bulterman, M., Kranenborg, H., *Sison en Al-Aqsa winnen zaak voor Gerecht, maar blijven op EU sanctielijst*, NJCM-Bulletin, jrg. 32 (2007), nr. 6, p. 914.

²⁶⁸ Gerecht van Eerste Aanleg, *Sison v. Raad van de Europese Unie*, T-47/03, 11 juli 2007.

²⁶⁹ Gerecht van Eerste Aanleg, *Al-Aqsa v. Raad van de Europese Unie*, T-327/03, 11 juli 2007.

²⁷⁰ Zie supra, paragraaf 2.4.3.

²⁷¹ Besluit 2006/379/EG van de Raad tot uitvoering van art. 2 lid 3 van Verordening 2001/2580 (EG) inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme, en tot intrekking van Besluit 2005/930/EG, 29 mei 2006.

²⁷² Besluit 2007/445/EG van de Raad tot uitvoering van art. 2 lid 3 van Verordening 2001/2580 (EG) inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme, en tot intrekking van de Besluiten 2006/379/EG en 2006/1008/EG, 28 juni 2007.

²⁷³ Gerecht van Eerste Aanleg, *Yusuf v. Raad van de Europese Unie en Commissie van de Europese Gemeenschappen*, T-306/01, 21 september 2005. Gerecht van Eerste Aanleg, *Kadi v. Raad van de Europese Unie en Commissie van de Europese Gemeenschappen*, T-315/01, 21 september 2005.

²⁷⁴ Johnston, A., *Thawing out? The European Courts and the Freezing of Terrorist Assets*, Cambridge Law Journal, juli 2007, p. 273-276.

Het Gerecht geeft echter ook aan dat het wel bevoegd is om incidenteel de rechtmatigheid van de betrokken resoluties van de VN Veiligheidsraad te toetsen aan het *ius cogens*, dat wordt verstaan als een internationale publiekrechtelijke rechtsorde die geldt voor alle internationale rechtssubjecten, waaronder de organen van de Verenigde Naties, en waarvan niet kan worden afgeweken.²⁷⁵

Eerdergenoemde zaken *Organisation des Modjahedines du Peuple d'Iran* en *Sison* betreffen lijstterroristen op basis van EU-lijsten. In die gevallen eigende het Gerecht zich een grotere toetsingsbevoegdheid toe, in zoverre dat de gevolgde procedure aan een oordeel mocht worden onderworpen. Hierbij moet worden opgemerkt dat *Sison* al eerder plaatsing op de lijst van terroristen voor het Gerecht van Eerste Aanleg en het Hof van Justitie had aangevochten, mede om de registratie op zichzelf en de in zijn ogen gebrekkige gronden die daarvoor waren aangevoerd ter discussie te stellen. En *Sison* is niet de enige die zich met dit bezwaar tot het Gerecht van Eerste Aanleg en het Hof van Justitie heeft gewend. Enkele opvallende uitspraken ten aanzien van deze jurisdictionele kwestie komen aan de orde in paragraaf 6.4 en 6.5.

In het kader van de terreurlijsten moet ook de Hofstadgroep worden genoemd, waarvan de leden zeer recent vrijwel allemaal zijn vrijgesproken van terrorisme en het vormen van een terroristische organisatie.²⁷⁶ De Hofstadgroep als geheel en de afzonderlijke leden ervan staan sinds 2006 op de gewijzigde EU-terreurlijst op basis van Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB.²⁷⁷ De vrijspraak betekent niet dat de leden van de Hofstadgroep nu van deze lijst worden verwijderd. Zij ondervinden nog steeds de nadelen van de beperkingen die hun op grond van het Gemeenschappelijk Standpunt worden opgelegd. Zo kunnen zij geen financiële handelingen verrichten, waardoor het huren van een huis of het sluiten van een arbeidsovereenkomst in de praktijk onmogelijk is. Daarnaast zijn zij als lijstterroristen ook nog steeds gebrandmerkt als personen die erom bekend staan de meest wrede misdrijven te plegen. Enkele advocaten van de leden van de Hofstadgroep hebben hun onvrede over deze situatie kenbaar gemaakt.²⁷⁸

De praktijk van de terreurlijsten is niet alleen een schending van de mensenrechten doordat het een flagrant onrecht doet aan vele mensen tegen wie er geen of nauwelijks bewijs is van enig misdrijf. Het maakt ook de strijd tegen het terrorisme als geheel ongeloofwaardig.²⁷⁹ Internationale organisaties als de Verenigde Naties en de Europese Unie moeten een voorbeeld stellen door geen gebruik te maken van dergelijke arbitraire procedures die voorbij gaan aan iedere vorm van rechtsbescherming. Ook de lidstaten zouden een grote terughoudendheid moeten betrachten waar het gaat om het toevoegen van personen aan de terreurlijsten.

²⁷⁵ Zie supra, noot 273, paragraaf 277. Zie ook: Van Ooik, R.H., Wessel, R.A., *De Yusuf en Kadi-uitspraken in perspectief. Nieuwe verhoudingen in de interne en externe bevoegdheden van de Europese Unie*, SEW 2006, 55.

²⁷⁶ Gerechtshof Den Haag, *Hofstadgroep*, LJN: BC 2576, 23 januari 2008.

²⁷⁷ Gemeenschappelijk Standpunt 2006/1011/GBVB, 21 december 2006.

²⁷⁸ De advocaten die zich hierover beklagen zijn onder anderen R. van der Horst, B. Nooitgedagt en B. Böhler; zie onder meer: Trouw, *Hofstadleden nog op internationale terreurlijsten*, 25 januari 2008, NRC Handelsblad, *Advocaat: leden van groep nu van lijst terreur af*, 25 januari 2008.

²⁷⁹ Zie supra, noot 259.

En indien er aanleiding is om te veronderstellen dat mensen ten onrechte op een lijst voorkomen, moet er onverwijld actie worden ondernomen om dit ongedaan te maken. De zaak *Sison* is hier een goed voorbeeld van, maar ook de leden van de Hofstadgroep, die volgens de recente uitspraak niet als terroristische organisatie mag worden aangemerkt, behoren van de lijst geschrapt te worden. Deze mensen mogen niet langer worden beperkt op financieel vlak en in hun persoonlijke levenssfeer en zij dienen bevrijd te worden van hun stigmatisatie als terroristen.

HOOFDSTUK 6

Jurisdictionele kanttekeningen

6.1 - Inleiding

In de context van het vergroten van de politieke en judiciele samenwerking in strafzaken is de Europese Unie uiterst actief in het maken en voorbereiden van nieuwe strafwetgeving. Dit is in hoge mate het geval in het kader van de strijd tegen het terrorisme. Bescherming van de mensenrechten op dit gebied is een van de kernpunten van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. Dit Verdrag wordt toegepast in het rechtssysteem van de Europese Unie op basis van met name art. 6(2) van het EU-Verdrag. Ook wordt in de nieuwe wetgeving expliciet of impliciet verwezen naar het EVRM.²⁸⁰

Ondanks dat het EVRM wordt toegepast binnen de Europese Unie heeft het Hof te Straatsburg geen jurisdictie ten opzichte van de Europese Unie als zodanig, omdat die geen partij is bij het Verdrag.²⁸¹ De instituties van de Europese Unie oefenen echter bevoegdheden uit die aan hen zijn gedelegeerd door de autoriteiten van de lidstaten en die vergelijkbaar zijn met bevoegdheden die gewoonlijk worden uitgeoefend door wetgevende, bestuurlijke en rechterlijke autoriteiten van de lidstaten.²⁸² Zonder deze attributie van bevoegdheden zou de uitoefening hiervan derhalve onderhevig zijn aan toetsing door het EHRM.

Met het Verdrag van Lissabon van 13 december 2007 kan er overigens verandering komen in deze situatie. Dit Verdrag effent de weg voor toetreding van de Europese Unie tot het EVRM.²⁸³ Dit Verdrag treedt pas in werking als alle 27 lidstaten het hebben geratificeerd. De streefdatum voor de inwerkingtreding is door de EU-lidstaten vastgesteld op 1 januari 2009.²⁸⁴ Deze toetreding wordt weliswaar alom gezien als waardevol om politieke en symbolische redenen, maar vanuit het oogpunt van de bescherming van mensenrechten zullen de concrete consequenties beperkt zijn, omdat het EVRM al algemeen aanvaard is als de standaard voor mensenrechtenbescherming binnen de Europese Unie.²⁸⁵ Hierop zal in het vervolg van dit hoofdstuk nader worden ingegaan.

²⁸⁰ Een expliciete verwijzing staat in het Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding, overweging 10 van de preambule. Een impliciete verwijzing staat in het Kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, overweging 10 van de preambule.

²⁸¹ EHRM, *Matthews v. Verenigd Koninkrijk*, 18 februari 1999, paragraaf 32.

²⁸² Van Dijk, P. (lid van de Venetië-commissie van de Raad van Europa), commentaar bij: *The accession of the European Union/European Community to the European Convention on Human Rights*, 20 augustus 2007.

²⁸³ Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, 13 december 2007. Art. 6(2) EU wordt door dit Verdrag als volgt gewijzigd: "De Unie treedt toe tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Die toetreding wijzigt de bevoegdheden van de Unie, zoals bepaald in de Verdragen, niet."

²⁸⁴ www.europa.eu.

²⁸⁵ Juncker, J.C., *Council of Europe – European Union: "A sole ambition for the European continent"*, 11 april 2006, p. 4.

6.2 - Bosphorus

Uit hetgeen in de vorige paragraaf is beschreven vloeit uiteraard de vraag voort wat nu het bereik is van de jurisdictie van het EHRM met betrekking tot het EU-recht als de Unie als zodanig geen partij is bij het Verdrag, maar de individuele lidstaten wel. Kunnen de lidstaten nog aansprakelijk worden gehouden onder het EVRM voor het toepassen van het recht van de Unie. Deze kwestie is reeds in een aantal zaken voor het Hof aan de orde geweest. De belangrijkste zijn *Matthews v. Verenigd Koninkrijk* en *Bosphorus v. Ierland*.²⁸⁶ Het Hof heeft in deze beide zaken als uitgangspunt genomen dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor het geheel van hun rechtssysteem, ongeacht de aard van de betreffende bepalingen en vooral ongeacht de herkomst, in casu de Europese Unie.²⁸⁷ Art. 1 van het EVRM stelt de lidstaten immers verantwoordelijk voor al hun doen en laten en maakt hierin verder geen enkel onderscheid.²⁸⁸ De oprichting van internationale organisaties zoals de Europese Unie zijn toegestaan onder het EVRM, maar dit ontheft de lidstaten niet van hun verantwoordelijkheid.

De uitspraken van het Hof maken echter nog meer duidelijk dan deze constatering alleen, met name ten aanzien van het Hof van Justitie. In *Matthews v. Verenigd Koninkrijk* betrof het primair recht, omdat het ging om een verdragsbepaling die inwoners van Gibraltar belette deel te nemen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement. De verdragsbepaling maakt onderdeel uit van het Gemeenschapsrecht. Het Hof van Justitie EG heeft geen jurisdictie aangaande zaken die behoren tot het primair recht, zo concludeerde ook het EHRM.²⁸⁹ Directe verantwoordelijkheid van de lidstaten valt in dit kader ook goed te beargumenteren, omdat de verdragen kunnen worden beschouwd als het resultaat van de eigen wetgeving van de lidstaten, gegeven het feit dat ze zijn geratificeerd door hun respectieve parlementen.²⁹⁰ Het Hof besliste in deze zaak dat de bepaling in het verdrag en de interpretatie die de Britse rechter hieraan gaf, leidde tot het ontzeggen van het stemrecht aan Matthews, dat wordt beschermd in art. 3 van het eerste protocol bij het EVRM.²⁹¹

In het baanbrekende arrest *Bosphorus v. Ierland* komt het EHRM tot een andere conclusie. Dit heeft alles te maken met het feit dat het Hof van Justitie in dit geval wél rechtsmacht bezat. De Turkse vliegtuigmaatschappij *Bosphorus Hava Yolları Turizm* leasede een tweetal vliegtuigen van een bedrijf in voormalig Joegoslavië en bracht een daarvan naar Ierland voor reparatiewerkzaamheden door een Iers bedrijf.

²⁸⁶ EHRM, *Matthews v. Verenigd Koninkrijk*, 18 februari 1999 en EHRM, *Bosphorus v. Ierland*, 30 juni 2005.

²⁸⁷ Callewaert, J., *The European Court of Human Rights and the Area of Freedom, Security and Justice*, 6 november 2007, ERA Forum (2007) 8, p. 511-518.

²⁸⁸ Ibidem.

²⁸⁹ *Matthews v. Verenigd Koninkrijk*, paragraaf 33.

²⁹⁰ Kuhnert, K., *Bosphorus – Double standards in European human rights protection?*, Utrecht Law Review, Vol. 2, December 2006, p. 182.

²⁹¹ Eerste Protocol bij het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, 20 maart 1952, Trb. 1952, 80.

De Ierse autoriteiten namen het vliegtuig in beslag op grond van Verordening 990/93/EG dat deel uitmaakte van het sanctieregime van de Verenigde Naties tegen voormalig Joegoslavië.²⁹² Bosphorus stelde daarop dat haar recht op eerbiediging van eigendom was geschonden.

De zaak leidde tot een verzoek van het Ierse Hooggerechtshof om een prejudiciële verwijzing van het Hof van Justitie.²⁹³ Dit Hof bepaalde dat in dit geval - gegeven het algemene belang voor de internationale gemeenschap dat erin bestond een einde te maken aan de oorlogssituatie in de regio en de grootschalige schendingen van de mensenrechten en het internationale humanitaire recht in de Republiek Bosnië-Herzegovina - de inbeslagname van het vliegtuig, dat eigendom is van een bedrijf dat gevestigd is in of opereert vanuit voormalig Joegoslavië, geen ongepaste of disproportionele maatregel is.²⁹⁴

Bosphorus maakte de gang naar het Europees Hof van de Rechten van de Mens, waarmee dit Hof in staat werd gesteld haar rol ten aanzien van de toetsing van EU-maatregelen te bepalen, oftewel de grenzen van haar jurisdictie te dien aanzien af te bakenen. Het Hof in Straatsburg legde in die zaak sterk de nadruk op de uitgebreide competentie van het Hof van Justitie in het kader van het secundaire recht en de jurisprudentie met betrekking tot de mensenrechten die in dit kader al bestond.²⁹⁵ Vooral op grond van deze waarneming kwam het Hof tot de presumptie dat de bescherming van de mensenrechten in het Gemeenschapsrecht moet worden beschouwd als equivalent aan de bescherming van het EVRM.

Deze uitspraak is vanzelfsprekend zeer ingrijpend, omdat het EHRM in feite haar eigen toetsingsbevoegdheid beperkt ten faveure van het Hof van Justitie. Het is zeer discutabel, omdat de mogelijkheid ontstaat dat er in Europa twee mensenrechtensystemen naast elkaar gaan bestaan: dat van de Europese Unie en haar lidstaten en daarnaast dat van de niet-EU-lidstaten van de Raad van Europa. Strikt genomen zou er binnen de EU een soepeler toepassing van de mensenrechten kunnen optreden in vergelijking tot de Raad van Europa.²⁹⁶

Omdat het EHRM in de zaak *Bosphorus* uitsluitend refereert aan het Gemeenschapsrecht in nauwe zin, rijst de vraag hoe de jurisdictie ten aanzien van de tweede en derde pijler moet worden gedefinieerd, mede gezien het beperkte bereik van de rechtsmacht van het Hof van Justitie in dit kader op grond van art. 35 EU. Er zijn een aantal zaken die een richtingwijzing geven bij het beantwoorden van deze vraag.

²⁹² Verordening 990/93/EG betreffende de onderbreking van economische en financiële betrekkingen met de Federatieve Republiek Joegoslavië, 26 april 1993, PB L 102.

²⁹³ Hof van Justitie, *Bosphorus*, C-84/95, 30 juli 1996.

²⁹⁴ Ibidem, paragraaf 26.

²⁹⁵ EHRM, *Bosphorus v. Ireland*, 30 juni 2005, paragraaf 73 e.v. en 159 e.v..

²⁹⁶ Kuhnert, K., *Bosphorus – Double standards in European human rights protection?*, Utrecht Law Review, Vol. 2, December 2006, p. 177.

6.3 - Pupino

In *Pupino*²⁹⁷ heeft het Hof van Justitie in een prejudiciële verwijzing een belangrijke uitspraak gedaan ten aanzien van de rol van het EVRM binnen de derde pijler.²⁹⁸ Het gaat in deze zaak niet om terrorisme, maar de uitspraak is in dit kader niettemin van groot belang. Het gaat in casu om de interpretatie van het Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure.²⁹⁹ Het *Tribunale di Firenze* wendde zich tot het Hof met de vraag of, in een strafprocedure waarin het ging om fysiek letsel dat was toegebracht aan kwetsbare slachtoffers, te weten kinderen van vijf jaar, deze slachtoffers op grond van het betreffende Kaderbesluit van tevoren als getuigen buiten de rechtszaal gehoord mochten worden door middel van het opnemen van de verklaringen als bewijsmateriaal, ondanks dat het Italiaanse wetboek van strafvordering niet in een dergelijke procedure voorziet ten aanzien van het betreffende misdrijf.³⁰⁰ De uitspraak van het Hof bevat een aantal standpunten die van groot belang zijn voor de relatie tussen de derde pijler en het EVRM:

*“The Framework Decision must thus be interpreted in such a way that fundamental rights, including in particular the right to a fair trial as set out in article 6 of the Convention and interpreted by the European Court of Human Rights, are respected”*³⁰¹

Het Hof past hier het principe toe dat al langer gevestigd is binnen de eerste pijler, namelijk dat het EU-recht geïnterpreteerd en toegepast moet worden in overeenstemming met het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM.³⁰² Daarnaast maakt het Hof van Justitie in haar oordeel ook duidelijk dat de verantwoordelijkheid voor de waarborging van deze uniforme uitleg uiteindelijk ligt bij de nationale rechters:

*“It is for the national court to ensure that [...] the application of those measures is not likely to make the criminal proceedings against Mrs. Pupino, considered as a whole, unfair within the meaning of Article 6 of the Convention, as interpreted by the European Court of Human Rights”*³⁰³

De boodschap met betrekking tot de relatie tussen de derde pijler en het EVRM is derhalve dat conformiteit met het EU-recht niet mogelijk is zonder conformiteit met het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM. Hoe aan dit vereiste moet worden voldaan door de nationale autoriteiten wordt echter niet vermeld.

²⁹⁷ Hof van Justitie, *Pupino*, C-105/03, 16 juni 2005.

²⁹⁸ Callewaert, J., *The European Court of Human Rights and the Area of Freedom, Security and Justice*, 6 november 2007, ERA Forum (2007) 8, p. 517.

²⁹⁹ Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, 15 maart 2001, 2001/220/JBZ, PB L 82, 22 maart 2001.

³⁰⁰ Lebeck, C., *Sliding Towards Supranationalism? The Constitutional Status of EU Framework Decisions after ‘Pupino’*, German Law Journal, 2007, Vol. 8, Nr. 5, p. 502.

³⁰¹ Zie supra, noot 297, paragraaf 59.

³⁰² Het bestaan van dit principe wordt door het EHRM bevestigd in: EHRM, *Bosphorus v. Ierland*, 30 juni 2005.

³⁰³ Zie supra, noot 297, paragraaf 60.

Wanneer de presumptie van equivalentie wordt betrokken op de derde pijler moet derhalve worden opgemerkt dat - ook al heeft het Hof van Justitie jurisdictie op dit terrein - de mate waarin de nationale autoriteiten over discretionaire bevoegdheid beschikken bij het implementeren van instrumenten uit die pijler ook een belangrijke factor is.³⁰⁴ Immers, hoe meer het Hof van Justitie zich heeft uitgesproken over een bepaalde zaak, des te meer is er sprake van equivalentie. Maar wanneer de toetsing van deze zaken meer aan de nationale rechters wordt overgelaten, raakt de situatie verder verwijderd van het *Bosphorus*-scenario, hetgeen wel aannemelijker is gezien het sterk intergouvernementele karakter van de derde pijler.

In dezelfde uitspraak wordt echter ook dit intergouvernementalisme in een ander licht geplaatst. Feitelijk schept het Hof van Justitie namelijk de mogelijkheid voor partijen in een strafgeding om een rechtstreeks beroep op een Kaderbesluit te doen. Deze specifieke zaak gaat weliswaar uitsluitend over het Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, maar de uitspraak moet ook van toepassing worden geacht op andere Kaderbesluiten.³⁰⁵ Het toestaan van een rechtstreeks beroep op een Kaderbesluit is opmerkelijk te noemen, gezien het feit dat art. 34(2) EU rechtstreekse werking daarvan verbiedt. Het Hof verwijst naar de definitie van de richtlijn ex art. 249 EG-verdrag, die lijkt op die van een Kaderbesluit:

*“Het dwingende karakter van Kaderbesluiten, dat in identieke bewoordingen is geformuleerd als in artikel 249, derde alinea, EG, verplicht de nationale instanties, en inzonderheid de nationale rechterlijke instanties, tot conforme uitlegging van hun nationale recht.”*³⁰⁶

Het Hof stelt dat derdepijlerinstrumenten ook dienen bij te dragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Unie en dat het Hof daarom in art. 35 EU bevoegd is verklaard om hierop toe te zien.

*“Deze bevoegdheid zou het grootste deel van haar nuttig effect verliezen indien particulieren zich niet op Kaderbesluiten konden beroepen teneinde een conforme uitlegging van het nationale recht af te dwingen voor de rechterlijke instanties van de lidstaten.”*³⁰⁷

Het Hof creëert derhalve een indirecte vorm van rechtstreekse toepassing van het Kaderbesluit door het mogelijk maken van een beroep hierop. Het is weliswaar geen zuivere rechtstreekse werking, omdat het Kaderbesluit geen rechten of verplichtingen voor individuen omvat, maar het ligt er wel dicht tegen aan.³⁰⁸ Toekomstige rechtspraak zal verder moeten uitwijzen hoe dicht.³⁰⁹ Dit is een sterke neiging naar supranationalisme ten aanzien van de derdepijlerinstrumenten, Kaderbesluiten in het bijzonder.

³⁰⁴ Zie supra, noot 298, p. 518.

³⁰⁵ Zie supra, noot 300, p. 511-512.

³⁰⁶ Zie supra, noot 297, paragraaf 34.

³⁰⁷ Idem, paragraaf 38.

³⁰⁸ Zie supra, noot 300, p. 502.

³⁰⁹ Klip, A.H., Noot onder Hof van Justitie, *Pupino*, C-105/03, 16 juni 2005.

6.4 - *Segi en Gestoras pro Amnistía*

Een andere belangrijke zaak aangaande de verhouding tussen het EVRM en de tweede en derde pijler van de Europese Unie is die van *Segi en Gestoras pro Amnistía* tegen de 15 lidstaten van de Europese Unie die deze organisaties op de terreurlijst van Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB hebben gezet.^{310 311}

Segi en Gestoras pro Amnistía zijn twee Spaanse Baskische jeugdorganisaties die op de terreurlijst van het Gemeenschappelijk Standpunt worden aangemerkt als onderdeel van de ETA en derhalve als EU-terroristen. In februari 2002 werden de organisaties onwettig verklaard door een rechterlijk bevel en 12 leden werden gedetineerd op grond van het deel uitmaken van de ETA en andere terroristische activiteiten. De organisaties hebben een klacht neergelegd bij het EHRM waarin ze stellen dat de artikelen 6, 10, 11 en 13 EVRM geschonden zijn. Dit zijn respectievelijk het recht op een eerlijk proces, de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vergadering en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel. Het EHRM heeft de klacht niet-ontvankelijk verklaard, omdat de organisaties zich niet kunnen beroepen op de status van slachtoffer op grond van het enkele feit dat ze zijn opgenomen in de terreurlijst. Er moet sprake zijn van een daadwerkelijke schending van een concreet fundamenteel recht. Plaatsing op de lijst kan volgens het Hof weliswaar 'gênant' zijn, maar zij acht het niet in strijd met het EVRM.

Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB roept in de opvatting van het Hof geen wettelijke verplichtingen voor de lidstaten in het leven die nadelig zijn voor de verzoekers in casu. Opneming in de lijst kent derhalve geen juridisch effect.³¹² Volgens het EHRM zijn alle maatregelen die tegen *Segi en Gestoras pro Amnistía* worden genomen door de nationale autoriteiten onderhevig aan toetsing door de nationale rechter. Eveneens was het Hof in Straatsburg ervan overtuigd dat er voor de Gemeenschapsrechter met succes juridische actie kon worden ondernomen ten aanzien van deze kwestie. Deze overtuiging was gestoeld op de zaak *Jégo-Quéré*, waarin door een vissersbedrijf een Verordening werd aangevochten met behulp van de zogenaamde 'vernietigingsactie' van art. 230 EG.^{313 314} Dit artikel voorziet echter niet in de mogelijkheid dat particulieren een Verordening kunnen aanvechten. De klacht van *Jégo-Quéré* werd door het Hof van Justitie later alsnog niet-ontvankelijk verklaard.³¹⁵ Door deze overtuiging is het EHRM er evenwel niet toe gekomen om het argument van *Segi* - dat er geen daadwerkelijk rechtsmiddel voorhanden is om registratie als lijstterrorist te betwisten - aan een onderzoek te onderwerpen.

³¹⁰ EHRM, *Segi en Gestoras pro Amnistía v. de 15 EU-lidstaten*, 23 mei 2002.

³¹¹ Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB, 27 december 2001, PB L 344, 28 december 2001, p. 93.

³¹² Tappeiner, I., *The fight against terrorism, the lists and the gaps*, Utrecht Law Review, September 2005, p. 118.

³¹³ Gerecht van Eerste Aanleg, *Jégo-Quéré & Cie SA v. Commissie*, T-177/01, 3 mei 2002.

³¹⁴ Kranenborg, H.R., Lawson, R.A., *Grondrechten in de Europese Grondwet: wat levert het ons eigenlijk op?*, Ars Aequi, jaargang 54 (2005), p. 214-221.

³¹⁵ Hof van Justitie, *Europese Commissie v. Jégo-Quéré & Cie SA*, C-263/02, 1 april 2002.

6.5 - Hiaten in de jurisdictie

Wanneer het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in *Segi* en *Gestoras pro Amnistía* zich beter had verdiept in de vraag of dat rechtsmiddel binnen het rechtssysteem van de Europese Unie wel daadwerkelijk bestaat, was het waarschijnlijk tot een veel minder bevredigende conclusie gekomen. Want het vraagstuk van de aanvechtbaarheid van plaatsing op de terreurlijsten is met zekerheid een van de meest schrijnende excessen van het contraterroisme binnen de Europese Unie. Waar *Pupino* nog aanleiding geeft te veronderstellen dat de rechterlijke bescherming op het gebied van de fundamentele rechten in de derde pijler sterker wordt, lijkt er ten aanzien van tweedepijlerinstrumenten een waar jurisdictioneel vacuüm te zijn opgetreden.

In *Organisation des Modjahedines du Peuple d'Iran*, *Sison* en *Al-Aqsa* is wel sprake van enige vorm van rechtsbescherming, maar dit blijft beperkt tot de voorwaarden waaraan de procedure van plaatsing op de lijsten dient te verlopen.³¹⁶ Deze toetsing blijkt bovendien slechts te worden toegepast als er sprake is van concrete - voor de betrokken personen nadelige - sancties die voortvloeien uit die plaatsing.³¹⁷ Het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste Aanleg blijken niet competent te zijn om te oordelen over deze aangelegenheden van de tweede pijler.

De maatregelen op grond van de Gemeenschappelijke Standpunten en de Besluiten hebben echter wel grote gevolgen voor individuen, omdat deze niet in een strafproces formeel ergens van worden beschuldigd, maar via een ondoorzichtige procedure op een publiek toegankelijke lijst van terrorismeverdachten worden geplaatst. Zoals reeds betoogd heeft dit, naast de eventuele praktische gevolgen, ook grote implicaties voor de eer en goede naam van de betrokkenen.

Voordat het Gerecht van Eerste Aanleg in de zaak *Sison* op 11 juli 2007 het betreffende Besluit vernietigde op basis van procedurele tekortkomingen, had *Sison* al enkele malen tevergeefs op Europees niveau zijn plaatsing op de sanctielijst als zodanig aangevochten. Reeds in 2005 bracht hij zijn zaak voor het Gerecht van Eerste Aanleg, dat in haar uitspraak blijf gaf van een zeer bescheiden opstelling waar het gaat om de toetsing van Raadsbesluiten over plaatsing van individuen op een sanctielijst.³¹⁸

In hoger beroep stond de vraag naar de rol van rechters in de strijd tegen het terrorisme opnieuw centraal. Ook het Hof van Justitie is echter van oordeel dat de rechterlijke toetsing van de preventieve veiligheidsmaatregelen beperkt moet blijven tot het controleren van de procedure- en motiveringsvoorschriften, de materiële juistheid van de feiten en eventueel misbruik van bevoegdheden.³¹⁹ Deze uitspraak stemt zorgelijk, omdat zodoende feitelijk een schending van art. 8 EVRM, door de enkele omstandigheid van plaatsing op een terreurlijst, niet onder de rechtsmacht van het Hof van Justitie valt.

³¹⁶ Zie infra, paragraaf 5.4.3.

³¹⁷ Dezelfde beargumentering hanteert ook het EHRM in *Segi* en *Gestoras pro Amnistía*.

³¹⁸ Gerecht van Eerste Aanleg, *Jose Maria Sison v. Raad van de Europese Unie*, gevoegde zaken T-110/03, T-405/03 en T-150/03, 26 april 2005.

³¹⁹ Hof van Justitie (EG), *Jose Maria Sison v. Raad van de Europese Unie*, C-266/05, 1 februari 2007, met noot van Werner, W.G., in NJCM-Bulletin, jrg. 32 (2007), nr. 6, p. 894-895.

In twee andere zaken heeft het Gerecht van Eerste Aanleg het jurisdictioneel vacuüm nog wat duidelijker geïllustreerd. Het betreft de uitspraken in de zaken van de Baskische organisaties die ook bij het EHRM een klacht hadden ingediend, te weten *Segi* en *Gestoras pro Amnistía*.³²⁰ Het Gerecht acht zich incompetent om een oordeel te vellen over de eis tot schadevergoeding vanwege de plaatsing op de lijst, omdat het geen jurisdictie heeft over de tweede pijler van de EU en derhalve niet in de positie is om het bestreden gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB en de updates daarvan te toetsen. Het Gerecht stelt voorts dat *Segi* en *Gestoras pro Amnistía* geen kans hebben op succes als zij voor de nationale rechter een zaak beginnen om schadevergoeding te krijgen:

*“It would not be to its advantage to invoke the individual responsibility of every Member State for the measures adopted for the implementation of CFSP Common Position 931. [...] It would not be of any use for the applicants to seek to establish the individual liability of each Member State for the national measures enacted pursuant to Common Position 2001/931”*³²¹

Ook is de route naar de Gemeenschapsrechter via de nationale rechter niet mogelijk, omdat deze laatste niet om een prejudiciële verwijzing kan verzoeken; noch op basis van art. 46 EU betreffende de tweede pijler, noch op basis van art. 35(1) EU betreffende de Gemeenschappelijke Standpunten in de derde pijler.

“Moreover, it is not possible to challenge the legality of the inclusion of Segi in that annex, in particular through a reference for a preliminary ruling on validity, because of the choice of a common position and not, for example, a decision pursuant to Article 34 EU. However, the absence of a judicial remedy cannot in itself give rise to Community jurisdiction in a legal system based on the principle of conferred powers, as follows from Article 5 EU”

Het Gerecht van Eerste Aanleg komt zodoende tot de bevreedende conclusie dat verzoekers hoogstwaarschijnlijk geen enkele rechtsbescherming ten deel valt. Het Gerecht heeft in deze en andere zaken laten zien dat het, uitsluitend in het geval dat er sancties aan de betrokken persoon worden opgelegd, een oordeel kan geven over de procedure die ertoe heeft geleid dat iemand als terrorist wordt aangemerkt. Het concentreert zich op de consequenties van de registratie in de vorm van sancties. Dit betekent echter wel dat de Raad van de Europese Unie en de nationale autoriteiten naar eigen goeddunken van terrorisme verdachte personen aan een lijst kunnen toevoegen, zonder dat dit op zichzelf al stigmatiserende feit ook maar op enigerlei wijze aanvechtbaar is.³²²

³²⁰ Gerecht van Eerste Aanleg, *Segi e.a. v. Raad van de Europese Unie*, T-338/02, 7 juni 2004 en Gerecht van Eerste Aanleg, *Gestoras pro Amnistía e.a. v. Raad van de Europese Unie*, T-333/02, 7 juni 2004.

³²¹ Idem, paragraaf 38.

³²² Guild, E., *The Uses and Abuses of Counter-Terrorism Policies in Europe: The Case of the ‘Terrorist Lists’*, Journal of Common Market Studies, 2008, Volume 46 nr. 1, p. 184.

AFSLUITENDE OPMERKINGEN

Het bestrijden van terrorisme is noodzakelijk. De wrede mensenrechtenschendingen die het terrorisme veroorzaakt moeten ten koste van veel worden voorkomen, maar niet ten koste van alles en zeker niet ten koste van diezelfde mensenrechten. In deze beschouwing heb ik geprobeerd een beeld te scheppen van de problematiek die de strijd tegen het terrorisme met zich meebrengt. Dit begint al met het definiëren van het terroristisch misdrijf zelf. Dat dit een uiterst precair aspect vormt, is een understatement. Feitelijk is het tot dusverre onmogelijk gebleken tot een eenduidige universele definitie te komen. En eigenlijk is daarmee een groot deel van het kwaad al geschied als we het hebben over het contraterroisme. Op het niveau van de Europese Unie is men erin geslaagd in kaderbesluiten definities van het misdrijf zelf en de terroristische organisatie te geven, maar de implementatie hiervan op nationaal niveau leidt vervolgens toch tot een zekere mate van diversiteit. De rechtszekerheid en de legaliteit komen hierdoor zonder meer in het geding.

Recent heeft de Europese Commissie een voorstel voor een Kaderbesluit ingediend waarmee het Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding van 13 juni 2002 op een aantal punten wordt geamendeerd.³²³ Het komt er in het kort op neer dat de Commissie met dit Kaderbesluit de Europese Unie nog meer middelen wil aanreiken in de strijd tegen het terrorisme, omdat de situatie volgens het onderzoek van de Commissie hiertoe noopt. In dit Kaderbesluit wordt ook openbare uitlokking tot het plegen van terroristische misdrijven en rekrutering en opleiding van terroristen strafbaar gesteld, ook wanneer dit via internet gebeurt.³²⁴ Het internet heeft de Commissie met name sterk onder de aandacht willen brengen, omdat het veelvuldig exploiteren van deze communicatietechnologie door terroristen tot 'virtuele trainingskampen' zou kunnen leiden. Alle drie de 'nieuwe' misdrijven zijn mijns inziens discutabel in het licht van de definiëring, maar vooral de strafbaarstelling van openbare uitlokking springt in het oog. Het uiten van politieke denkbeelden zou licht kunnen worden opgevat als het uitlokken van terroristische misdrijven en het voorgestelde Kaderbesluit bepaalt hieromtrent verder niets. Dit is opvallend, omdat het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme van 1977, dat openbare uitlokking ook strafbaar stelt, deze strafbaarstelling uitsluit als de vrijheid van meningsuiting in het geding komt. Het voorgestelde Kaderbesluit bevat geen enkele uitsluitingsgrond en dit voedt de vrees dat 'uitlokking' erg breed zal worden geïnterpreteerd en politieke uitspraken beoordeeld worden als terroristische misdrijven.³²⁵

Het definitievraagstuk is onlangs ook aan de orde geweest in het hoger beroep in de *Hofstadzaak*. De Nederlandse implementatie van art. 2 van het Kaderbesluit inzake terrorisme, te weten art. 140a Sr. zoals gewijzigd door de Wet terroristische misdrijven, is door het Gerechtshof van Den Haag op een zodanige manier geïnterpreteerd dat het van mening was dat de Hofstadgroep niet past binnen de

³²³ Voorstel voor een Kaderbesluit tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding, O/241/2007, COM(2007) 650, 22 oktober 2007.

³²⁴ Idem, art. 1-1(1)(a), (b) en (c).

³²⁵ Human Rights Watch, *Proposed expansion of EU terrorism law a threat to freedom of expression*, Statewatch News Online, 3 november 2007 (<http://www.statewatch.org/news/2007/nov/03eu-com-terror-plans.htm>).

definitie van een terroristische organisatie, omdat er veeleer sprake was van een los-vast netwerk met huisbijeenkomsten. Het Hof benadrukte daarbij ook het recht op vrijheid van gedachte, godsdienst en meningsuiting. Deze uitspraak is in mijn ogen uitermate geruststellend, omdat de rechter het kennelijk noodzakelijk acht om de definitie van een terroristische organisatie niet ruim op te vatten, maar juist heel strikt de vereisten van 'duurzaamheid' en 'gehechtheid' toe te passen.

De uitspraak heeft veel stof doen opwaaien, met name bij voorstanders van een nog stringenter antiterroristisch beleid. Aanhangers van deze opvatting staan een aanpassing van de Wet terroristische misdrijven voor, waarin in hun ogen het begrip 'samenwerkingsverband' zou moeten worden geïntroduceerd naast de terroristische organisatie, zodat ook eenmalige samenspanning strafbaar wordt gesteld.³²⁶ Het is een enigszins vreemde benadering zo kort na een rechterlijke uitspraak. Als iemand door de rechter is vrijgesproken van een misdrijf wordt er eenvoudigweg een wetwijziging doorgevoerd waardoor het omstreden doen en laten alsnog strafbaar wordt. De wetgeving in het kader van de bestrijding van terrorisme is naar mijn mening, op zowel Europees als nationaal vlak, een dusdanig ingrijpende en precaire aangelegenheid dat de toetsing hiervan door de rechterlijke autoriteiten meer vertrouwen verdient en uitspraken gerespecteerd moeten worden. Het belang van de bescherming van de mensenrechten prevaleert en zogenaamde 'politieke rechtspraak' mag hieraan geen schade toebrengen. Bovendien zou dit ook de uniformiteit van de antiterroristische wetgeving binnen de Europese Unie ondermijnen.

Het gebrek aan uniformiteit in de antiterrorismewetgeving binnen de Europese Unie is met name problematisch met betrekking tot het Europees aanhoudingsbevel, hetgeen ook uitgebreid aan de orde is gebracht. Het vertrouwen in elkaars rechtssystemen dat de lidstaten verbindt, kan van grote waarde zijn in het licht van het antiterrorisme, maar het is zeer de vraag of het vertrouwen ook zo groot is in de rechtssystemen van de kersverse EU-lidstaten in het oosten, zoals Roemenie, Bulgarije en de Baltische staten, waarover bijvoorbeeld nog steeds wordt gerapporteerd dat de detentieomstandigheden in veel gevallen erbarmelijk zijn. De autoriteiten van de uitvoerende lidstaat zouden in geval van een aanhoudingsbevel terdege moeten nagaan of er een risico bestaat dat de gezochte persoon in zijn fundamentele rechten wordt aangetast. Elke vorm van refolement dient te worden uitgesloten. Om deze reden is het stuitend om te constateren dat niet alle lidstaten deze mening zijn toegedaan, getuige het feit dat het Verenigd Koninkrijk en enkele andere EU-lidstaten - weliswaar om de staat te verlossen van een grote terreurdreiging - het absolute verbod op refolement willen afzwakken en een afweging van dit verbod tegen de mate van dreiging bepleiten.

De angst als gevolg van de dreiging van terrorisme ligt ook ten grondslag aan de terreurlijsten. Van terrorisme verdachte personen kunnen zonder enige vorm van proces op zo'n lijst worden geplaatst, vaak op basis van geheime informatie van inlichtingendiensten. Deze maatregel is preventief van aard, omdat het beoogt te voorkomen dat vermeende terroristen nog de mogelijkheden hebben om hun plannen uit te voeren.

³²⁶ NRC Handelsblad, *Advocaat: leden van groep nu van lijst terreur af*, 25 januari 2008. In dit artikel wordt een dergelijke aanpassing onder meer geopperd door voormalig officier van Justitie en huidig VVD-kamerlid Teeven.

Deze preventieve maatregelen voorkomen echter ook dat deze personen, van wie - het zij nog maar eens gememoreerd - niet onomstotelijk is komen vast te staan dat zij daadwerkelijk kwaad in de zin hebben, nog een normaal leven kunnen leiden. In de eerste plaats wordt al hun financiële handelen onmogelijk gemaakt en krijgen zij reisbeperkingen opgelegd, maar voor alles dragen zij het stigma van terrorist, een meedogenloze moordenaar dus. Het feit dat deze lijsten worden aangelegd is op zichzelf wel verdedigbaar, maar dan is het een absolute noodzaak dat ieder aspect van die maatregel ook bij een rechter kan worden aangevochten. En dat geldt dan vanzelfsprekend zeker voor het 'blacklisten' zelf. Maar op dit punt lijkt het systeem een rechterlijk oordeel onmogelijk te maken, wat uiteraard een flagrante schending van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel is.

Ik heb in dit werk getracht een beeld te geven van het complexe karakter van het antiterrorisme binnen de Europese Unie. Daarna heb ik er een aantal kwesties uitgelicht waar zich een duidelijk conflict voordoet met het stelsel van de mensenrechten van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden. Ten slotte heb ik laten zien dat ook met betrekking tot de jurisdictie in zaken betreffende de terrorismebestrijding de mensenrechten in het geding zijn. Het is een gebied waarin voortdurend ontwikkelingen gaande zijn en het spanningsveld telkens weer duidelijk wordt. Hoe dit rechtsgebied zich in de toekomst zal ontwikkelen, zal moeten blijken. Uiteindelijk is het respect voor de mensenrechten misschien wel het belangrijkste wapen in de strijd tegen het terrorisme.

BRONNEN

Bibliografie

- Alain, M., *Transnational police cooperation in Europe and in North America: Revisiting the traditional border between internal and external security matters*, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, 2001, 9(2).
- Barents, R., Brinkhorst, L.J., *Grondlijnen van Europees recht*, Kluwer, Deventer, 2006.
- Benedek, W., Yotopoulos-Marangopoulos, A., *Anti-Terrorist Measures and Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004.
- Blekxtoon, R., *Europees Arrestatiebevel*, 77 Ned. Juristenblad, 2002.
- Blekxtoon, R. en van Ballegooij, W., *Handbook on the European Arrest Warrant*, TMC Asser Press, Den Haag, 2005.
- Boer, M. den, *9/11 and the Europeanization of anti-terrorism policy: a critical assessment*, 2003.
- Bulterman, M., Kranenborg, H., *Sison en Al-Aqsa winnen zaak voor Gerecht, maar blijven op EU sanctielijst*, NJCM-Bulletin, jrg. 32, 2007.
- Callewaert, J., *The European Court of Human Rights and the Area of Freedom, Security and Justice*, 2007, ERA Forum 2007, 8.
- Cassese, A., *International Criminal Law*, Oxford University Press, 2003.
- Corstens, G., Pradel, J., *Het Europese strafrecht*, Kluwer, 2003.
- Deflem, M., *Europol and the Policing of International Terrorism in a Global Perspective*, Justice Quarterly, Vol. 23, Nr. 3, 2006.
- Dewulf, S., Pacquée, D., *Protecting Human Rights in the War on Terror: Challenging the Sanctions Regime Originating from Resolution 1267 (1999)*, Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 24. Nr. 4, 2006.
- Guild, E., *The Uses and Abuses of Counter-Terrorism Policies in Europe: The Case of the 'Terrorist Lists'*, Journal of Common Market Studies, Volume 46 Nr. 1, 2008.
- Hayes, B., *The activities and development of Europol – towards an unaccountable "FBI" in Europe*, Statewatch, 2002.

- Hedigan, J., *Human Rights and Counter-terrorism: the approach of the European Court of Human Rights*, in rapport van de Internationale Federatie voor Mensenrechten: *Analysis Report – Counter-Terrorism versus Human Rights: The Key to Compatibility*, 2005.
- Helmberg, M., *Eurojust and Joint Investigation Teams: How Eurojust can support JITs*, ERA Forum, 2007, 8.
- Horgan, J., *The Psychology of Terrorism*, Routledge, London, 2005.
- Ignatieff, M., *Mensenrechten en terreur*, met essays van Hans Achterhuis, Theo de Wit, Willem van Genugten, Pieter Hilhorst en Pieter Pekelharing, Damon, Budel, 2002.
- Johnston, A., *Thawing out? The European Courts and the Freezing of Terrorist Assets*, Cambridge Law Journal, juli 2007.
- Juncker, J.C., *Council of Europe – Europea Union: "A sole ambition for the European continent"*, 11 april 2006.
- Kranenborg, H.R., Lawson, R.A., *Grondrechten in de Europese Grondwet: wat levert het ons eigenlijk op?*, Ars Aequi, 2005.
- Kuhnert, K., *Bosphorus – Double standards in European human rights protection?*, Utrecht Law Review, Vol. 2, 2006.
- Lagoutte, S., Sano, H., Scharff Smith, P., *Human Rights in Turmoil, Facing Threats, Consolidating Achievements*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2007.
- Lamp, R., *Misdaadvermogen en het internationaal strafrecht*, Gouda Quint, Utrecht, 2000.
- Lanotte, J. vande, *Handboek EVRM*, Intersentia, Antwerpen, 2004.
- Lebeck, C., *Sliding Towards Supranationalism? The Constitutional Status of EU Framework Decisions after 'Pupino'*, German Law Journal, 2007, Vol. 8, Nr. 5.
- Luban, D., *The War on Terrorism and the End of Human Rights*, Philosophy and Public Policy Quarterly, 2002, 3.
- Muller, E.R., Spaaij, R.F.J., Ruitenberg, A.G.W., *Trends in terrorisme*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2004.
- Nesi, G., (Red.), *International Cooperation in Counter-terrorism, The United Nations and Regional Organizations in the Fight against Terrorism*, Ashgate Publishing Ltd., Hampshire, 2006.
- Ooik, R.H. van, Wessel, R.A., *De Yusuf en Kadi-uitspraken in perspectief. Nieuwe verhoudingen in de interne en externe bevoegdheden van de Europese Unie*, juni 2006.

- Rijken, C., *Joint Investigation Teams: principles, practice and problems; Lessons learnt from the First efforts to establish a JIT*, Utrecht Law Review, 2006.
- Saul, B., *Defining Terrorism in International Law*, Oxford University Press, 2006.
- Schabas, W.A., *The Death Penalty as Cruel Treatment and Torture*, Northeastern University Press, Boston, 1996.
- Schabas, W.A., *Non-Refoulement – Background Paper for the technical workshop on Human Rights and International Cooperation in Counter-Terrorism*, Liechtenstein, 15-17 november 2006.
- Schmid, A.P., Jongman, A.J., *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Databases, Theories, and Literature*, SWIDOC, Amsterdam, 1988.
- Skinnider, E., *Counter-Terrorism Measures and the Impact on International Human Rights Standards in the Field of Criminal Justice*, voorgelegd aan the International Centre For Criminal Law Reform And Criminal Justice Policy, voor de conferentie van Montreal, juli 2004.
- Spencer, J.R., *The European Arrest Warrant*, Centre of European Legal Studies, Cambridge, 2005.
- Tappeiner, I., *The fight against terrorism, the lists and the gaps*, Utrecht Law Review, 2005.
- Vallenduuk, J.B., *Alleen op de wereld*, Haarlem, 2006.
- Vlcek, W., *European measures to combat terrorist financing and the tension between liberty and security*, London, 2005.
- Wouters, J., Naert, F., *The European Union and 'September 11'*, K.U. Leuven, Rechtenfaculteit, Instituut voor Internationaal Recht, Working paper No. 40, 2003.
- Wouters, J., Naert, F., *Of Arrest Warrants, Terrorist Offences and Extradition Deals. An appraisal of the EU's Main Criminal Law Measures against Terrorism after '11 September'*, K.U. Leuven, Rechtenfaculteit, Instituut voor Internationaal Recht, Working paper No. 56, 2004.

Rapporten

- Binnenlandse Veiligheidsdienst, *Terrorisme aan het begin van de 21e eeuw: Dreigingsbeeld en positionering BVD*, 2001.
- Statewatch, analyse nr. 8: *All refugees and asylum-seekers to be vetted under new EU terrorism policy*, 8 januari 2002.
- Ms. Kalliopi K. Koufa, Bijzonder Rapporteur, "*Terrorism and Human Rights*" *Second progress report*, 17 July 2002.
- Internationale Federatie van Mensenrechten (IHF), *Anti-terrorism Measures, Security and Human Rights; Developments in Europe, Central Asia and North America in the Aftermath of September 11*, april 2003.
- Ms. Kalliopi K. Koufa, Bijzonder Rapporteur, "*Terrorism and Human Rights*" *Addendum: An Update on International Anti-Terrorist Activities and Initiatives*, 8 augustus 2003.
- Europese Raad, *Herzien actieplan van de Europese Unie ter bestrijding van het terrorisme*, 15 juni 2004.
- Financial Action Task Force, *FATF Welcomes China as an Observer*, 18 februari 2005.
- Amnesty International, *Human Rights dissolving at the Borders? – Counter-terrorism and EU Criminal Law*, 31 mei 2005.
- Marty, D., *Memorandum*, bij het rapport van de Commissie Juridische Zaken en Mensenrechten van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa inzake de blacklists van de VN Veiligheidsraad, 19 maart 2007.
- Internationale Helsinki Federatie, *Jaarlijks rapport inzake mensenrechtenschendingen (2006)*, 27 maart 2007.
- Secretariaat-Generaal van de Raad van de Europese Unie, *~Overzicht~, De Europese Unie en de strijd tegen het terrorisme*, 14 mei 2007.
- Human Rights Watch, *Uphold the prohibition on torture and ill-treatment*, 6 juli 2007.

Wet- en regelgeving

- Verdrag van de West-Europese Unie, 17 maart 1948.
- De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, 10 december 1948.
- Het Noord-Atlantisch Verdrag, 4 april 1949.
- Verdrag tot oprichting van de Raad van Europa, 5 mei 1949.
- Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, 4 november 1950.
- Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, 18 april 1951.
- Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, 28 juli 1951.
- Eerste Protocol bij het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, 20 maart 1952.
- Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, 25 maart 1957 (Verdrag van Rome).
- Europees Verdrag betreffende uitlevering, 13 december 1957.
- Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, 20 april 1959.
- Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, 19 december 1966.
- Resolutie 428 van de Raad van Europa, 23 januari 1970.
- Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen, Den Haag, 16 december 1970.
- Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart, Montreal, 23 september 1971.
- Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten, 14 december 1973.
- Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, 19 januari 1977.
- Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, 17 maart 1978.

- Overeenkomst van Schengen, 14 juni 1985.
- Schengen Uitvoeringsovereenkomst, 19 juni 1990.
- Richtlijn 91/308/EEG van de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld, 10 juni 1991.
- Verdrag betreffende de Europese Unie, 7 februari 1992 (Verdrag van Maastricht).
- Verordening 990/93/EG betreffende de onderbreking van economische en financiële betrekkingen met de Federatieve Republiek Joegoslavië, 26 april 1993.
- Overeenkomst aangaande de verkorte procedure tot uitlevering tussen lidstaten van de Europese Unie, 10 maart 1995.
- Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst, 26 juli 1995.
- Gemeenschappelijk optreden betreffende een raamwerk voor de uitwisseling van verbindingsmagistraten om de justitiële samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie te verbeteren, 22 april 1996.
- Overeenkomst betreffende uitlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie, 27 september 1996.
- Verdrag van Amsterdam, 2 oktober 1997.
- Protocol tot opnemng van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie, 2 oktober 1997.
- Gemeenschappelijk optreden van de Raad van de Europese Unie ter oprichting van een Europees Justitieel Netwerk, 29 juni 1998.
- Resolutie 1267 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, 15 oktober 1999.
- Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie, 29 mei 2000.
- Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, 7 december 2000.
- Verdrag van Nice, 11 december 2000.
- Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, 15 maart 2001.
- Kaderbesluit inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en van de opbrengsten van misdrijven, 26 juni 2001.

- Resolutie 1373 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, 28 september 2001.
- Resolutie van het Europees Parlement over de buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad in Brussel op 21 september 2001, 4 oktober 2001.
- Richtlijn 2001/97/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, 4 december 2001.
- Gemeenschappelijk standpunt 2001/930/GBVB, 27 december 2001.
- Gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB, 27 december 2001.
- Besluit van de Raad betreffende de oprichting van Eurojust teneinde de strijd tegen ernstige vormen van criminaliteit te versterken, 28 februari 2002.
- Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding, 13 juni 2002.
- Kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, 13 juni 2002.
- Kaderbesluit inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams, 13 juni 2002.
- Besluit 2002/460/EG, 17 juni 2002.
- Kaderbesluit inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken, 22 juli 2003.
- Protocol tot wijziging van de Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol-overeenkomst), 27 november 2003.
- Belgische wet aangaande het Europees aanhoudingsbevel, 19 december 2003.
- Wijziging en aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met terroristische misdrijven (Wet terroristische misdrijven), 24 juni 2004. Memorie van Toelichting bij de Wet terroristische misdrijven.
- Ontwerp voor een alomvattend VN-Verdrag inzake terrorisme, 2005.
- Kaderbesluit inzake de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, alsmede van de daarbij gebruikte hulpmiddelen en de door middel daarvan verkregen voorwerpen, 24 februari 2005.
- Gemeenschappelijk Standpunt 2004/427/GBVB, 6 juni 2005.
- Gemeenschappelijk Standpunt 2006/231/GBVB, 20 maart 2006.
- Besluit 2006/379/EG, 29 mei 2006.

- Kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie, 6 oktober 2006.
- Gemeenschappelijk Standpunt 2006/1011/GBVB, 21 december 2006.
- Besluit 2007/445/EG, 28 juni 2007.
- Voorstel van de Europese Commissie voor een Kaderbesluit tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding, 22 oktober 2007.
- Verdrag tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, 13 december 2007 (Verdrag van Lissabon).

Jurisprudentie

Gerechtshof

- Gerechtshof Den Haag, *Hofstadgroep*, 23 januari 2008.

Hoge Raad

- HR 16 januari 1973, NJ 1973, 281, met noot Bronkhorst, C..
- HR 1 juli 1985, NJ 1986, 162.
- HR 1 juli 1986, NJ 1987, 256.

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

- EHRM, *Klass v. Duitsland*, 6 september 1978.
- EVRM, *Leander v. Zweden*, 26 maart 1987.
- EHRM, *Soering v. Verenigd Koninkrijk*, 7 juli 1989.
- EHRM, *Vilvarajah e.a. v. Verenigd Koninkrijk*, 30 oktober 1991.
- EHRM, *Niemitz v. Duitsland*, 16 december 1992.
- EHRM, *Kokkinakis v. Griekenland*, 25 mei 1993.
- EHRM, *Chahal v. Verenigd Koninkrijk*, 15 november 1996.
- EHRM, *Matthews v. Verenigd Koninkrijk*, 18 februari 1999.
- EHRM, *Baskaya en Okçuoglu v. Turkije*, 8 juli 1999.
- EHRM, *Ecer en Zeyrek v. Turkije*, 27 februari 2001.
- EHRM, *Segi en Gestoras pro Amnistía v. de 15 EU-lidstaten*, 23 mei 2002.
- EHRM, *Öcalan v. Turkije*, 12 maart 2003.

- EHRM, *Iorgov v. Bulgarije*, 11 maart 2004.
- EHRM, *Bosphorus v. Ierland*, 30 juni 2005.

Hof van Justitie

- Hof van Justitie, *Bosphorus*, 30 juli 1996.
- Hof van Justitie, *Europese Commissie v. Jégo-Quéré & Cie SA*, 1 april 2002.
- Hof van Justitie, gevoegde zaken *Gözütok en Brügge*, 11 februari 2003.
- Hof van Justitie, *Pupino*, 16 juni 2005, met noot Klip, A.H..
- Hof van Justitie, *Advocaten voor de Wereld v. Leden van de Ministerraad*, 3 mei 2007.
- Hof van Justitie, *Jose Maria Sison v. Raad van de Europese Unie*, 1 februari 2007, met noot Werner, W.G..

Gerecht van Eerste Aanleg

- Gerecht van Eerste Aanleg, *Jégo-Quéré & Cie SA v. Commissie*, 3 mei 2002.
- Gerecht van Eerste Aanleg, *Segi e.a. v. Raad van de Europese Unie*, 7 juni 2004.
- Gerecht van Eerste Aanleg, *Gestoras pro Amnistía e.a. v. Raad van de Europese Unie*, 7 juni 2004.
- Gerecht van Eerste Aanleg, *Jose Maria Sison v. Raad van de Europese Unie*, 26 april 2005.
- Gerecht van Eerste Aanleg, *Yusuf v. Raad van de Europese Unie en Commissie van de Europese Gemeenschappen*, 21 september 2005.
- Gerecht van Eerste Aanleg, *Kadi v. Raad van de Europese Unie en Commissie van de Europese Gemeenschappen*, 21 september 2005.
- Gerecht van Eerste Aanleg, *Organisation des Modjahedines du Peuple d'Iran v. Raad van de Europese Unie*, 12 december 2006.
- Gerecht van Eerste Aanleg, *Sison v. Raad van de Europese Unie*, 11 juli 2007.
- Gerecht van Eerste Aanleg, *Al-Aqsa v. Raad van de Europese Unie*, 11 juli 2007.

Overig

- Van Dale, *Groot woordenboek der Nederlandse taal*, 12^e druk
- Verklaring van de president van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, 30 november 2001.
- Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: *De ontwikkeling van het Schengen-informatiesysteem II*, 15 december 2003.
- Financial Times, *Big Five to take lead in beefing up EU security measures*, 20 maart 2004.
- NRC Handelsblad, *In ondergoed in een ijskoude cel, ergens in Europa*, 10 maart 2005.
- Verklaring van de bijzonder VN-rapporteur inzake marteling, Manfred Nowak, 2006.
- Verslag van het seminar, gezamenlijk gehouden door “The Redress Trust (REDRESS)” en de “Immigration Law Practitioners’ Association (ILPA)”, *Non-refoulement under threat*, Matrix Chambers, Londen, 16 mei 2006.
- Van Dijk, P. (lid van de Venetië-commissie van de Raad van Europa), commentaar bij: *The accession of the European Union/European Community to the European Convention on Human Rights*, 20 augustus 2007.
- Human Rights Watch, *Proposed expansion of EU terrorism law a threat to freedom of expression*, Statewatch News Online, 3 november 2007.
- Trouw, *Hofstadleden nog op internationale terreurlijsten*, 25 januari 2008.
- NRC Handelsblad, *Advocaat: leden van groep nu van lijst terreur af*, 25 januari 2008.

