

7 Inlichtingen zonder grenzen

De kwestie-Öcalan leidde een paar jaar geleden tot een heuse soap tussen de Europese inlichtingendiensten. De uitgeweken leider van de Koerdische Arbeiderspartij (PKK) probeerde in verschillende EU-lidstaten asiel aan te vragen. Geruchten over arrestatie, asielverlening en uitlevering aan Turkije wisselden elkaar in hoog tempo af. Abdullah Öcalan probeerde ook Nederland te bereiken, maar werd nog in de lucht tot *persona non grata* verklaard. Toen Öcalan in februari 1999 uiteindelijk door een Turks commando werd gekidnapt, werden in heel Europa ambassades bezet.

Op hoog politiek niveau werd nadien de vraag gesteld waarom de Europese veiligheids- en inlichtingendiensten zo slecht op de hoogte waren van de bewegingen van de PKK-leider en elkaar niet informeerden. Zo zou Griekenland de overige Europese landen niet hebben verteld dat het Öcalan tijdelijk onderdak bood. Ook het plotsklaps intrekken van een Duits uitleveringsverzoek aan Italië, toen de Koerdenleider daar op het vliegveld was gearresteerd, leidde tot opgetrokken wenkbrouwen. Over deze affaire was volgens minister van Binnenlandse Zaken Bram Peper heel veel te zeggen, maar niet in het openbaar.

De Europese lidstaten spraken tijdens een topontmoeting in Duitsland af hun inlichtingen- en veiligheidsdiensten (IVD's) beter te laten samenwerken.

De kiemen van de Europese samenwerking op het gebied van inlichtingen- en veiligheidsdiensten werden in de jaren zeventig gelegd. De Europese ministers verantwoordelijk voor terreurbestrijding stelden op 29 juni 1976 het zogenaamde TREVI-overleg in. De naam TREVI werd gekozen omdat de eerste bijeenkomst van het beraad plaatsvond in Rome bij het Trevi-fontein. Het verhaal wil dat het ook een eerbetoon is aan een van de belangrijkste initiatiefnemers, de Nederlandse directeur-generaal Politie van het ministerie van Binnenlandse

Zaken, Fonteyn. Later bedacht een slimme ambtenaar dat het tevens de afkorting kon zijn van *Terrorisme, Radicalisme et Extremisme, Violence Internationale*.

Met de verdergaande Europese integratie werd de samenwerking tegen terreur hechter verankerd in de structuren van de Europese Unie. Sinds 1993 bestaan er twee Europese ambtelijke werkgroepen die terrorismebestrijding en internationale samenwerking onder hun hoede hebben. Onder de verantwoordelijkheid van de ministers van Buitenlandse Zaken valt de Werkgroep COTER (*coop ration terreur*). Zij adviseert de ministers over de terrorismecomponent in het buitenlands beleid. Onder verantwoordelijkheid van de Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken van de EU valt de Werkgroep Terrorismes, die overlegt over beleidsmatige aspecten van de Europese samenwerking.

De formele samenwerking in deze werkgroepen vormt slechts een klein deel van de praktische samenwerking. Er bestaan tal van informele samenwerkingsverbanden, verbanden tussen een kleiner aantal EU-lidstaten, of juist grotere samenwerkingsverbanden waarbij bijvoorbeeld ook de Verenigde Staten en Israël betrokken zijn.

Bilaterale contacten tussen zusterdiensten doen zich het meest voor. Maar er kan ook ad hoc overleg plaatsvinden met een aantal landen als er een gezamenlijk belang in het geding is. De bijeenkomsten bieden de mogelijkheid tot het direct uitwisselen van informatie en het initiëren van operationele opzetten die dan weer een vervolg krijgen in bilaterale contacten tussen veiligheidsdiensten. Nederland onderhoudt vooral nauwe contacten met Groot-Brittannië, Frankrijk en Duitsland.¹

De onderlinge informatie-uitwisseling is toegestaan op basis van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. In de nieuwe wet regelt artikel 36 deze uitwisseling. Gegevens mogen worden uitgewisseld op voorwaarde dat ze niet zonder voorafgaande toestemming aan een derde land worden verstrekt (derde landen principe).

Deze onderlinge samenwerking is volgens de regering voor Nederland onontbeerlijk. 'De gegevens die door deze

samenwerking worden verkregen versterken namelijk in belangrijke mate de bestaande informatiepositie van de diensten. In dit verband geldt hoe beter de internationale informatiepositie van een dienst, hoe adequater en professioneler de nationale autoriteiten kunnen worden geïnformeerd.'

Om het 'doeltreffend functioneren' van een dienst te verzekeren is in artikel 15 voorgeschreven dat bepaalde bronnen, zoals buitenlandse zusterdiensten, geheim moeten worden gehouden.

De Europese IVD's communiceren via het beveiligde BDI-netwerk. Daarnaast zijn de verbindingsofficieren die de diensten bij elkaar stationeren, een belangrijke schakel in het informatienetwerk. In 1994 spraken de EU-lidstaten af om het systeem van verbindingsofficieren uit te breiden. 'Een van de meest succesvolle aspecten van de samenwerking op het gebied van terrorismebestrijding is de aanwezigheid van verbindingsofficieren die zich in een groot aantal lidstaten van de Unie rechtstreeks bezighouden met het gevaar van terrorisme. Op de plaatsen waar zij zijn ingezet, is gebleken dat zij een uiterst waardevolle rol spelen bij het bestrijden van terrorisme, vooral op operationeel niveau.'²

De EU-lidstaten deden ook de aanbeveling verbindingsofficieren uit te wisselen met niet EU-landen ter bestrijding van terroristische dreigingen van buiten de Unie. Nederland heeft inmiddels BVD-liaisons in Washington, Moskou, Caracas, Amman en Singapore. Bij de samenwerking met Singapore staat bestrijding van mensensmokkel centraal.

Ondanks de nadruk op gezamenlijke operationele samenwerking gaan volgens toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Hans Dijkstal de inlichtingendiensten echter nooit gezamenlijk de straat op. Op een vraag van kamerlid Gerrit Jan van Oven (PVDA) of er ooit sprake is van een gezamenlijk optreden van de diensten in de uitvoering, antwoordde Dijkstal kort en krachtig: 'Nee.'³

Al deze samenwerkingsverbanden hebben één ding gemeen: ze zijn zeer moeilijk te doorgronden en onttrekken zich grotendeels aan de spelregels van de parlementaire democratie en de democratische rechtsstaat. Elke parlementaire

vraag met enige diepgang wordt steevast terzijde geschoven: alleen de vaste kamercommissie krijgt dergelijke informatie vertrouwelijk te horen.

Collega's of concurrenten?

De diensten wisselen stuivertje als het gaat om samenwerking of concurrentie. De bondgenoot op het ene vlak kan de tegenstander op het andere vlak zijn. Als het zo uitkomt, beduvelen ze elkaar of werken ze elkaar tegen. Naast gemeenschappelijke belangen staan ze ook voor uiteenlopende nationale belangen. Als we ze op hun woord moeten geloven staat het nationale belang altijd voorop: alleen als men denkt er zelf wijzer van te worden, is men tot samenwerking bereid.

Een voorbeeld van onderlinge concurrentie is het grensoverschrijdend afluisteren door inlichtingendiensten. Niet alleen de vs en Groot-Brittannië maken zich hier in het kader van Echelon⁴ schuldig aan, alle ivd's kijken graag over de grens heen. Naast militaire en politieke informatie staat ook economische en industriële informatie in de belangstelling. Daarbij zijn (politieke) bondgenoten net zo interessant als tegenstanders.

Zo wist het Nederlandse Technisch Informatie Verwerkings Centrum tivc, de voorloper van het huidige Strategisch Verbindingen Inlichtingen Centrum (svic), de militaire en diplomatieke codes van België, Duitsland, Italië en Turkije te kraken.⁵ Nederland gebruikte afgetapte en ontsleutelde berichten voor economische doeleinden. Zo gingen Duitse offertes voor fregatten via de Nederlandse ivd's naar scheepswerf Rijn-Schelde-Verolme. De verhouding tussen de toenmalige Inlichtingendienst Buitenland (idb) en het Nederlandse bedrijfsleven is door Bob de Graaff en Cees Wiebes in hun boek *Villa Maarheeze* als 'incestueus' omschreven.

Oud-spionnen bevestigden in *Vrij Nederland* van 26 mei 2001 dat economische inlichtingen werden doorgespeeld aan het Nederlandse bedrijfsleven. 'De halve buitendienst van Fokker werkte voor ons', vertelde een oud-spion. 'Dus als wij iets interessants te pakken kregen van, ik noem maar wat, de Canadese vliegtuigbouwer Bombardier, ging die

informatie naar Fokker. Denk maar niet dat we zoiets in een la lieten liggen.’

Voor de regering is het feit dat in de inlichtingenwereld samenwerking en concurrentie elkaar afwisselen, de belangrijkste reden om in het voorstel voor een nieuwe wiv wederom een dienst op te richten die zich richt op buitenlandse en economische inlichtingenvergaring: de dienst Inlichtingen Buitenland, die onder de beoogde opvolger van de BVD, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) gaat vallen.

De regering schrijft op 7 oktober 1999: ‘Meer nog dan op politiek en veiligheidsgebied, zijn inlichtingendiensten, ook al kunnen die overigens als “bevriende diensten” omschreven worden, elkaars concurrenten als het gaat om inlichtingen op economisch gebied. Het is een feit van algemene bekendheid dat ook landen die voor het overige bondgenoten zijn, elkaar op economisch gebied beconcurreren en daarbij onder meer gebruik maken van hun nationale inlichtingendiensten.’

Onderlinge spionage vindt niet alleen plaats met hightech-apparatuur. De Britse geheime dienst M15 werd er in 2000 van beschuldigd in Nederland een mantelorganisatie te hebben opgezet met behulp van ex-BVD’ers en ex-medewerkers van de in 1994 opgeheven IDB. De illegale spionageactiviteiten van M15 leidden tot het vroegtijdig vertrek van de inlichtingendiplomaat van de Britse ambassade. ‘De BVD is gestuit op inlichtingendiensten van een buitenlandse inlichtingendienst. Het vervelende is van deze zaak dat het hier om gaat om activiteiten van een bevriende buitenlandse inlichtingendienst’, schreef de BVD.

De Britten waren *not amused*. De BVD had toch eerst netjes contact kunnen opnemen in plaats van Britse diplomaten te schaduwen en af te luisteren, klaagden diplomaten in *De Telegraaf* van 3 juni 2000. ‘Onbegrijpelijk dat er een onderzoek is opgestart zonder dat de zusterdienst hiervan wist. Terwijl deze twee diensten samen toch de meest grote geheimen delen.’

In andere Europese landen moeten ook met de regelmaat van de klok buitenlandse diplomaten hun koffers pakken omdat ze van politieke of industriële spionage beschuldigd worden.

Aandachtsgebieden

De Europese IVD's organiseren conferenties en seminars waar de terrorismedeskundigen bijeenkomen om kennis op te doen en te delen en het netwerk te oliën. Aandachtsgebieden van de IVD's zijn *bomb scene management*, wapenhandel, chemisch en biologisch terrorisme, internet, islamitisch terrorisme, Kosovo, de PKK en eco-terrorisme.

Tijdens elke vergadering van de Werkgroep Terrorismen melden de lidstaten elkaar bovendien terroristische incidenten. In een vergadering in november 1999 werd bijvoorbeeld gemeld dat de PKK een wapenstilstand in acht neemt, Öcalan een staakt-het-vuren afkondigde, het geweld op Corsica toeneemt, de GRAPO in Spanje een bommencampagne voortzet, de dreiging van onaangekondigde aanslagen van de Provisional IRA blijft bestaan en dat in sommige lidstaten links-radicalen bewegingen hun terroristische activiteiten opvoeren.

Begin januari 2000 meldden delegaties dat Tsjetsjeense extremisten met aanslagen in Duitsland en Finland dreigen, rechts-extremisten in Italië actiever worden, dat in Griekenland revolutionaire cellen opnieuw opduiken en het Animal Liberation Front (ALF) in België toeslaat. Daarnaast bogen de delegaties zich over de dreiging van Osama bin Laden, de kaping van een Indiaas vliegtuig en arrestaties van vermeende terroristen aan de Amerikaans-Canadese grens. In maart 2000 stond het ALF weer op de agenda – volgens het jaarverslag 2000 van de BVD is er sprake van toenemende internationalisering van contacten tussen dierenrechten-activisten – en vroeg Italië of er bedreigingen bekend zijn in verband met de viering van het Jubeljaar.

De BVD zou in 1998 de inlichtingendiensten van de omliggende landen hebben gevraagd 'internationaal opererende anarchistische groeperingen' in kaart te brengen die mogelijk-kerwijze op de uitnodiging van Nederlandse actievoerders zouden ingaan om de zestigste verjaardag van koningin Beatrix in Amsterdam te verstoren. De BVD zou vooral geïnteresseerd zijn in activisten uit Duitsland, Denemarken en Italië die ook in Amsterdam waren tijdens de tumultueus verlopen Eurotop in 1997.⁶

Daarnaast wisselde de BVD onder meer informatie uit over de Hezbollah, die in 1996 aanslagen in Nederland beraamd zou hebben. Nederland zou een toevluchtsoord zijn voor radicale moslims uit heel Europa. In 1996 werd volgens het jaarverslag 1997 van de BVD in Nederland een uit België afkomstige Algerijn gearresteerd, die een van de leiders van de GIA zou zijn en in België werd verdacht van een aanslag op de Rijkswacht.

Een terugkerend element is de suggestie dat Nederland een soort veredelde Europese buitenpost van de PKK is. De PKK beschikt volgens de BVD over trainingskampen in Nederland waar Koerden uit heel Europa onderwezen worden over hun gemeenschappelijke geschiedenis en de motieven en achtergronden van de PKK. Berichten in *De Telegraaf* die deden vermoeden dat met kalasjnikovs zwaaiende PKK-guerrilla's campings in Groningen onveilig maakten, sprak de BVD tegen.

Tientallen gewonde PKK'ers en leden van DHKP-C/Dev Sol zouden jaarlijks in Nederlandse ziekenhuizen behandeld worden. Dit beweerde althans Moussa K. in *De Telegraaf* van 7 oktober 2000. Moussa K., infiltreerde in opdracht van de BVD zes jaar lang in linkse Turks-Koerdische organisaties en werkte ook lange tijd tegelijk voor de Duitse Bundesnachrichtendienst (BND). K. draaide jarenlang mee in de Europese top van de organisaties.

De Turkse revolutionaire organisatie Dev Sol mag zich verheugen in uitgebreide Europese belangstelling. Ook hier duikt Nederland regelmatig op als vluchtplaats voor Dev Sol-leden die het elders te heet onder de voeten werd. Zo gonsde het in 1996 in Europese inlichtingenkringen van de geruchten over Dursun K., voortvluchtig leider van Dev Sol, die in Limburg een liefdesnestje had gebouwd vanwaaruit hij leiding zou geven aan terroristische activiteiten in heel Europa.⁷ Ook de opvolger van Dev Sol, de DHKP-C blijft in de aandacht staan van Europese IVD's. De BVD meldde in zijn jaarverslag 2000 weliswaar dat de DHKP-C 'vooralsnog niet voornemens is gewelddadige acties op of vanuit Nederlands grondgebied te organiseren', maar blijft de beweging in de gaten houden. Uit proces-verbalen van de zogeheten Charly-zaak uit 2000, tegen leden van de DHKP-C die werden verdacht van afpersing

blijkt dat op Europees politieel niveau continu informatie wordt uitgewisseld over deze partij. Van een gecoördineerde Europese justitiële actie tegen de DHKP-C zou echter geen sprake zijn. De Dienst Bijzondere Recherche Zaken (DBRZ, Afdeling Terrorisme en Bijzondere Taken) van het KLPD houdt haar voortdurend in het oog. In de Charly-zaak zijn ambtsberichten van de BVD gebruikt. Het zou hier gaan om 'bijvangst' van de BVD: informatie van strafrechtelijke aard waar de BVD tijdens zijn inlichtingenoperaties op stuit.

In de Charly-zaak zocht de DBRZ contact met België, Duitsland, Frankrijk en Engeland. Op initiatief van België werd in januari 2000 een gezamenlijke vergadering belegd, waar onder meer een cd met foto's van actieve DHKP-C'ers werd uitgedeeld.

Uiteraard ontbreekt ook een Nederlandse pendant van het Bin Laden-netwerk niet. Kamerleden vroegen bezorgd of het waar was dat Nederland een belangrijke draaischijf vormde in dit netwerk, zoals de Amerikaanse terreurexpert Yossef Bodanski beweerde. Nee, antwoordde minister van Justitie Korthals, maar de BVD en het KLPD zetten onderzoeken op dit terrein wel permanent voort, in samenwerking met buitenlandse diensten.

De Europese inlichtingen- en veiligheidsdiensten deden ook van zich spreken tijdens het Europees kampioenschap voetbal in Nederland en België in 2000. De BVD was vanaf het begin nauw betrokken bij de veiligheidsmaatregelen en verantwoordelijk voor de informatie-uitwisseling en coördinatie voor en tijdens het toernooi met Europese zusterdiensten.

De BVD concentreerde zich daarbij op terroristische groeperingen, radicale elementen binnen etnische groepen die een relatie hadden met de deelnemende landen, politiek geïnspireerde personen en groeperingen uit binnen- en buitenland die op radicale wijze hun standpunten kracht wilden bijzetten en voetbalsupporters die 'ernstige verstoring van de openbare orde beogen', hetgeen tot ontwrichting en beschadiging van 'gewichtige' Nederlandse belangen zou kunnen leiden. Begin 1999 vervaardigde de BVD in samenwerking met andere

diensten een analyse van de mogelijke risico's. Deze dreigingsanalyse werd voortdurend bijgesteld. Vlak voor het EK organiseerde de BVD in Den Haag een veiligheidsconferentie waar alle Europese zusterdiensten aanwezig waren.

De BVD bracht tijdens het toernooi twee ambtsberichten uit. In Parijs werden drie vermeende leden van de GSPC (Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat) opgepakt nadat de BVD telefoongesprekken had afgetapt tussen GSPC-sympathisanten in Nederland en Frankrijk. Ook de Belgische inlichtingendienst zou informatie hebben aangeleverd. De drie zouden een aanslag op het Franse nationale elftal voorbereiden. Later werden ook in Nederland drie personen aangehouden. De drie werden later vrijgelaten, twee van hen zijn het land uitgezet.

In het tweede ambtsbericht waarschuwde de BVD voor rellen tussen Engelse, Italiaanse en Turkse voetbalsupporters in Eindhoven. De informatie was afkomstig van de Italiaanse inlichtingendiensten, maar bleek niet te kloppen. Tijdens het WK 1998 in Frankrijk werden overigens op basis van informatie van Europese IVD's tientallen mensen gearresteerd in België, Frankrijk, Italië, Zwitserland en Duitsland.

Daarnaast checkte de BVD, in samenspraak met collega-IVD's, alle visumaanvragen van supporters uit ex-Joegoslavië. Het leidde niet tot afwijzingen van visumaanvragen.

Een nieuwe niche die Europese inlichtingendiensten recentelijk hebben ontdekt betreft illegale migratie. De BVD participeert in de Taskforce Mensensmokkel en overlegt met buitenlandse collega's over illegale migratie. In oktober 1999 organiseerde de Bundesnachrichtendienst een grote conferentie voor zestig landen over illegale immigratie. Men concludeerde dat gedurende de komende decennia migratiestromen verder in omvang zullen toenemen en dat met name inlichtingendiensten een rol moeten spelen bij het aandragen van informatie ten behoeve van een meer pro-actief beleid.

In juli 2001 stelde België voor de informatie-uitwisseling over terroristische incidenten anders aan te pakken. Op de

bijeenkomsten van de Werkgroep Terrorisme zou men zich minder moeten bezighouden met de melding van terroristische incidenten en meer tijd moeten besteden aan het become-tariëren en analyseren van de gemelde incidenten. Om de informatie-uitwisseling over incidenten toch adequaat te laten verlopen, stelt België voor om een procedure voor snelle informatie-uitwisseling in het leven te roepen. ‘Zo kunnen de andere lidstaten snel analyseren of van het incident ook een dreiging voor hun eigen land uitgaat.’

De bestaande procedure, die bekend staat als de ‘immediate communique following serious terrorist actions’, moet daarom nieuw leven worden ingeblazen. De lidstaat waar zich een incident voordoet, moet binnen twaalf uur via een speciaal bulletin de andere lidstaten op de hoogte brengen. Het bulletin, met een standaardopmaak, wordt elektronisch verstuurd via het netwerk van de verbindingsbureaus, met als prioriteit ‘immediate’ of ‘flash’. Onder incidenten verstaan de lidstaten (pogingen tot) bomaanslagen, brandaanslagen, gijzelingen, kapingen, arrestaties, huiszoekingen en beschermende maatregelen, mits het een internationale dimensie heeft.

Terrorisme

De Werkgroep Terrorisme van de Europese Unie, opgericht in 1993, kende een aarzelende start en is tot op heden nog steeds niet het vehikel waarmee vergaande harmonisatie plaatsvindt van het beleid van de Europese diensten. De nationale soevereiniteit, onderling wantrouwen en een ingebakken weerzin tegen het formeel en gestandaardiseerd uitwisselen van informatie als het niet per se nodig is, zijn hier debet aan.

Het gebrek aan formele harmonisatie hoeft een vruchtbare samenwerking echter niet in de weg te staan. Er vindt namelijk veel beleidsafstemming plaats. Volgens woordvoerder Van Steen van de BVD gaat het om het leren van elkaars ervaringen en het uitwisselen van *best practices* op het gebied van beleid en praktijk. Diensten zoeken naar gemeenschappelijke oplossingen voor gemeenschappelijke problemen, die vervolgens in nationaal beleid en nationale bevoegdheden worden vertaald.

De BVD creëerde in 1995 het interne project Europa om de afstemming van de BVD-activiteiten in Europees verband te verbeteren.

Een van de eerste officiële daden van de werkgroep was de instelling van een *Directory of counter-terrorist competences to facilitate counter-terrorist cooperation between the Member States of the European Union*. Dit initiatief van Groot-Brittannië behelst de oprichting van een database, waarin de lidstaten informatie opslaan over de bij hen aanwezige specifieke deskundigheid, vaardigheden en bevoegdheden. Wie dus op zoek is naar een specialist of een specialisme dat in eigen huis niet direct voorhanden is, kan via de Directory contact zoeken met een buitenlandse dienst die daar wel over beschikt. De resolutie stelt expliciet dat deze Directory niet bedoeld is als kanaal om operationele informatie uit te wisselen.

Groot-Brittannië ontfermde zich over het beheer van de Directory. Het was de bedoeling dat het beheer zou rouleren onder het halfjaarlijks wisselende EU-voorzitterschap, maar in de praktijk is dat er niet van gekomen omdat het de continuïteit zou bedreigen. De Directory staat inmiddels onder het beheer van Europol, de Europese politieorganisatie.

Wapens en explosieven kunnen maar beter niet in de handen van terroristen vallen. Om deze stelling nog eens te onderstrepen aanvaardde de EU in 1998 een resolutie met een aantal aanbevelingen. Ze roept op tot meer samenwerking en coördinatie tussen de nationale politiediensten en IVD's, betere informatie-uitwisseling om wapentransacties van terroristen te verstoren of te voorkomen, aanscherping van de wettelijke controles op en procedures bij legale wapenhandel en de stimulering van 'specifieke gezamenlijke initiatieven' ter bestrijding van de wapenhandel van terroristen.

Om racisme en xenofobie te bestrijden spraken de EU-lidstaten in 1994 af om jaarlijks statistische gegevens te verzamelen over racistische incidenten. Daarnaast besloten zij operationele informatie uit te wisselen over racistische aanslagen, misdaden, demonstraties, campagnes en organisaties.

Het eerste – geheime – rapport (1995) vertoont nog veel gebreken. Een aantal landen leverde geen cijfers in of bleek deze gegevens niet eens te verzamelen. Ook waren er onduidelijkheden over de precieze definitie van ‘racistisch incident’, hetgeen de statistische waarde van de exercitie twijfelachtig maakte. Volgens de toch bij elkaar geschraapte gegevens vonden er in 1994 ruim duizend racistische incidenten plaats. Daarbij vielen vier slachtoffers en mislukten zestien moordaanlagen. In 203 gevallen werd brand gesticht of werden explosieven gebruikt en in 779 gevallen werd zwaar lichamelijk letsel toegebracht.

Nederland noteerde eenentwintig incidenten, waaronder één mislukte moordaanslag, elf brandaanlagen en negen gevallen van zwaar lichamelijk letsel. Griekenland en Luxemburg bleken ware paradijzen voor vreemdelingen: beide landen stelden dat er in 1994 geen enkel racistisch incident had plaatsgevonden.

Een volgend verslag, waarvan alleen een semi-openbare samenvatting bekend is – het onderliggende document werd tijdens een vergadering van de Werkgroep Terrorisme als ‘ongenummerd geheim document’ aan de delegaties beschikbaar gesteld – laat een stijging zien van het aantal incidenten naar III2 in 1996.

In 1997 daalde het aantal incidenten naar 654 (met zeven dodelijke slachtoffers) en in 1998 staat het totaal plotsklaps weer op III6. Nederland telt in dat jaar drie brandaanlagen en achtentwintig gevallen van zwaar lichamelijk letsel. Luxemburg kende ook dat jaar geen enkel racistisch incident en in Portugal kwam men op één.

Sindsdien zijn er geen rapporten meer opgedoken. Elk jaar klonk de klacht dat het ontbrak aan duidelijke definities, waardoor de waarde van de cijfers nog steeds in hoge mate twijfelachtig is. De werkgroep bereidt een verslag over het jaar 2000 voor, maar dat is tot op heden niet verschenen.

Het is handig om elkaar op de hoogte te stellen van dreigende terroristische acties, besloten de EU-lidstaten in 1999 in een aanbeveling. Het gaat daarbij om ernstige terroristische daden

die ook voor de andere lidstaten van belang zijn om te weten. Het is de bedoeling dat de waarschuwing vergezeld gaat van een inschatting van de betrouwbaarheid van de informatie: gaat het om een nauwelijks te controleren gerucht of om een doorgaans betrouwbare bron?

De informatie wordt uiteraard als hoogst geheim geclassificeerd. Bovendien is uitdrukkelijk bepaald dat de informatie niet aan derde landen wordt doorgespeeld, of als bewijs wordt gebruikt in rechtszaken zonder voorafgaande toestemming van het land waarvan de informatie afkomstig is. Voor de uitwisseling van de informatie wordt het BDL-netwerk gebruikt. Een codewoord dat aan de boodschap voorafgaat, moet ervoor zorgen dat de dienstdoende beambte het bericht niet per ongeluk op de grote hoop gooit. Lidstaten die vrezen dat hun nationale belangen in het gedrang komen door mee te doen aan de uitwisseling van deze informatie, mogen zich aan de afspraken onttrekken.

Voor terreur is geld nodig. Terroristen, zo concludeerden inlichtingexperts op een congres in 1997 in Luxemburg, heffen contributie van leden en sympathisanten, maar ze schromen ook niet om 'systematisch' gebruik te maken van humanitaire of goede-doelenorganisaties die min of meer aan hen verbonden zijn.

Onder de wat ruwere vormen van geldinzameling noteerden de inlichtingexperts afpersing, fraude (waaronder misbruik van EG-subsidiegelden) en ontvoeringen. Of de terreurclubs er als nevenactiviteit ook eigen drugslijnen op na houden, viel volgens de deskundigen niet altijd even goed te bewijzen.

Hoewel het leggen van bommen een niet al te hoge bankrekening vergt, is de bestrijding van terroristische fundraising toch van groot belang, omdat het draaiende houden van de organisatie en het ondergronds bestaan van de terreurleden wel flink wat kapitaal vergt. Draai de geldkraan dicht en de groepen hebben een probleem, zo luidde de conclusie. In 1999 leidde deze conclusie tot officiële maatregelen op Europees niveau. De lidstaten spraken af om meer informatie

uit te wisselen over de structuren en modus operandi voor de financiering van terroristische groepen. Bovendien werd afgesproken operationele inlichtingen over specifieke groepen die een Europese bedreiging vormen, uit te wisselen. Vooral de onderlinge contacten en netwerken dienen in kaart gebracht te worden. Op basis van de nationale evaluaties bekijkt de werkgroep vervolgens of het mogelijk is een gezamenlijke operationele actie te plannen tegen een terroristische groep die in meerdere lidstaten aanwezig is.

De internetrevolutie is ook aan terroristen niet voorbijgegaan. Vanaf 1997 staat het onderwerp 'nieuwe technologieën' dan ook frequent op de agenda van de Werkgroep Terrorisme.

De werkgroep ziet drie potentiële gevaren opdoemen. Ten eerste is aftappen problematisch als terroristen gebruik maken van encryptie (versleuteling). Een tweede gevaar ligt in misbruik van internet. In veel landen is propaganda maken voor terreurgroepen verboden en internet maakt het makkelijker om dat verbod te omzeilen. De werkgroep noemt in dit verband het verbod voor Duitse internetaanbieders om een weblokatie van de Nederlandse internetaanbieder XS4ALL door te geven waarop het in Duitsland verboden blad *Radikal* staat. Deze poging tot een blokkade bleek geen lang leven beschoren. Technisch was het zeer moeilijk slechts één weblokatie te blokkeren. Een algehele blokkade van XS4ALL stuitte op verzet van de Duitse vereniging van internetproviders. Bovendien staakte de Duitse justitie niet veel later de vervolging van *Radikal*. Een derde gevaar ziet de werkgroep in digitale sabotage. Door de internationalisering van de telecommunicatie-infrastructuur is 'internationale samenwerking op dit terrein zonder meer noodzakelijk'. Aangezien de Werkgroep Terrorisme zelf niet in staat is om wetgeving op dit gebied vast te leggen, concentreert zij zich op beïnvloeding van andere Europese fora, waar zaken als interceptie, encryptie, telecommunicatie en informatietechnologie op de agenda staan.

In februari 2000 lanceerde EU-voorzitter Portugal in de Werkgroep Terrorisme het initiatief om gezamenlijk naar terroristische informatie op internet te speuren en de resultaten

op geautomatiseerde wijze uit te wisselen. Als het initiatief wordt goedgekeurd, betekent dit de eerste formele afspraak tussen inlichtingendiensten op Europees niveau over samenwerking en het systematisch delen van informatie.

Portugal stelde voor om een gezamenlijke lijst van sleutelwoorden aan te leggen om internet mee af te speuren. De speurtocht is gericht op 'aan terrorisme gerelateerde informatie'. Portugal gaf als voorbeelden terroristische groepen, sekten, neonazi's, racisme en cyberterrorisme. Ook termen die hackers vaak gebruiken, zouden in het gezamenlijke lexicon moeten komen, zoals het gebruik van de letter z in woorden (passwordz, crackz). Via een gezamenlijke beveiligde mailinglijst kunnen de lidstaten elkaar op de hoogte brengen van weblokaties die interessant zijn om te onderzoeken en te volgen. Daarnaast kunnen op deze manier de geanalyseerde resultaten van nationaal onderzoek uitgewisseld worden.

Portugal maakte duidelijk dit als een eerste stap te zien naar meer formele samenwerking. 'Op institutioneel niveau betekent het de instelling van een samenwerkingskanaal, dat de uitwisseling van ervaringen en de ontwikkeling van gezamenlijke methoden voor gelijklopende problemen mogelijk maakt.' Europol heeft aangeboden het systeem voor de informatie-uitwisseling te faciliteren.

De reacties op het Portugese initiatief zijn vooralsnog terughoudend. De grotere EU-lidstaten staan huiverig tegenover het systematisch delen van informatie, zeker als dat op geautomatiseerde wijze plaatsvindt. Angst voor veiligheidslekken speelt ook hier een rol.

Frankrijk stelde in 2000 voor om gezamenlijke risicobeoordelingen te maken voor prominenten van buiten de Unie die op bezoek komen. Dit hoge bezoek doet vaak meerdere EU-landen tegelijk aan en volgens Frankrijk is het handig om dan ook gezamenlijk de risico's in te schatten voor de gasten.

Frankrijk stelde voor een cijferschaal te ontwikkelen om een snelle en eenvoudige uitwisseling van informatie en risicobeoordeling mogelijk te maken. Volgens de Fransen gaat het er niet om een 'gezamenlijke temperatuur' te meten, maar

om een ‘gemeenschappelijke thermometer’ te gebruiken. Elk land blijft zelf verantwoordelijk voor de te nemen veiligheidsmaatregelen.

De schaal varieert van één (‘specifieke inlichtingen waaruit blijkt dat zeer binnenkort een aanslag op een welbepaalde prominente figuur dreigt’) tot vijf (‘geen redelijke gronden om een terroristische aanslag te verwachten’).

Ook de taartenbrigade zien de IVD’s niet over het hoofd. De letter Z van Zulu zou kunnen worden gebruikt om de reële dreiging van niet-levensbedreigende vijandelijke daden jegens de prominente figuur (‘gooien van voorwerpen, duwen enz.’) te signaleren.

Zoals de kandidaat-lidstaten van de Europese Unie de EU-regels op het gebied van politie-, justitie- en asielbeleid moeten overnemen om toe te mogen treden, zo moeten deze landen ook klaargestoomd worden om op contraterreurg gebied hun partijtje mee te kunnen blazen. Dit is eens te meer noodzakelijk omdat ‘het terrorisme waarvan de EU-lidstaten het doelwit kunnen vormen, steeds vaker bedreven wordt door internationaal opererende groeperingen die gebruik proberen te maken van de nationale grenzen om te ontsnappen aan het optreden van de politie- en veiligheidsdiensten’, zoals EU-voorzitter Frankrijk het verwoordde.

De kandidaat-lidstaten hebben minder ervaring met terrorismebestrijding en hun diensten zijn niet gewend aan intensieve samenwerking. Frankrijk stelde daarom voor om regelmatige bijeenkomsten met de kandidaat-lidstaten te organiseren met als doel ‘de wederzijdse kennis van de structuren en de wetgeving’ te verbeteren. Tevens moeten er contactpunten komen bij de kandidaat-lidstaten, moeten de kandidaat-lidstaten bijdragen aan het halfjaarlijkse dreigingsdocument van de EU en moeten ze de kneepjes van het vak leren op de Europese Politie Academie.

Een belangrijk onderdeel van de activiteiten van de Werkgroep Terrorismen is de samenstelling van de halfjaarlijkse dreigingsanalyse. Deze bevat een overzicht van de dreiging die

van terreur uitgaat voor de EU-lidstaten en trends op het gebied van terrorisme. De analyses zijn strikt geheim, ook al zijn er aanwijzingen dat ze niet al te veel voorstellen. 'Als je het stuk leest, denk je: waar hebben ze het over', zei minister Peper van Binnenlandse Zaken eens. 'De inhoud van het document is niet erg indrukwekkend.' De analyses worden niet via het secretariaat van de Europese Raad verstuurd, maar tijdens vergaderingen van de Werkgroep Terrorismisme als onge-nummerd geheim document verspreid.

De vaste Kamercommissie voor Justitie, die het werk van de Europese Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken moet zien te controleren, krijgt tot haar ongenoegen deze analyses ook niet vertrouwelijk toegestuurd. Alleen de vaste Kamercommissie voor de Inlichtingendiensten krijgt de documenten ter inzage, maar ook dan slechts in samenvatting. Het 'gele stuk', zoals het uitgebreide rapport bekendstaat, gaat naar de BVD.

'Het is een afspraak binnen de EU dat dit een geheim document is dat nergens in de EU wordt verspreid', meldde minister Peper. 'Het is mede gebaseerd op informatie van andere inlichtingendiensten. Wanneer daarover in brede zin wordt gesproken, kunnen de inlichtingendiensten elkaar niet meer vertrouwen.'

Op de opmerking van kamerlid Van Oven dat het toch niet de EU-lidstaten zijn die kunnen bepalen naar welke nationale parlementaire commissie informatie wordt gestuurd, zei zijn partijgenoot Peper: 'Wel als het gaat over door veiligheidsdiensten verzamelde informatie.' Later meldde Peper de Kamer nog dat er geen formeel Europees besluit lag om deze informatie niet naar de parlementen te sturen, maar dat het meer een 'kwestie van gewoonte' was.

Onder aanhoudende druk van de Tweede Kamer diende de Nederlandse regering in 2000 een voorstel in om tot een open versie van het dreigingsdocument te komen, naar analogie van de open versie die Europol jaarlijks publiceert van haar geheime dreigingsanalyse op crimineel gebied, en onder verwijzing naar het openbare jaarverslag dat de BVD in Nederland publiceert.

Om de andere lidstaten over de streep te trekken verpakte Nederland de wens tot meer openheid in een mooi verhaal. De EU moet haar betrokkenheid bij de bestrijding van terrorisme meer zichtbaar maken, omdat er onder de bevolking een gevoel van onveiligheid heerst door een soort diffuse dreiging van mogelijke terreurdaden. 'Deze onrust neemt toe als media of allerlei wetenschappelijke instituten om diverse redenen melding maken van het bestaan van dreigingen of het mogelijk gebruik van lukraak geweld. De bevolking, de nationale parlementen en het Europees Parlement hebben daarom behoefte aan evenwichtige en geëvalueerde informatie over terrorisme', aldus de Nederlandse nota.

In het open document mag uiteraard geen vertrouwelijke informatie worden prijsgegeven, erkent de Nederlandse delegatie, en ook COTER – de werkgroep terrorisme van de Europese ministers van Buitenlandse Zaken – moet haar fiat geven, 'zodat rekening gehouden kan worden met de politiek gevoelige aspecten van een dergelijk document'.

In eerste instantie leek vooral Spanje tegenstander te zijn van wat voor open versie van het dreigingsdocument dan ook. Maar ook andere delegaties hadden hun twijfels hoe een open versie precies gestalte kon krijgen. Twijfel bestaat bijvoorbeeld of in het document alleen de terroristische dreiging in de EU centraal moet staan, of in ruimer verband. Andere delegaties wezen erop dat de situatie op terrorismegebied onvoorspelbaar is en zich voortdurend ontwikkelt en dat 'elk document over de terroristische dreiging een vertrouwelijk karakter heeft en verspreiding ervan gevaarlijk kan zijn'. Het Nederlandse voorstel werd daarom doorgezonden naar COTER.

Begin 2002 werd dan toch het eerste openbare terrorismedocument gepresenteerd. In het door Europol opgestelde verslag wordt geconcludeerd dat islamitisch terrorisme de grootste bedreiging vormt voor de Europese Unie. Maar Europol waarschuwt ervoor alle inspanningen te richten op islamitisch terrorisme, omdat ook Europese terreurgroepen actief blijven. Volgens het rapport nam het aantal terroristische incidenten

in de EU af. Maar de aanslagen die plaatsvonden waren zwaarder. Volgens het rapport waren vooral de autoriteiten in Spanje en Ierland succesvol in het bestrijden van terrorisme. Ook de vooruitgang in het Noord-Ierse vredesproces en een staakt-het-vuren op Corsica waren debet aan de afname van het aantal terreurdaden. Wel wijst het rapport erop dat de Europese Unie niet alleen een doelwit is van aanslagen, maar ook een rol vervult in de voorbereiding van aanslagen elders op de wereld. Zo bereidde een aantal van de vliegtuigkapers die verantwoordelijk waren voor de aanslagen van 11 september in de Verenigde Staten zich in Europa voor.

Volgens het rapport is de Baskische afscheidingsbeweging ETA de meest actieve terreurorganisatie in Europa. Europol wijst erop dat het ETA-geweld zich over heel Europa kan verspreiden. Volgens Europol richt de ETA zich nu ook al tegen de Franse autoriteiten vanwege hun samenwerking met Spanje bij de bestrijding van de ETA.

In Ierland noteert Europol aanslagen van dissidente groepen, die zich keren tegen het vredesproces. Ook op Corsica zijn dissidente groepen actief, die zich niet neerleggen bij een bereikte wapenstilstand. Verder is er volgens Europol sprake van toenemend linksradicaal terrorisme in het zuiden van Europa. Het gevaar bestaat dat dit over slaat naar de rest van Europa. Radicale milieuactivisten zijn volgens Europol beperkt actief, maar richten wel grote schade aan.

In juli 2001 stelde België voor om de structuur van de dreigingsanalyse te veranderen. Voortaan zouden de Europese ministers van justitie halfjaarlijks een document ontvangen dat uit twee delen bestaat. Het eerste deel, analyse en synthese, bevat een analytische beschrijving van het verschijnsel terrorisme en eindigt met een algemene evaluatie van de dreiging die uitgaat van het terrorisme in Europa. Het tweede deel bevat voorstellen voor politieke besluiten. Het bestaat uit analyses van geconstateerde problemen en van de behoeften van de IVD's in het kader van samenwerking op het gebied van terrorisme. Op die manier denkt België dat de besluitvorming over terrorismebestrijding een impuls kan krijgen en dat er

betere coördinatie tot stand komt met de justitie- en politietak en andere instellingen van de Europese Unie. In het verleden vonden Europese IVD's bijvoorbeeld dat de ministers van Telecommunicatie te weinig oog hadden voor de interceptie-eisen van de IVD's en de problematiek rond encryptie.

Door elk halfjaar een lijstje wensen van de IVD's te presenteren hoopte België de invloed van de IVD's op de andere beleidssectoren van de EU te vergroten. In ambtelijke taal: 'Het tweede deel heeft tot doel de hoogste ambtelijke justitiwerk-groep van de Unie in staat te stellen om haar coördinerende functie binnen de justitiepijler te vervullen door de kwesties in verband met terrorismebestrijding af te zetten tegen die welke onder de bevoegdheid van de andere werkgroepen van deze pijler vallen.' Uiteraard krijgt het strategisch document het predikaat betrouwbaar. Dat betekent dus dat ook de beleidswensen van de IVD's niet openbaar worden.

Over COTER is zo mogelijk nog minder bekend dan over de Werkgroep Terrorisme. COTER concentreert zich op terrorisme waar het raakt aan het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie.

Op de agenda staan dan ook waarschijnlijk zaken als diplomatieke druk op landen die verdacht worden van steun aan terroristische groeperingen, het opnemen van de bestrijding van terrorisme in samenwerkingsprogramma's met derde landen (bijvoorbeeld het Barcelona-proces met landen van het Middellandse-Zeegebied), en de terroristische dreiging voor EU-posten en belangen in het buitenland.

Bovendien is in de EU een inlichtingennetwerk opgezet om visumaanvragen van onderdanen van bepaalde landen af te wijzen indien er aanwijzingen zijn dat de aanvrager inlichtingen- of veiligheidsactiviteiten verricht. Ook worden lijsten van uitgewezen personen uit verdachte landen uitgewisseld.

COTER voert sinds 1997 een bijstandsprogramma van de Europese Unie uit om de Palestijnse Autoriteit te steunen in haar inspanningen ter bestrijding van de terroristische activiteiten die van de door haar gecontroleerde gebieden uitgaan. In 2000 besloot de EU om het programma met drie jaar te

verlengen. Het programma bestaat uit hulp bij de oprichting van administratieve en operationele structuren om terrorisme te bestrijden en bijstand en opleiding aan Palestijnse veiligheids- en politiediensten.

COTER zou zich echter ook bezighouden met de uitwerkingen van het actieplan van de G8, dat wil zeggen de groep van de zeven belangrijkste industrielanden, Canada, Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Italië, Japan en de VS plus, sinds 1998, Rusland. Daarbij gaat het vooral om de totstandbrenging van anti-terrorismeverdragen binnen de VN.

Europol

De Europese politieorganisatie Europol (gevestigd in Den Haag) heeft ook taken op het gebied van terrorismebestrijding. In het Europolverdrag dat in de EU-lidstaten in 1998 ratificeerden, stond al aangekondigd dat uitbreiding van het mandaat naar terrorismebestrijding binnen twee jaar aan de orde zou zijn. Op aandrang van vooral Italië en Spanje kreeg Europol al in januari 1999 het officiële mandaat om zich met terrorismebestrijding bezig te houden. Officieel luidt het mandaat van Europol op dit terrein: 'de behandeling van 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.'

Een intern Europol document stipuleert dat dit betekent dat de organisatie 'uitsluitend mag worden betrokken bij het werk op het gebied van terrorismebestrijding dat de criminele aspecten en niet de politieke aspecten van terrorisme betreft'.

Na samenspraak met de Werkgroep Terrorismen stelde Europol een aantal prioriteiten vast: ondersteuning van de nationale IVD's, projectmatige aanpak (bijvoorbeeld studie naar de financiering van terrorisme, de werkwijze van terroristen, de dreiging van buitenlandse terreurgroepen die ondersteuning krijgen in de lidstaten, de identificatie van nieuwe terreurgroepen) en informatie-uitwisseling.

Vervolgens ging een voorbereidingsgroep van tien experts inzake terrorisme uit acht lidstaten aan de slag om een

concreet voorstel te maken. Europol kreeg vijf taken: het bevorderen van informatie-uitwisseling tussen nationale iVD's over terroristische daden en de verdachten, de opening van werkbestanden voor analyse, de creatie van een database over anti-terroriswetgeving in de lidstaten (om snel te kunnen zien welk land de beste wettelijke mogelijkheden biedt om in te grijpen bij bijvoorbeeld een grensoverschrijdend wapen-transport of optreden tegen fundraising) en de oprichting van een database van terroristische groeperingen. Ook neemt Europol de Directory onder haar beheer.

Daarna liggen er alweer drie nieuwe taken klaar: het vullen van een database over de verdeling van anti-terrorismebevoegdheden in de lidstaten, de productie van een nieuwsbrief over terrorisme gebaseerd op open bronnen, en de productie van zogeheten situatie- en trendrapporten. Weer later komen er nog meer taken bij: de productie van speciale rapporten, speciale onderzoeksprojecten, een volledig gecomputeerd systeem van contraterroisme (CT)-informatie en het aanhalen van banden met derde landen en organisaties.

De eerste taken zijn inmiddels in gang gezet. Er is een beveiligd e-mailsysteem opgezet tussen de nationale Europol-eenheden en de verbindingsofficieren bij Europol. De eerste suggesties voor de aanleg van werkbestanden voor analyse zijn binnen en twee bestanden zijn aangelegd (islamitisch terrorisme en de PKK), en er is een lijst van terroristengroepen samengesteld.

De CT-eenheid van Europol is ondergebracht bij de afdeling Georganiseerde Misdad van Europol. Aan het hoofd staat de Spanjaard Mariano Simanacas.

Volgens een intern document uit november 1998 dient Europol zich te concentreren op het verkrijgen van informatie over terroristische daden die de belangen van twee of meer lidstaten bedreigen. Europol rekt de grenzen echter al wat op door te stellen dat ze ook informatie moet kunnen verkrijgen over terreur die zich tegen één lidstaat richt, of zelfs tegen niet-EU-lidstaten, als 'deze informatie van potentiële waarde kan zijn voor de lidstaten'. Europol geeft als voorbeeld: 'Het moet mogelijk zijn informatie te verzamelen over acties van

anti-westerse groepen tegen Amerikaanse belangen, omdat de mogelijkheid bestaat dat deze informatie licht kan werpen op daden die dezelfde groep op een ander moment zou kunnen uitvoeren tegen de belangen van de EU-lidstaten.'

Europol wil haar informatie putten uit open bronnen, de nationale IVD's, de Werkgroep Terrorisme en 'bepaalde derde landen of organisaties'. Open bronnen zijn volgens Europol kranten, bladen, persbureaus, internet, de BBC Monitoring Service en Jane's Terrorism Watch Report. Onder derde organisaties noemt Europol de Police Working Group on Terrorism, het zesde comité van de VN (dat zich met terrorisme bezighoudt), Interpol, het speciale NAVO-inlichtingencomité en de terrorismedeskundigengroep van de G8-landen.

De informatie die Europol in de computers wil zetten, zijn details over terreurdaden (data, doelen, omgeving), werkwijze (gebruikte technieken, informatievergaring, communicatie, geheime opslagplaatsen en doelbepaling) en gebruikt materiaal (wapens, explosieven). Verdachten van terrorisme komen ook in de computer te staan, inclusief hun vingerafdrukken, foto's en specifieke kenmerken. Dit geldt ook voor 'andere relevante personen', zoals slachtoffers, getuigen, contacten en helpers. Op termijn kan volgens Europol de database uitgebreid worden met handschrift en stemprints. Bovendien oppert ze de mogelijkheid om 'ongeïdentificeerde' stille getuigen in de computers op te nemen, zoals niet-geïdentificeerde personen op beveiligingscamera's vlak voor een aanslag, handgeschreven briefjes in woningen waar vermeende terroristen zich hebben opgehouden, of bandopnames van bommeldingen.

De meerwaarde van deze activiteiten is dat alle informatie over terrorisme uit de lidstaten bij Europol gecentraliseerd wordt en dus makkelijk toegankelijk is voor de lidstaten. Omgekeerd denkt Europol de lidstaten van nuttige informatie te kunnen voorzien door de verzamelde informatie te analyseren. Groot-Brittannië staat in ieder geval sceptisch tegenover het toezenden van informatie naar Europol. Het vreest dubbel werk, maar van Groot-Brittannië is ook bekend dat het zeer huiverig staat tegenover het delen van vertrouwelijke informatie.

Van 29 januari tot 2 februari 2001 vond in Madrid de eerste Europese conferentie over terrorisme plaats. De Spaanse minister van Binnenlandse Zaken Jaime Mayor Oreha, noemde Europol de 'belangrijkste instantie in de bestrijding van terrorisme'. Mayor Oreha kwalificeerde terrorisme bij die gelegenheid als niet alleen een groep commando's die een aanval uitvoert, maar als 'een project dat in de maatschappij wortelt, waardoor het nodig is te strijden tegen de sociale, economische, politieke en communicatiestructuren die het ondersteunen en doen groeien'.

De deelnemers ondertekenden tijdens de bijeenkomst de verklaring van Madrid, die leest als een gids voor de Europese terrorisme-bestrijding. Ze spreekt steun uit voor het Spaans – Italiaans – Portugees – Griekse initiatief om een gezamenlijk team op te richten tegen 'anarchistisch terrorisme' en maakt melding van een database met details van de meest gezochte terroristen om pro-actief optreden te ondersteunen. Deze database zou 'meer dan alleen de noodzakelijke informatie' moeten bevatten.

Europol stelde voor een plan te ontwikkelen om personen die informatie over terroristen doorspelen, 'economisch en financieel te belonen'.

VS en G8

De Europese Unie en de Verenigde Staten werken nauw samen op het gebied van terreurbestrijding. In 1997 stelden beide blokken een gezamenlijke agenda op voor samenwerking bij terreurbestrijding. Prioriteiten die werden overeengekomen, waren de bevordering van de beveiliging van transportmiddelen (treinen, vliegtuigen), de opstelling van een VN-overeenkomst tegen bomaanslagen, controle op encryptie en het creëren van mogelijkheden om toegang te krijgen tot versleutelde gegevens en strengere nationale wetgeving tegen terrorisme.

Hoge ambtenaren uit de vs vergaderen regelmatig samen met Europese terrorismedeskundigen van de tweede en derde pijler. Eens per halfjaar vindt afstemming plaats tussen de EU en de vs in het kader van de Werkgroep Terrorismen. Hier

wordt informatie uitgewisseld over trends en ontwikkelingen in het internationale terrorisme. Daarnaast spreekt men over knelpunten in de onderlinge samenwerking.

Binnen de internationale samenwerking vervult de club van rijkste industrielanden, G8, een voortrekkersrol. Zowel de VS als EU-lidstaten verwijzen veelvuldig naar gemaakte afspraken in G8-kader die verder uitgewerkt dienen te worden.

Tijdens een bijeenkomst in 1996 in Lyon besloten de G8-landen tot een lange lijst van maatregelen op het gebied van terreurbestrijding, zoals versterkte samenwerking, meer operationele informatie-uitwisseling, betere controle op openbaar-vervoersdiensten en passagiers, het merken van explosieven, onderzoek naar terroristische financiering en misbruik van charitatieve, sociale of culturele instellingen, betere controle op vuurwapens en explosieven, controle op encryptie, strengere grenscontroles en asielprocedures en snelle uitlevering. Volgens de G8 was er sprake van een nieuw soort terrorisme, ‘terreur zonder handtekening’, gepleegd door autonome, mobiele en anonieme organisaties, die hun aanslagen claimen noch motiveren. De conclusie: zonder zeer complexe, uitgebreide en wereldwijde opsporingsmethoden zijn de anonieme daders niet te pakken.

Club van Bern

De Club van Bern is een informeel samenwerkingsverband van de hoofden van zeventien Europese inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Welke landen dit precies zijn, is geheim, maar het is vrijwel zeker dat de vijftien EU-lidstaten deelnemen.

Tijdens de ontmoetingen, een à twee keer per jaar, spreken de hoofden van de diensten over onderwerpen van gemeenschappelijk belang, zoals actuele ontwikkelingen in de betrokken landen. Het gaat daarbij zowel om terroristische incidenten en dreigingsbeelden als om gehanteerd beleid en gehanteerde contraterrorisme-strategieën. Volgens woordvoerder Van Steen gaat het ook hier om het leren van elkaars ervaringen en het uitwisselen van *best practices* op het gebied van beleid en praktijk. Er vindt geen officiële harmonisatie van beleid of wetgeving plaats. Wel zoeken de diensten

naar gezamenlijke oplossingen, die vervolgens nationaal in beleid en bevoegdheden worden vertaald.

In 1999 stonden onder meer interceptie, encryptie en cyberterrorisme op de agenda van de Club van Bern. Verder overlegden de IVD's volgens het BVD-jaarverslag van 1999 over het gevaar van radicaal fundamentalistisch-islamitische organisaties, radicale milieugroepen en sekten.

Midden-Europa-conferentie

De Midden-Europa-conferentie is een sinds 1994 bestaand informeel samenwerkingsverband tussen vijftien IVD's uit West- en Midden-Europa. De precieze samenstelling is geheim. De informatie-uitwisseling zou volgens de BVD vooral bedoeld zijn om de democratische processen in de landen van Midden- en Oost-Europa te versterken. Op termijn wordt dit overleg misschien geïnstitutionaliseerd in het kader van de toetredingsprocedure van kandidaat-lidstaten tot de Europese Unie. Mensensmokkel is een van de voornaamste onderwerpen van gesprek op de MEC.

G5

Het G5-overleg is een informeel overleg tussen Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Nederland en Zweden, waarin instanties die zich bezighouden met informatiebeveiliging, zitting hebben. De Nederlandse delegatie wordt door de BVD voorgezeten.

In 1999 was de ontwikkeling op cryptografisch gebied een belangrijk gespreksonderwerp. De Verenigde Staten, vooral wat betreft de export van cryptografische producten, hebben daarbij bijzondere aandacht. De VS hebben vrijwel een monopoliepositie op het gebied van zware cryptografie, aldus een woordvoerder van de BVD. Volgens hem leidt dit tot een vorm van afhankelijkheid, die tot 'enige voorzichtigheid' noopt.

Quantico-groep

Sinds 1987 bestaat er een informeel internationaal samenwerkingsverband inzake het aftappen van communicatie. Deze Quantico-groep, ofwel ILETS (International Law

Enforcement on Telecommunications), is een initiatief van de FBI. Op de achtergrond speelt de National Security Agency (NSA), gespecialiseerd in af luisteren en het breken van encryptie, een sturende rol.

De snelle technologische ontwikkelingen in de telecommunicatiesector, de privatisering van de sector en de opkomst van globale communicatiesystemen waren voor de VS de aanleiding om de samenwerking te zoeken met andere westerse mogelijkheden. Naast Australië, Canada en Nieuw-Zeeland nemen de lidstaten van de Europese Unie deel aan de vergaderingen.

Binnen de EU wordt het werk voor de Quantico-groep gecoördineerd in de subwerkgroep Interceptie van de werkgroep Politie Samenwerking, ressorterend onder de Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken van de EU. In deze subwerkgroep heeft de BVD zitting, evenals IVD's van andere EU-lidstaten.

Een belangrijk doel van de Quantico-bijeenkomsten is het gezamenlijk bewerken van de telecommunicatie-industrie om te zorgen dat de nieuwste communicatietechnologieën gestandaardiseerde onderscheppingsmogelijkheden bevatten. De laatste jaren is de nadruk steeds meer komen te liggen op het aftapbaar maken en houden van internettechnologieën.

In het ILETS-overleg kwamen onder meer aan de orde de interceptie van satellietcommunicatie, SIM-cards (*subscriber identity module*, abonnee chipcard voor GSM-diensten), het tappen van en volgen van targets op internet, *Trusted Third Parties* en in het algemeen nieuwe technologieën en de juridische aspecten ervan.

Police Working Group on Terrorism

De oprichting van deze werkgroep, gevormd in 1979 en bestaat uit de IVD's van de EU-lidstaten, was een reactie op het neerschieten van de Britse ambassadeur in Nederland, sir Richard Dykes. De PWGOT groep ontmoet elkaar elk halfjaar. Een Britse officier verklaarde eens: 'Ik kan het belang van deze werkgroep niet genoeg benadrukken op het gebied van terrorisme in West-Europa, inclusief Noord-Ierland. We kennen deze personen,

ze zijn onze persoonlijke vrienden, ze komen ons bij Scotland Yard opzoeken als ze in Londen zijn. We zoeken hen ook altijd op als we in het buitenland zijn. Het is een zeer solide, collegiale werkgroep. We vertrouwen elkaar onvoorwaardelijk en geven elkaar zonder vragen informatie door.'

Voor het Britse parlement verklaarden Britse politieofficieren dat de werkgroep 'samenwerking bevorderde op een meer operationeel niveau dan de TREV1-werkgroepen'.

Een intern Europoldocument uit november 1998 refereerde aan de werkgroep als een van de meest voor de hand liggende organisaties waarmee de Europol anti-terreurafdeling van Europol tot samenwerking wilde komen. 'De PWGOR lijkt wat betreft activiteiten en leden meer op Europol dan enige andere instantie.'

Kilowattgroep

Het Kilowattoverleg, opgericht in 1977, wisselt inlichtingen uit over internationaal terrorisme. Het bestaan van dit overlegorgaan werd ontdekt in 1982 toen Iraanse studenten materiaal vonden in de Amerikaanse ambassade in Teheran.

De leden van dit netwerk zijn de landen van de Europese Unie, Canada, Noorwegen, Zwitserland, de Verenigde Staten en Israël. Kilowatt lijkt te worden geleid door Israël vanwege zijn uitstekende informatie over Arabische groepen in Europa en het Midden-Oosten. Sinds de ontdekking van het netwerk opereert het onder een tot nu toe geheime, andere naam.

Volgens minister Dijkstal was Kilowatt echter de aanduiding voor een 'secure communication network' tussen de leden van de Club van Bern, dat vooral het Arabische terrorisme op het oog had. Het hele begrip Kilowatt bestond inmiddels niet meer, zo liet hij in 1995 de Tweede Kamer weten.

Militaire inlichtingendiensten

De Europese militaire inlichtingendiensten hebben hun eigen overleggen, maar ze maken geen deel uit van de officiële overlegstructuren van de Europese Unie. Wel werkt de MID zowel bilateraal als multilateraal samen met enkele zuster- en partnerdiensten en in NAVO-verband, onder andere op het

gebied van verbindingsinlichtingen. De samenwerking bestaat volgens de MID uit de uitwisseling van gegevens en vormen van technische ondersteuning en samenwerking. De militaire inlichtingendiensten van de NAVO stellen jaarlijks een rapport op over de veiligheidsrisico's waarmee de NAVO naar verwachting de komende vijf tot tien jaar zal worden geconfronteerd.

Op het gebied van inlichtingen, contra-inlichtingen en veiligheid onderhoudt de MID bilaterale relaties met militaire inlichtingendiensten van de NAVO-landen. Tot de partners van de MID behoren Albanië, Brazilië, Bulgarije, Chili, Egypte, Estland, Finland, India, Indonesië, Israël, Japan, Koeweit, Maleisië, Marokko, Nieuw-Zeeland, Oekraïne, Oostenrijk, Pakistan, Qatar, Roemenië, Singapore, Slovenië, Slowakije, Verenigde Arabische Emiraten, Venezuela, Zweden, Zuid-Afrika, Zuid-Korea en Zwitserland.

Invloed

Inlichtingendiensten oefenen indirect invloed uit op Europese samenwerking en beleidsvorming doordat ze adviseren over beleidsvoorstellen die raakvlakken hebben met het werk van IVD's. Soms hebben ze rechtstreeks zitting in de relevante Europese werkgroepen. De BVD neemt ook deel aan het 'vooroverleg derde pijler', waarin actoren op politie- en justitierrein de Nederlandse inbreng in de Europese justitie- en politiesamenwerking coördineren.

De invloed van de IVD's op de politieke en justitiële samenwerking in Europa neemt toe. Zo beïnvloeden zij bijvoorbeeld de bindende afspraken die in de Raad van Europa worden gemaakt over de bestrijding van computercriminaliteit, of de aftapeisen en afspraken over het vastleggen van verkeersgegevens die worden opgesteld in het kader van de Europese Unie.

Deze ontwikkeling komt voort uit een gedeeld belang dat IVD's en politie- en justitiediensten hebben in het aftapbaar houden van (nieuwe) communicatietechnologieën en de bestrijding van aan deze technologieën verbonden illegale activiteiten. Er vindt in toenemende mate een overlapping plaats van het werk van IVD's en opsporingsdiensten, aangezien IVD's in een aantal EU-lidstaten, waaronder Nederland,

de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in hun portefeuilles hebben.

Op dit terrein komt het soms echter tot conflicten. Bij de onderhandelingen over het Verdrag inzake Wederzijdse Rechtshulp bij Strafzaken van de Europese Unie ontstond een geschil over de meldingsplicht bij het rechtstreeks afluisteren van verdachten in een andere EU-lidstaat. De meerderheid van de EU-lidstaten wilde dat een lidstaat die rechtstreeks in een andere lidstaat afluistert, dit meldt aan de autoriteiten van het desbetreffende land. Groot-Brittannië vreesde echter dat zo ook het grensoverschrijdend afluisteren door inlichtingendiensten ingeperkt werd.

De lidstaten kwamen uiteindelijk tot een akkoord door expliciet te maken dat afluisteren door inlichtingendiensten alleen hoeft te worden gemeld als dat plaatsvindt in het kader van een strafrechtelijk onderzoek.

De samenwerking tussen Europese ivd's neemt toe. Of dit zal leiden tot één Europese inlichtingen- en veiligheidsdienst valt echter te betwijfelen. Op politie- en justitiegebied is er ook nog weinig echte harmonisatie. Er is eerder een trend te bespeuren naar onderlinge afstemming en meer samenwerking, met behoud van de nationale soevereiniteit. Bij het inlichtingenwerk zal dit niet anders zijn, zeker omdat het begrip 'nationale veiligheid' hier zo'n grote rol speelt.

Het is ook de vraag of een gezamenlijke Europese ivd nut heeft. De praktische samenwerking en het op elkaar afstemmen van beleid en praktijk lijkt een goed alternatief. Pragmatische samenwerking, in steeds wisselende coalities met een minimale democratische controle, geeft de ivd's de vrijheid en slagkracht die ze graag willen. Elke discussie over formalisering van de samenwerking leidt tot lastige discussies over taken en bevoegdheden, democratische controle en toezicht. De Europese ivd's zijn wel druk doende hun positie binnen het integratieproces te versterken. Onder meer in de Club van Bern stond dit punt in 2000 prominent op de agenda.

Zo nu en dan worden suggesties gedaan te komen tot verdere stappen. In 1994 stelde het hoogste ambtelijke justitie-

college in de EU: 'De huidige samenwerking inzake terrorismebestrijding functioneert goed en tot algemene tevredenheid van alle betrokkenen, hoewel wordt erkend dat op langere termijn wellicht gedacht zal moeten worden aan een meer gecentraliseerde structuur voor het bestrijden van terrorisme op een Unie-omvattende basis.'

Ook premier Wim Kok waagde zich eens aan een bespiegeling over de toekomst van de inlichtingensamenwerking. In september 1998 vertelde hij de Tweede Kamer: 'Ik hecht eraan te wijzen op een spanningsveld enerzijds tussen de noodzaak om grensoverschrijdend terrorisme te bestrijden – ook in internationaal verband – en anderzijds de terechte constatering dat iedereen met al zijn bevoegdheden en instanties primair verantwoordelijk is voor het eigen huis. Dat leidt tot de vaststelling dat niet veel verder gekomen kan worden dan vormen van bilaterale samenwerking. Anders gezegd: het is de vraag of wij er, gezien de nog steeds bestaande uitwassen van het internationaal terrorisme, met een optelsom van bilaterale samenwerkingsverbanden op den duur komen. Dat roept de vraag op hoe de nationale soevereiniteit zich verhoudt tot de wenselijkheid van internationale samenwerking die daar bovenuit stijgt. In EU-verband merk ik dat hierover niet gelijkelijk wordt gedacht. Ook voor Nederland zit hier een spanningsveld.'

De oprichting van een zelfstandige Europese defensie- en interventiemacht kan wel tot verschuivingen leiden. Dit zal zich in eerste instantie laten zien op het gebied van de militaire inlichtingen. Op dit gebied is de EU sterk afhankelijk van de VS. Om daadwerkelijk los van de VS- en NAVO-structuur te kunnen handelen zal de EU haar eigen inlichtingenpotentieel moeten versterken. Nauwere samenwerking tussen de militaire inlichtingendiensten lijkt daarvoor noodzakelijk.

Bondskanselier Gerhard Schröder van Duitsland en president Jacques Chirac van Frankrijk stelden in een gezamenlijke verklaring over de oprichting van een zelfstandige Europese defensiemacht, afgegeven na een topontmoeting tussen beide landen op 30 november 1999: 'Bij inlichtingenverzameling,

wat een kernelement is van Europa's onafhankelijke analyse- en besluitvormingscapaciteit, zijn we bereid de bestaande en toekomstige middelen te federaliseren, om een gezamenlijke Europese capaciteit te ontwikkelen.'

De West-Europese Unie (WEU) zal opgaan in de nieuw op te richten militaire organen van de Europese Unie. De Assemblee van de WEU heeft er bij de EU op aangedrongen een militaire inlichtingenstaf van dertig personeelsleden in de militaire organen te integreren.

Sommige deskundigen zien hierin de kiem van een Europese inlichtingendienst. De Nederlandse MID stelt echter dat de toenemende samenwerking op defensiegebied wel zal leiden tot intensievere samenwerking en informatie-uitwisseling tussen IVD's, maar niet tot gezamenlijke structuren. Er zal geen sprake zijn van een daadwerkelijke Europese inlichtingenverzameling.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken lijkt wat meer te verwachten van de defensiesamenwerking. De versterking van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid zal doorwerken op de politie- en justitiesamenwerking. 'Dit betekent voor de I & V-diensten ook een integratie van in ieder geval een deel van hun werkzaamheden', aldus de Nederlandse delegatie, op een vergadering van de Groep Terrorisme in oktober 2000.

Een pleidooi uit onverwachte hoek voor de oprichting van een Europese inlichtingendienst komt van de commissie van het Europees Parlement die onderzoek verrichtte naar het bestaan van het Amerikaans-Britse afluisternetwerk Echelon. De onderzoekscommissie lijkt zo onder de indruk van Echelon dat ze van de weeromstuit pleit voor een Europese variant, die zich niet alleen met het defensiebeleid bezighoudt. 'Een geïntegreerde Europese economische politiek impliceert een geïntegreerde perceptie op de economische realiteit in de wereld. Een gezamenlijke positie in handelsbesprekingen zoals de WTO vraagt om een gezamenlijke bescherming van de onderhandelingspositie. Sterke Europese industrieën verdienen een sterke bescherming tegen economische spionage door landen buiten de Unie.'

Uiteraard ontbreekt een verwijzing naar de gevaren van terrorisme, wapenhandel, mensensmokkel en witwassen niet. De bestrijding hiervan vraagt om een 'intensieve samenwerking tussen inlichtingendiensten'.

Europa na 11 september

De aan Osama bin Laden toegeschreven aanslagen van 11 september 2001 op het Pentagon en de Twin Towers zorgden ook in de Europese Unie voor een ongekende hectiek. Een groot aantal maatregelen en beleidsvoorstellen werd in korte tijd uit de hoge hoed getoverd om de aanval tegen het internationaal terrorisme in te zetten.

De Europese Commissie bracht in versneld tempo een voorstel naar buiten om in de EU een zelfde definitie van terrorisme te gaan hanteren. Ook de strafmaat op terroristische delicten dient in de Unie afgestemd te worden. Het voorstel van de Europese Commissie zat al enige tijd in de pijnlij, nadat de Europese regeringsleiders tijdens de speciale Europese justitietop in Tampere in oktober 1999 tot een gezamenlijke definitie en strafmaat van terrorisme hadden besloten.

De Europese Commissie stelt een ruime definitie van terrorisme voor, namelijk 'daden met het oogmerk landen, hun instellingen of bevolking te intimideren en de politieke, economische en sociale structuren van een land op ernstige wijze te veranderen of te vernietigen'. Het gaat hierbij om zaken als moord, kidnapping, vliegtuigkaping, gijzeling, inbraken in computersystemen of aantasting van de energie- en watervoorziening. Op al deze daden komt een minimum maximumstraf te staan die de lidstaten moeten overnemen in hun nationale wetgeving.

Verder stelt de Commissie voor om het lidmaatschap van een terroristische vereniging strafbaar te stellen. Een dergelijke vereniging is een samenwerkingsverband van twee of meer personen die terroristische daden voorbereiden of plegen. Ook medeplichtigheid aan zo'n vereniging of aan terrorisme wordt strafbaar gesteld. De gedachte achter dit voorstel van lijkt vooral te zijn eventuele problemen met uitlevering te voorkomen en de bestraffing van terrorisme te harmoniseren.

Deskundigen betwijfelen echter het nut van het voorstel. Zo zijn de door de Commissie genoemde terroristische daden in alle EU-lidstaten strafbaar, óf onder speciale anti-terrorismedetgeving, óf onder het gewone strafrecht. Veel problemen met uitlevering zullen zich in de praktijk dan ook niet voordoen, zeker omdat de Europese lidstaten in een uitleveringsverdrag uit 1997 de klassieke weigeringsgrond voor uitlevering, namelijk het politieke karakter van misdrijven, al grotendeels hadden geschrapt.

Harmen van der Wilt, verbonden aan de Universiteit van Amsterdam, verwacht dan ook niet dat er juridisch voor Nederland veel zal veranderen. 'Het gaat om een kaderbesluit, de lidstaten dienen het in nationale regels om te zetten', liet hij in de *Staatscourant* van 18 oktober 2001 weten. 'Ik verwacht dat de Nederlandse regering aansluiting zal zoeken bij de bestaande definitie van een criminele organisatie. Het kan wel gevolgen hebben voor de prioriteiten van het openbaar ministerie en het opportuniteitsbeginsel. Je moet eerder aan dat soort effecten denken dan aan formeel juridische veranderingen.'

In Nederland bestaat geen specifieke definitie van terrorisme. Justitie gebruikt 'gewone' strafbaarstellingen om terrorisme te bestrijden. De BVD wijst erop dat wereldwijd zo'n 109 verschillende definities van terrorisme bestaan. 'De oorzaak van het definitieprobleem moet vooral gezocht worden in de negatieve connotaties die vanouds aan terrorisme verbonden zijn, en de daaruit voortvloeiende gretigheid van uiteenlopende politieke actoren om deze term te pas en te onpas te gebruiken', schreef de BVD in zijn rapport 'Terrorisme aan het begin van de 21e eeuw' (juni 2001). 'Daarmee is het gebruik of juist bewust achterwege laten van de term terrorisme ook een politieke keuze.'

De BVD hanteert zelf een smalle definitie van terrorisme. Zo vindt de dienst bijvoorbeeld dat levens op het spel moeten staan om van terrorisme te kunnen spreken. Als er alleen sprake is van zaakschade, of het ontregelen van het maatschappelijk verkeer, spreekt de BVD niet van terrorisme. Dit is een bewuste keuze, aldus de BVD. 'De ervaring heeft geleerd dat het

tot terrorist verklaren van politiek gewelddadige activisten, met de daarbij behorende overkill van justitiële en politieke maatregelen, in ernstige mate radicaliserend kan werken. Voor als terroristen gedemoniseerde activisten is een normale terugkeer in de civiele maatschappij immers niet meer mogelijk, nadat een staat hen openlijk de oorlog heeft verklaard.'

De definitie die de Europese Commissie voorstelt, kan wel gevolgen hebben in Europa, omdat er veel onder te scharen valt. Zo geeft de Commissie zelf aan dat ook 'stedelijk geweld' onder de noemer terrorisme kan vallen. Volgens Gert Vermeulen van de Universiteit van Gent heeft dit een risico in zich. 'Dat heeft natuurlijk met protesten als in Genua te maken. Wat is daar de opportuniteit van? Legitieme protesten, ook al gaan ze soms gepaard met geweld tijdens demonstraties, de kop indrukken door het tot terrorisme te bestempen? Ik vind dat een gevaarlijke ontwikkeling. Het risico met dit soort paniekreacties is altijd dat het een aantal klassieke vrijheden, die men zorgvuldig heeft opgebouwd in onze democratieën, overboord zet. De balans tussen veiligheid en vrijheid is delicaat. Als je daar al in wilt gaan schuiven, moet je tenminste de tijd nemen om tot een zorgvuldige afweging te komen.' (*Staatscourant*, 18 oktober 2001)

Minister Korthals van Justitie waarschuwde zelfs dat invoering van één definitie van terrorisme de bewijslast voor het OM zou verzwaren: 'Het heeft overigens tot gevolg dat bij een vervolging wegens een dergelijk terroristisch misdrijf de bewijslast voor het openbaar ministerie zwaarder zal zijn dan wanneer vervolgd zal worden wegens de commune variant van het delict. Immers niet alleen de gedraging en het gevolg dient te worden bewezen, maar ook dat de gedraging werd gepleegd met een terroristisch oogmerk. Dat laatste zal in veel gevallen niet eenvoudig te bewijzen zijn.'

Korthals gaf in de Tweede Kamer aan het liefst een andere definitie voor terrorisme te hanteren. In het kader van de Verenigde Naties bestaat vrijwel overeenstemming over zo'n definitie, die volgens Korthals minder bewijsproblemen voor het OM oplevert. Bovendien vond hij het een slecht idee binnen de EU een afwijkende definitie te hanteren.

Korthals wees een te ruime definitie af: 'Voorkomen moet worden dat handelingen van politieke actiegroeperingen onder de reikwijdte van het kaderbesluit en dus onder de noemer van terroristisch misdrijf zouden komen te vallen. Ook de lijst van misdrijven is wat Nederland betreft nog te ruim.'

Begin december 2001 bereikten de Europese Justitieministers overeenstemming over de terreurdefinitie. De Tweede Kamer mopperde wel, omdat het nauwelijks de kans had gekregen de voorstellen rustig inhoudelijk te bediscussiëren. Ook het maatschappelijk middenveld had geen kans gekregen haar opvattingen te ventileren. Maar onder druk van minister Korthals, die aangaf dat het een kwestie van slikken of stikken was, ging de Kamer toch akkoord.

Minister Korthals herhaalde nogmaals dat politieke activisten niets hadden te vrezen. De maatregelen waren echt alleen bedoeld voor terroristen van enig kaliber, zoals Al Quaida, de IRA of de ETA. Demonstranten, ook als ze hun argumenten van stenen vergezeld lieten gaan, hoefden echt niets te vrezen. Aan het recht op demonstratie en vrije meningsuiting werd niet getornd. De ministers lieten zelfs een verklaring van die strekking toevoegen aan de antiterreurbesluiten.

De argwaan van de burgerrechtenorganisaties bleek echter niet veel later toch terecht. Spanje kwam tijdens een vergadering van de werkgroep Terrorisme van de EU met een voorstel op de proppen om gestructureerd informatie uit te gaan wisselen over terroristische incidenten. Op zich geen raar voorstel om in een gezelschap terreurbestrijders te bespreken. Alleen bleek Spanje bij nader inzien te doelen op politieke activisten die zich richten tegen de globalisering of zich laten horen tijdens Eurotoppen.

Spanje constateerde in het voorstel namelijk een toename van geweld en criminaliteit rond internationale topontmoetingen. Dit geweld wordt volgens Spanje georkestreerd door een 'los netwerk van activisten dat zich verbergt achter verschillende sociale organisaties'. En daarmee bedoelt Spanje 'groepen die hun legale status gebruiken om de doelen van terroristische organisaties te helpen bereiken door hen te

ondersteunen en te helpen'. Een paar alinea's verder poneert Spanje ook nog de stelling dat 'gewelddadige radicaliteit van jongeren in de steden in toenemende mate het werktuig is van terroristische organisaties'. Spanje stelt in het voorstel plompverloren dat geweld rond topontmoetingen wél onder de Europese terreurdefinitie valt.

Dus moeten de inlichtingendiensten van de lidstaten gestructureerd informatie gaan uitwisselen over 'terroristische incidenten' voor, tijdens en na internationale topontmoetingen om de daders te kunnen vervolgen en de topontmoetingen te beveiligen.

Niet alle lidstaten waren even gecharmeerd van de Spaanse daadkracht. In de vele onderhandelingsronden over het voorstel verdwenen langzamerhand de verwijzingen naar antiglobalisten als halve en hele terroristen. Zo staat er in de versie van maart nog de zinsnede dat 'er in samenhang met diverse evenementen en topbijeenkomsten van de Europese Unie steeds vaker gewelddaden plaatsvinden, uitgelokt door ongecontroleerde elementen – onder wie leden van terreurorganisaties – die voor de gelegenheid uit het buitenland zijn gekomen'. Ook stelt het voorstel: 'De feiten worden gepleegd vanuit een diffuse achtergrond van groeperingen die optreden onder diverse sociale dekmantels. Op die "diffuse achtergrond" staan organisaties die taken verrichten welke typerend zijn voor de organisaties die in het kader van de EU reeds als terroristisch zijn aangemerkt. Deze duidelijke manipulatie vormt tegenwoordig een ernstige dreiging, die in de naaste toekomst nog aanmerkelijk groter kan worden.'

In de laatste versie (van april 2002) is de tekst verder afgezwakt. Er wordt nu gesproken over het 'risico dat terroristische organisaties topontmoetingen zullen aangrijpen voor het plegen van terroristische daden'. Deze terreurdaden kunnen uitgevoerd worden door 'losse netwerken van terroristen die verbonden zijn aan terroristische organisaties'.

De lidstaten zouden informatie moeten uitwisselen over personen met het stempeltje 'terrorist' in het politiedossier, die weleens zouden kunnen afreizen naar topontmoetingen.

Die vage omschrijving staat nog ter discussie. Onder meer Nederland preferereert een verwijzing naar de Europese lijst van terroristische organisaties die eind december vorig jaar werd vastgesteld. Alleen als iemand daar lid van is, zou de informatiewisseling op gang kunnen komen.

Over die Europese lijst van terreurorganisaties ontstond nogal wat ophef. Eerst omdat het leek alsof het hier ging om een lijst van verboden organisaties. Dat bleek later niet het geval. Vervolgens ontstond beroering over de opnemings van de PKK op de lijst. Nederland blokkeerde dit enige tijd, maar ging toch overstag. Nederland wilde niet langer als enige lidstaat dwarsliggen, zo liet minister de Vries van Binnenlandse Zaken de Kamer weten.

Op de lijst staan Europese organisaties als de ETA (en aanverwante organisaties: K.a.s., Xaki; Ekin, Jarrai-Haika-Segi, Gestoras pro-amnistía, Askatasuna), afsplitsingen van de IRA en loyalistische splintergroeperingen, de beweging van de 17e november en de Grapo. Daarnaast staan er buitenlandse organisaties op zoals de Jihad, Hamas, de Japanse sekte Aum Shinrikyo, de Iraanse Mujahedin-e Khalq en Sikh-organisaties. Nieuw op de lijst van april zijn naast de PKK ook Dev Sol/DHKP-C, het Lichtend Pad uit Peru en Colombiaanse guerrillagroeperingen.

De lijst vermeldt ook 36 personen. 27 daarvan worden aan de ETA gekoppeld, de anderen komen uit het Midden-Oosten. Van al deze personen en organisaties moeten onmiddellijk de financiële tegoeden bevroren worden. Daarnaast verplichten de Europese landen zich elkaar op alle mogelijke manieren bij te staan bij de opsporing, vervolging en bestrijding van de genoemde organisaties en personen.

Ook hier geldt dat onduidelijk is volgens welke criteria personen en organisaties op de lijst terechtkomen. Politieke afwegingen lijken de bovenhand te voeren. Zo voerden Turkije, Amerika, Duitsland en Engeland grote druk op Nederland uit om de PKK aan de lijst toe te voegen. Voor de organisaties en personen op de lijst is het vrijwel ondoenlijk om zich te verweren. Dat bleek al eerder bij een vergelijkbare lijst die

door de VN is opgesteld. Onder meer in Zweden raakten organisaties hun geld kwijt, die geen flauw idee hadden waarom ze aan terrorisme werden gelinkt. Toen de Zweedse inlichtingendienst bij de VN navraag deed, bleek de lijst opgesteld te zijn op basis van informatie van de Amerikaanse inlichtingendiensten. Inzage in deze informatie werd uiteraard niet toegestaan. Jarenlange procedures voor internationale of Europese gerechtshoven zijn waarschijnlijk de enige manier om dit soort zaken aan te vechten. Waarbij gevochten moet worden tegen een onzichtbare vijanden: oncontroleerbare aantijgingen uit geheime inlichtingendossiers.

Bovendien bleek de afspraak om elkaar 'op alle mogelijke manieren bij te staan' bij de opsporing en vervolging van de organisaties op de zwarte lijst van zwaarder gewicht dan de ministers in eerste instantie deden geloven. Spanje stelde namelijk niet veel later voor om bij justitie en politie contactpunten in te stellen voor de terreursamenwerking, onder verwijzing naar de afspraken rond de Europese terreurlijst. De politie moet informatie bijhouden over onderzoeken naar de organisaties en individuen op de Europese lijst. De informatie behelst onder meer gegevens over de verdachten, actuele opsporingsonderzoeken, methoden en technieken waar de verdachten zich van bedienen en het mogelijke bezit van massavernietigingswapens. De informatie dient te worden doorgespeeld aan Europol. Het contactpunt bij justitie moet over dezelfde informatie beschikken en bij voorkeur de nationale vertegenwoordiger in het Europese justitiële samenwerkingsverband Eurojust zijn.

In het voorstel staat verder dat de lidstaten waar mogelijk gezamenlijke onderzoeksteams zullen formeren voor opsporingsonderzoeken naar terrorisme. Daarnaast dienen de lidstaten elkaar snel bewijsmateriaal te overhandigen en voorrang te geven aan rechtshulpverzoeken van andere lidstaten.

Het Spaanse voorstel versterkt dus de afspraken over justitiële samenwerking die onderdeel vormden van het besluit een Europese lijst van terreurorganisaties op te stellen. Het Ministerie van Justitie benadrukte steeds dat van de organisaties en individuen op de Europese lijst alleen de financiële

tegoeden bevroren zullen worden. Het Ministerie van Justitie was daarom ook nauwelijks betrokken bij de samenstelling van de lijst. De justitiële component van het besluit lijkt nu toch aan belang te winnen. Wat het belang ervan precies is zal de toekomst uitwijzen.

Een zo mogelijk nog vager voorstel deed Spanje in diezelfde tijd. Volgens Spanje kent de Europese terreurbestrijding namelijk tekortkomingen waar het gaat om gezamenlijk onderzoek naar terroristische activiteiten die 'niet direct van criminele aard' zijn. Volgens Spanje is het op basis van bestaande Europese afspraken niet altijd mogelijk om gezamenlijke onderzoeksteams in te zetten op het gebied van terrorismebestrijding.

Dit geldt vooral voor onderzoek naar de organisatie, werkwijze, infrastructuur en plannen van terroristische organisaties. Omdat het volgens Spanje bij dit soort onderzoeken niet direct gaat om de opsporing en vervolging van criminele daden, schieten de bestaande Europese samenwerkingsafspraken tekort.

Spanje wil het daarom mogelijk maken dat lidstaten gezamenlijke teams op pad sturen om dit soort onderzoeken te doen. De teams zouden zich vooral bezig moeten houden met het verzamelen van inlichtingen. Spanje noemt dit 'niet-juridisch of pre-juridisch operationeel onderzoek'.

Verschillende lidstaten hebben reserves bij de Spaanse plannen, omdat zo het onderscheid tussen inlichtingenwerk en politiewerk vervaagt. Het Spaanse voorstel komt dicht bij de instelling van gezamenlijke onderzoeksteams van inlichtingendiensten. Dat is voor veel lidstaten een stap te ver, al was het maar omdat hun eigen inlichtingendiensten en politieke anti-terreureteams wel strikt van elkaar gescheiden zijn. Bovendien is informatie verzameld door inlichtingendiensten vaak niet bruikbaar in rechtszaken. De teams zouden moeten bestaan uit specialisten uit de lidstaten. Ook Europol kan meedraaien in de teams als het aan Spanje ligt.

Demissionair minister Korthals van Justitie presenteerde in juli 2002 het wetsvoorstel dat de gemaakte afspraken uit het

Europese kaderbesluit terreurbestrijding omzet in de Nederlandse wetgeving. Kort gezegd komt het wetsvoorstel erop neer dat de strafmaat op zware misdrijven als doodslag, mishandeling, kaping of ontvoering automatisch met de helft wordt verhoogd als ze gepleegd zijn met een 'terroristisch oogmerk'. Als op een misdrijf al een gevangenisstraf van vijftien jaar staat, wordt de straf verhoogd tot levenslang of maximaal twintig jaar.

Onder terroristisch oogmerk wordt verstaan de bevolking van een land vrees aanjagen of de overheid danwel een internationale organisatie dwingen iets te doen of na te laten. Ook de ontwrichting of vernietiging van de politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of internationale organisatie geldt als terroristisch oogmerk.

In het wetsvoorstel staan de misdrijven die als terroristisch kunnen worden aangemerkt expliciet vermeld. Het gaat daarbij om zware misdrijven als moord, de veiligheid van de staat, aanslagen tegen staatshoofden of andere gezagsdragers, brandstichting of verwoesting van infrastructurele voorzieningen. Een aantal specifieke terroristische misdrijven wordt apart strafbaar gesteld. Het gaat daarbij om gijzeling en doodslag, waarop twintig jaar komt te staan.

Volgens minister Korthals zullen door de strikte omschrijvingen strafbare feiten gepleegd door actiegroepen niet onder terroristische misdrijven vallen. Zulke strafbare feiten zijn over het algemeen geen ernstige misdrijven en hebben geen terroristisch oogmerk in de zin van vrees aanjagen of ontwrichting van politieke structuren. 'De pressie die van dergelijke activiteiten uitgaat is onvoldoende sterk,' aldus minister Korthals.

Op deelneming aan een terroristische organisatie komt een straf van acht jaar te staan. Dat is zwaarder dan de huidige straf op deelname aan een criminele organisatie. Volgens Korthals is dit gerechtvaardigd omdat terroristische organisaties 'buitengewoon gevaarlijk' zijn. De leiders van een terroristische organisatie kunnen een gevangenisstraf van vijftien jaar krijgen. Op het dreigen met een terroristisch misdrijf komt een straf van zes jaar te staan.

Europees aanhoudingsbevel

Een tweede voorstel van de Europese Commissie is de invoering van een Europees arrestatiebevel. Dit betekent dat als bijvoorbeeld de Italiaanse justitie Nederland vraagt iemand aan te houden en aan Italië over te dragen, Nederland dit onverwijld doet en niet toetst of de aanhouding naar Nederlandse maatstaven rechtsgeldig is.

Hiermee komt het klassieke vereiste van dubbele strafbaarheid te vervallen, wat betekent dat een staat alleen rechtshulp verleent als het gaat om een feit dat ook in de eigen wetgeving strafbaar is.

Ook vervalt de toetsing bij uitlevering. In de klassieke uitleveringsprocedures kan een staat beslissen niet tot uitlevering over te gaan omdat bijvoorbeeld wordt gevreesd voor een oneerlijk proces, een slechte behandeling, of omdat het om politieke of fiscale delicten gaat.

In het voorstel kan uitlevering worden geweigerd indien levenslange gevangenisstraf dreigt, of als het gaat om delicten waarvan een lidstaat van tevoren heeft laten vastleggen dat uitlevering niet aan de orde is, zoals drugsgebruik, euthanasie en abortus.

Nederland wil dat het Europese aanhoudingsbevel in eerste instantie beperkt blijft tot terrorisme. De Europese regeringsleiders verordonneerden op 22 september 2001 dat de twee kaderbesluiten van de Europese Commissie uiterlijk in december aangenomen moeten zijn. Aangezien een Europees arrestatiebevel grote consequenties heeft, denkt Nederland dat het alleen mogelijk is tijdig overeenstemming te bereiken als de reikwijdte van het besluit tot terrorisme beperkt blijft.

Tijdens de onderhandelingen bleek de Nederlandse positie echter onhoudbaar. De lidstaten vulden de lijst misdrijven waarvoor dubbele strafbaarstelling niet langer vereist is steeds verder aan. In het uiteindelijk door de justitieministers aangenomen kaderbesluit staan ruim dertig misdrijven opgesomd, variërend van terrorisme, doodslag, moord, drugshandel en mensenhandel tot afpersing en kunstdiefstal. 'Je ziet dat de lidstaten meeliften op de gebeurtenissen van 11 september', verklaarde een Nederlandse diplomaat in

De Staatscourant. 'Lidstaten proberen hun eigen justitiële prioriteiten naar voren te schuiven.'

De Nederlandse regering concentreerde zich tijdens de onderhandelingen, nadat bleek dat de lijst misdrijven langer en langer werd, op het veiligstellen van Nederlandse verworvenheden als het liberale drugs-, euthanasie- en abortusbeleid. Afsproken werd dat niet uitgeleverd hoeft te worden als de feiten geheel of gedeeltelijk gepleegd zijn op het grondgebied van de desbetreffende staat. Duitsland kan dus bijvoorbeeld niet om de uitlevering vragen van een Duitser die in Arnhem een coffeeshop runt.

De gevolgen van het Europese aanhoudingsbevel worden treffend geïllustreerd door de huidige uitleveringszaak tegen Juanra Rodriques. Spanje heeft om de uitlevering van Juanra gevraagd omdat hij de ETA zou hebben geholpen. Tijdens de behandeling van het uitleveringsverzoek bleek echter dat het uitleveringsverzoek aan alle kanten rammelde. De Spaanse Justitie beschuldigt Juanra van steeds andere zaken, maar het onderliggende bewijs ontbreekt. De Nederlandse rechtbank vond de gang van zaken zo merkwaardig, dat het in juli 2002 de zaak aanhield en Juanra voorlopig op vrije voeten stelde. Eerst moest de Spaanse Justitie maar eens duidelijk maken voor welk feit ze nu precies uitlevering vraagt, aldus de rechtbank. Ook wilde de rechtbank weten wat er precies gebeurd was met de aanklacht van marteling, die was ingediend door een gearresteerde ETA-verdachte. Op basis van verklaringen van deze verdachte is de Spaanse Justitie achter Juanra aangegaan.

Nu is het nog mogelijk om dergelijke kritische vragen te stellen over de grond van een uitleveringsverzoek. Als het Europese arrestatiebevel begin 2004 van kracht wordt, vervalt de rechterlijke toets van uitleveringsverzoeken vrijwel volledig. De Nederlandse rechter zal, enigszins gechargeerd, alleen nog mogen controleren of het uitleveringsformulier correct is ingevuld. Een toetsing van de achterliggende informatie, toegepaste onderzoeksmethoden en legitimiteit van het uitleveringsverzoek zal tot het verleden behoren. De Nederlandse justitie wordt dan een direct verlengstuk van de andere Europese justitieapparaten.

In uitleveringszaken naar de Verenigde Staten, waar de rechter ook slechts marginaal mag toetsen, blijkt al wat de consequenties daarvan zijn. Ook al is het bewijs tegen verdachten bijelkaar gesprokkeld met behulp van anonieme kroongetuigen, uitlokking, of criminele burgerinfiltranten (allemaal opsporingsmethoden die in Nederland streng verboden zijn), het staat uitlevering niet in de weg.

Verkeersgegevens

Nederland zette maandag 15 oktober 2001 onverwacht een moeizaam bereikt Europees compromis over privacybescherming bij telefoon- en internetverkeer op losse schroeven. In dit voorstel van de Europese Commissie staan bepalingen om gegevens die inzicht geven in het bel- en e-mailgedrag van abonnees, snel door de providers te laten vernietigen of anonimiseren. Verkeersgegevens mogen net zo lang bewaard worden als nodig is om de facturen op te stellen.

Verschillende lidstaten tekenden al fel protest aan tegen het voorstel van de Europese Commissie. De vrees was dat politie- en inlichtingendiensten hun werk niet goed konden doen als ze geen mogelijkheden hadden om verkeersgegevens te bewaren.

Nederland stond tot september achter de voorgestelde privacybepalingen van de Europese Commissie. In juni was een compromis bereikt, dat de lidstaten weliswaar meer mogelijkheden bood om nationaal afwijkend beleid te voeren op het gebied van de opslag en bewaartermijn van verkeersgegevens, maar het Commissievoorstel verder grotendeels in tact hield. Nederland drong op 15 oktober echter aan op nadere studie naar de richtlijn. Volgens staatssecretaris Monique de Vries van Verkeer en Waterstaat diende opnieuw bekeken te worden of de 'balans tussen privacybescherming en terrorismebestrijding nog steeds in evenwicht is'. Volgens een woordvoerder van het ministerie van Verkeer en Waterstaat zal de Telecommunicatie Raad pas in december besluiten of de privacyrichtlijn aangepast dient te worden. Nederland heeft nog geen officieel standpunt. 'Dat wij nader onderzoek hebben voorgesteld is niet voor niks uiteraard,' zegt de woordvoerder.

‘Maar het gaat hier om een heel complexe materie. We moeten de tijd nemen om het goed te bekijken.’

In het actieplan bestrijding terrorisme, dat het kabinet de week daarvoor presenteerde, viel al een verschuiving in standpunt te lezen. Het kabinet kondigde onderzoek aan naar de bewaartermijnen van verkeersgegevens. Tot nu toe geldt in Nederland voor telecomaانبieders alleen een verplichte bewaartermijn van drie maanden voor verkeersgegevens van vooruitbetaalde mobiele telefoons. Ook wil het kabinet bekijken of lokatiegegevens voortaan bewaard moeten blijven.

Europol en Eurojust

Bij Europol werd in allerijl de anti-terreur eenheid uitgebreid met vijftieng man. De Europese regeringsleiders vaardigden op 22 september de oekaze uit dat alle nationale criminële informatie op het gebied van terrorisme met Europol diende te worden uitgewisseld, iets wat daarvoor eigenlijk ook al moest, maar in praktijk niet gebeurde. Voor Nederland zijn de BVD en het KLPD in het Europolteam vertegenwoordigd.

Op basis van de informatie maakt Europol een dreigingsanalyse voor de Europese Unie. De uitgebreide anti-terreureenheid is in principe voor zes maanden in het leven geroepen. Voor het eind van 2001 moet Europol een Europese lijst van terroristische organisaties samenstellen. Deze lijst kan gebruikt worden om het lidmaatschap van deze organisaties strafbaar te stellen en hun tegoeden te bevriezen.

Bovendien kwam de discussie op gang of Europol toch niet snel meer bevoegdheden moet krijgen, waarbij ze naar het voorbeeld van de FBI gemodelleerd zou kunnen worden. Europol-directeur Jürgen Storbeck riep de lidstaten op eindelijk ernst te maken met de uitwisseling van informatie. Ook moet Europol meer middelen en mogelijkheden krijgen om zijn werk naar behoren te doen, aldus Storbeck.

Voor de coördinatie van justitiële onderzoeken naar terrorisme wordt het Europese justitiële samenwerkingsverband Eurojust versneld opgetuigd. Op 10 oktober 2001 vond de eerste bijeenkomst plaats. Eind september kwamen politiemensen uit België, Duitsland, Frankrijk en Nederland al samen om

hun onderzoeken te coördineren. In deze landen vonden arrestaties plaats in verband met de gebeurtenissen van 11 september.

Bovendien gaan de EU-lidstaten het versneld mogelijk maken om gezamenlijke onderzoeksteams in te stellen, waar ook Europol aan meedoet. De mogelijkheid van gezamenlijke onderzoeksteams staat in het Europese Rechtshulpverdrag, dat echter nog door de nationale parlementen geratificeerd moet worden. Europol verwacht op korte termijn twee gezamenlijke onderzoeksteams naar terrorisme, waaraan ook Europol deelneemt.

Verder wil de EU dat er snel meer mogelijkheden komen voor justitiële samenwerking met de Verenigde Staten. Een akkoord over informatie-uitwisseling tussen Europol en de vs dat al in de maak was, wordt versneld uitgevoerd. Voorafgaand aan de officiële ondertekening mag Europol vast informeel informatie gaan uitwisselen met de vs. Ook zouden de vs en de EU spoediger tot uitlevering moeten overgaan. Complicatie daarbij is de doodstraf in de vs. Het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) verbiedt Europese landen verdachten uit te leveren aan landen waar de doodstraf bestaat. In bilaterale akkoorden tussen de vs en Europese lidstaten staat daarom standaard de bepaling dat uitlevering alleen plaatsvindt als de Amerikaanse autoriteiten schriftelijk verklaren een eventueel uitgesproken doodstraf niet te zullen uitvoeren. President George W. Bush riep de EU echter op om die houding te laten varen. Het is voor Amerika ondenkbaar dat een uitgeleverde terrorist niet de doodstraf zou kunnen krijgen, alleen omdat de EU dat als eis aan uitlevering stelt.

Controle op migranten

De controle op migranten zal flink verscherpt worden. België heeft inmiddels plannen gelanceerd om elke vreemdeling, die met een visum Europa binnenkomt, in het Schengen Informatiesysteem (SIS) op te nemen. Dit is een informatiesysteem waar alle politie- en immigratiediensten van de Europese lidstaten toegang toe hebben. In het SIS staan voorwerpen en personen gesignaleerd, bijvoorbeeld gestolen voertuigen,

vreemdelingen tegen wie een deportatiebevel is uitgevaardigd, of mensen die onder observatie gesteld moeten worden.

België wil dat alle Europese landen in een centraal register bijhouden aan wie een visum wordt verleend. Deze gegevens worden ook in het SIS opgeslagen. Na afloop van het visum controleren de staten of de vreemdeling inderdaad het land heeft verlaten. Is dit niet het geval, dan wordt hij of zij in het SIS gesignaleerd als illegaal. Wordt zo iemand ergens aangehouden, en zijn gegevens in het SIS gecontroleerd, dan kan arrestatie en uitzetting volgen. De lidstaten denken zo het misbruik van visa tegen te gaan en beter zicht te krijgen op wie zich op Europees grondgebied ophoudt.

Duitsland heeft nog verdergaande plannen ingediend. Het wil in alle Europese lidstaten een verplicht centraal register instellen van buitenlanders. Tot nu toe kennen alleen Duitsland en Luxemburg zo'n centraal register van buitenlanders. In Nederland bijvoorbeeld zijn de gegevens lokaal opgeslagen.

Bovendien wil Duitsland die nationale registers koppelen, waardoor er een centraal Europees register komt van alle buitenlanders die in Europa wonen of verblijven.

Daarnaast stelt Duitsland voor om politie- en inlichtingendiensten toegang te verlenen tot de vingerafdrukken van asielzoekers die in Eurodac zijn opgeslagen. Deze vingerafdrukken zijn bedoeld om te kunnen controleren waar een asielzoeker als eerste asiel heeft aangevraagd. Dat land is dan namelijk verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek. Duitsland denkt echter met Eurodac een goudmijn te hebben voor de politieke controle op asielzoekers. Ook alle gegevens die beschikbaar komen bij de aanvraag voor een visum zouden voortaan regelrecht naar de inlichtingendiensten moeten worden doorgespeeld.

Tenslotte wil Duitsland dat alle mogelijke Europese databestanden aan elkaar gekoppeld worden, om daar Rasterfahndung op toe te kunnen passen.

De Europese Commissie heeft inmiddels voorstellen gelanceerd om van iedereen die een visum aanvraagt een digitale foto te maken, die via een centraal computerregister door

politiediensten opvraagbaar is. Ook het visum zelf moet ingescand worden en on-line opvraagbaar worden. Op die manier meent de Europese Commissie betere controle uit te kunnen oefenen op buitenlanders. Wie na het verstrijken van zijn visum toch in Europa blijft, of wie een visum vervalst, of zijn identiteitspapieren vernietigd, zou zo toch traceerbaar zijn.

De Europese asielregels hoeven volgens een onderzoek van de Europese Commissie niet aangepast te worden. Het is op basis van het internationale asielrecht mogelijk om de vluchtelingenstatus te weigeren aan personen die worden verdacht van oorlogsmisdrijven of terrorisme. Wel blijft de vraag wat te doen met zulke asielzoekers. Vaak kunnen ze niet teruggestuurd worden, omdat ze dan minder prettige vervolging boven het hoofd hangt. Vervolging in het asieland blijkt vaak niet mogelijk door gebrek aan voldoende bewijs voor een strafrechtelijk optreden. Er ontstaat dus een categorie mensen die geen vluchtelingenstatus hebben, maar ook niet uitgezet kunnen worden. De Europese Commissie wil later met een gezamenlijke aanpak voor deze groep mensen komen.

Voorstellen zoals de invoering van een Europees arrestatiebevel, die anders alleen in sterk uitgekledede vorm haalbaar zouden zijn, worden nu onder grote politieke druk doorgevoerd. Lidstaten die traditioneel voor meer repressieve bevoegdheden zijn, zien hun kans schoon. Allerlei bezwaren op het gebied van privacy, mensenrechten en burgerlijke vrijheden worden onder het tapijt van de bestrijding van het internationale terrorisme gemoffeld. Nationale parlementen, die toch al weinig te vertellen hebben over het Europese justitie- en politiebeleid, zullen het niet wagen al te veel kritische kanttekeningen te plaatsen.

Het lijkt alsof iedereen op de wagon van het internationale terrorisme wil springen om de eigen agenda uit te voeren. Politie- en inlichtingendiensten zien ongekende mogelijkheden om lang bestaande wensen nu in ijtempo doorgevoerd te krijgen. Een indrukwekkend gezelschap voormalige Europese toppolitici riep in een manifest op tot radicale bestuurlijke hervorming van de Europese Unie, onder verwijzing naar

11 september. De voorzitter van de Europese Commissie, Romano Prodi, stelde dat 11 september de weg opende voor volledige politieke integratie van Europa. En de hoogste ambtenaar van de commissie Burgerlijke Vrijheden van het Europees Parlement greep 11 september aan om te pleiten voor onmiddellijke communautarisering van het Europese politie- en justitiebeleid.

Of 11 september ook zal leiden tot een geïntegreerde Europese inlichtingendienst, is echter niet waarschijnlijk. Alom viel de roep te horen om betere samenwerking tussen de inlichtingendiensten. De hoofden van de Europese inlichtingendiensten kregen van hun regeringsleiders de opdracht snel bijeen te komen om te bekijken hoe de samenwerking kon worden verbeterd. Op 11 en 12 oktober vond de eerste bijeenkomst plaats. De BVD stelde tijdens die bijeenkomst voor een inventarisatie te maken van de wettelijke bevoegdheden van de diensten teneinde ze in alle landen op hetzelfde niveau te krijgen. Voorts namen België en Nederland het initiatief om een periodiek overleg van de hoofden contra-terrorisme in het leven te roepen.

Onder de grote politieke druk die nu uitgeoefend wordt, zullen Europese IVD's ongetwijfeld de samenwerking intensiveren, maar een Europese inlichtingendienst zit er niet in. Ook minister Klaas de Vries van Binnenlandse Zaken verkondigde dit in de Kamer. De Europese controle op een inlichtingendienst zou onder de maat zijn bij de huidige stand van zaken, aldus De Vries in november 2001. 'De gebeurtenissen van 11 september hebben natuurlijk geleid tot een stroomversnelling, en waar mogelijk probeer ik de samenwerking te stimuleren, maar nogmaals: er zijn grenzen; het is te vroeg om te zeggen: laten we dit maar naar een Europees niveau tillen.'