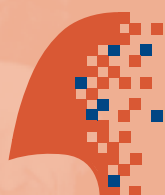
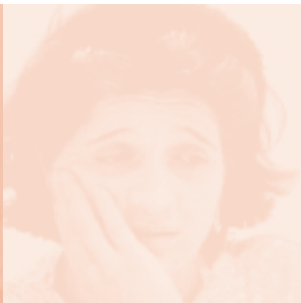




Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding

ADVIES



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

De ACVZ

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken is een bij de Vreemdelingenwet 2000 ingesteld onafhankelijk adviesorgaan. Zij heeft tot taak de Minister van Justitie en het Parlement gevraagd en ongevraagd te adviseren over het vreemdelingenrecht en het beleid terzake, alsmede over een beperkt aantal individuele zaken.

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges en is als zodanig ingericht.

Zij geeft in haar hoedanigheid van beleidsadviescollege zowel beleidsreactieve als beleidsproactieve adviezen. Enerzijds worden adviezen uitgebracht met een analyse van gevoerd beleid en bestaande wetgeving of van een bestaande praktijk met als doel te leren of het beleid dan wel die wetgeving goed functioneert. Zo nodig worden aanbevelingen tot verbetering gedaan. Anderzijds wordt geadviseerd over toekomstige ontwikkelingen en mogelijk te verwachten problemen en worden (alternatieve) richtingen voor beleid en de bijbehorende wetgeving aangegeven. Tenslotte worden verkenningen uitgevoerd waarbij een beleidsveld of een feitelijke gang van zaken dan wel ontwikkelingen in beeld worden gebracht met beschrijving van de daarin eventueel aangetroffen vraagstukken. De advisering dient praktisch en oplossingsgericht te zijn.

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken bestaat uit vijftien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Colofon

Advies “Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding” uitgebracht aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Uitgave van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, Den Haag, 2003

Advieskenmerk: 2003, april 2003

Bestellingen van publicaties:
Adviescommissie voor vreemdelingenzaken
Prins Clauslaan 20
2595 AJ Den Haag
email: info@acvz.com
(070) 381 14 00 of via de website: www.acvz.com

Ontwerp en opmaak: Studio Daniëls BV
Drukwerk: Drukkerij Bakker

Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding

DEN HAAG, APRIL 2003



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie
De heer Mr. H.P.A. Nawijn
Postbus 20301
2500 EH 's-GRAVENHAGE

Ons kenmerk: ACVZ/ALG/031
Datum: 6 Mei 2003

Zeer geachte heer Nawijn,

Hierbij biedt de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken U haar advies "Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding" aan.

Het voorkomen en bestrijden van terrorisme vraagt bijzondere aandacht. Dat is niet alleen duidelijk uit de internationale en nationale actualiteit maar ook op grond van de ervaringen in de afgelopen tientallen jaren.

In het nu voorliggende advies benadrukt de ACVZ dat het vreemdelingenbeleid bij de preventie en het voorkomen van terrorisme nadrukkelijker en vooral ook systematischer dient te worden ingezet dan tot op heden het geval is. In dat opzicht laat het – voor het overige positief te waardenen- actieplan van de regering "Terrorismebestrijding en veiligheid" kansen onbenut.

De Acvz heeft een analyse gemaakt van internationale maatregelen ter bestrijding van terrorisme op het terrein van het vreemdelingenbeleid en ook een aantal nationale veiligheidssystemen op dit gebied onder de loep genomen. Het resultaat is een serie concrete aanbevelingen om het veiligheidsbeleid met betrekking tot vreemdelingen te verbeteren.

Daarbij gaat het niet alleen om technische voorzieningen en wettelijke maatregelen, maar ook om de "human intelligence", d.w.z. het optimaal gebruik van de ogen en oren van degenen die in een overheidsfunctie met vreemdelingen in aanraking komen. Daartoe is nodig dat zij allen doordrongen zijn van het belang van alertheid en het samenwerken om incidentele informatie te bundelen.

Maatregelen ter preventie en bestrijding van terrorisme mogen nooit resulteren in een maatschappij die vijandig staat tegenover vreemdelingen in het algemeen of een overheid die "alles mag". Dat vraagt om het vinden van een balans tussen veiligheid, rechtvaardigheid en vrijheid. Die afweging is de ACVZ niet uit de weg gegaan.

De kans op terroristische activiteiten waar ook ter wereld is niet uit te bannen maar kan door een slimme en efficiënte inzet van mensen en middelen wel degelijk worden verkleind. Daartoe geeft dit advies een aantal bouwstenen.

Op 14 mei 2003 zal de ACVZ het advies in een perspresentatie openbaar maken.

Hoogachtend,

postadres

Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres

Prins Clauslaan 20
2595 AJ 's-Gravenhage

www.acvz.com

De voorzitter,

Mr. T.J.P. van 't Hof van den Abeelen

De secretaris,

Mw. Drs. A.L.N.M. Spanjersberg

Inhoud

Het advies in kort bestek (synopsis en lijst van aanbevelingen)	8
Hoofdstuk 1	
<i>Achtergronden</i>	20
1.1 Inleiding	20
1.2 Uitgangspunten	21
1.3 Begrippenkader	21
1.4 Terrorisme, een actuele bedreiging?	25
1.5 Spanningsvelden tussen veiligheidsmaatregelen en grondrechten	29
Hoofdstuk 2	
<i>Het volkenrecht, de Verenigde Naties en terrorismebestrijding</i>	30
2.1 Inleiding	30
2.2 De Verenigde Naties en terrorisme	30
2.3 Kenmerken 'terrorisme verdragen'	30
2.4 Andere relevante verdragen	31
2.5 De Verenigde Naties	32
2.6 De Verenigde Naties: lijsten	33
2.7 Mensenrechten, nationale veiligheid en openbare orde	35
2.8 Conclusies en aanbevelingen	39
Hoofdstuk 3	
<i>Terrorisme, vreemdelingenbeleid en Noord-Amerika</i>	41
3.1 Inleiding	41
3.2 Maatregelen na 11 september 2001 in de Verenigde Staten	41
3.3 Canadese ontwikkelingen op het gebied van het vreemdelingenbeleid na 11 september 2001	46
3.4 Analyse	48
Hoofdstuk 4	
<i>De Europese Unie</i>	52
4.1 Voorgeschiedenis	52
4.2 Europese instrumenten en pre-2001 ontwikkelingen	52
4.3 Reactie vanuit de Unie op 11 september 2001	54
4.4 Gevolgen voor Nederland	57
4.5 Indirecte gevolgen voor Nederland: Europol/Eurojust	58
4.6 Profielen, buitengrenzen en visa	59
4.7 Analyse	61
4.8 Conclusie	63

Hoofdstuk 5

<i>Terrorisme, vreemdelingenbeleid en Nederland</i>	64
5.1 Nederlandse maatregelen na 11 september 2001	64
5.2 Instrumentarium	67
5.3 Het wettelijk instrumentarium	70
5.4 Aandachtspunten bij de uitvoering	78
5.5 Conclusies en aanbevelingen Nederland	84

Bijlagen

1	Behorend bij hoofdstuk 1, Achtergronden, Europese definitie en rechtsmacht, Kaderbesluit van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding (2002/475/JBZ), PbEG 2002, L164/3 d.d. 22 juni 2002	87
2	Behorend bij hoofdstuk 2, het volkenrecht, de Verenigde Naties en terrorismebestrijding, Lijst van de 12 internationale verdragen en protocollen inzake terrorisme	89
3	Behorend bij hoofdstuk 4, de Europese Unie: NAVO, Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) jo Partnership for Peace (PfP)	90
4	Behorend bij hoofdstuk 4, de Europese Unie: OVSE	95
5	Gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 27 december 2001, inzake terrorismebestrijding (2001/930/GBVB), PbEG 2001, L/244/90 d.d. 28 december 2001	96
6	Lijst van gesprekken	97
7	Lijst van geraadpleegde literatuur	98
8	Lijst van afkortingen	104

Het advies in kort bestek

(Synopsis en lijst van aanbevelingen)

In dit advies beziet de ACVZ de mogelijkheden om via de Vreemdelingenwet, het beleid ter zake en de uitvoering ervan, een optimale bijdrage te leveren aan het bestrijden en voorkomen van terrorisme. In het advies wordt hiertoe eerst de internationale context geschetst. Hierbij is ruime aandacht geschonken aan de volkenrechtelijke status-quo. Tevens is een beschouwing gegeven van de reacties in Noord-Amerika op de aanslagen van 11 september 2001, met bijzondere interesse voor de aandacht voor nationale veiligheid en terrorismebestrijding in het vreemdelingenbeleid. Ook is inzicht gegeven in de reactie van de Europese Unie. Vervolgens is de nationale context geschetst. Aan de hand van de wet- en regelgeving, vele relevante documenten en een aantal interviews met experts en medewerkers van de belangrijkste (uitvoerings)organisaties in de vreemdelingenketen, is de Nederlandse reactie op de aanslagen van 11 september 2001 op het gebied van het vreemdelingenbeleid geschetst, zijn de mogelijkheden van het huidige juridische instrumentarium beschreven en zijn juridische en operationele aanbevelingen gedaan.

Deze synopsis biedt een volledig beeld van het advies. Voor een uitgebreide beschrijving en de volledige onderbouwing van de voorstellen wordt echter nadrukkelijk verwezen naar de overige hoofdstukken.

Begrippen en actualiteit

Allereerst wordt aandacht besteed aan de definiëring van drie centrale begrippen in deze studie, namelijk 'terrorisme', 'nationale veiligheid' en 'openbare orde'. Dit is verre van eenvoudig, omdat er geen eenduidige definities van deze begrippen voorhanden zijn. Als werkdefinitie gaat de ACVZ ervan uit dat onder 'terroristische handelingen' dienen te worden verstaan handelingen met het oogmerk om (een deel) van de bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, of de fundamentele, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen. Niet alleen het uitvoeren van aanslagen moet onder deze beschrijving worden geschaard, maar ook alle voorbereidende en faciliterende handelingen.

Naar het inzicht van de ACVZ is onontkoombaar de conclusie dat terrorisme een actuele bedreiging voor de Nederlandse staat vormt. In de afgelopen jaren zijn in Nederland enkele tientallen terroristische daden, alsmede daden die betiteld kunnen worden als politiek gewelddadig activisme, gepleegd. Daarbij waren zowel Nederlanders als vreemdelingen van vele nationaliteiten betrokken. Als gevolg van de aanslagen van 11 september 2001 zijn in Nederland circa 25 personen gearresteerd die in verband worden gebracht met het Al-Qaeda netwerk. In april 2003 zaten nog circa 10 personen vast. Verder wordt gewezen op het verschijnsel dat islamitische jongeren blijken te zijn geronseld voor de "heilige strijd" (jihad) op verschillende plaatsen in de wereld tegen de vijanden van de Islam. In heel Europa zijn in de afgelopen jaren terroristische activiteiten te signaleren.

De gebeurtenissen op en na 11 september 2001 vormen een belangrijke, maar niet de enige aanleiding voor dit advies. Het zou overigens een ernstige vergissing zijn te doen alsof terroristische dreiging uitsluitend uit fundamentalistisch islamitische hoek komt.

Enkele uitgangspunten

a. de bijdrage van het vreemdelingenbeleid aan het voorkomen en bestrijden van terrorisme

De ACVZ is van opvatting dat het vreemdelingenbeleid een serieuze bijdrage kan leveren aan het voorkomen en bestrijden van terrorisme. Bij deze stellingname passen enige relativerende opmerkingen. De ACVZ is zich ervan bewust dat het vreemdelingenbeleid zeker niet het enige instrument is om terrorisme tegen te gaan. Duidelijk is dat terrorisme kan worden ontplooid door personen die buiten het zicht blijven van instanties belast met de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Dit is het geval als - al dan niet genaturaliseerde - Nederlanders zich met terrorisme bezighouden, of vreemdelingen die al zeer lange tijd in Nederland verblijven of hier zelfs zijn geboren. Verder is het heel goed mogelijk om aanslagen te plannen en te plegen vanuit een locatie buiten de Nederlandse landsgrenzen (zoals aanslagen op diplomatieke vertegenwoordigingen of op schepen). Tenslotte, het is een illusie te veronderstellen dat wijzigingen in wetgeving en beleid op vreemdelingenterrein, hoe radicaal ook, de binnenkomst van potentiële terroristen in ons land *onmogelijk* zullen maken. Het vreemdelingenbeleid is één van de instrumenten bij de voorkoming en bestrijding van terrorisme. Als zodanig heeft de ACVZ gezien op welke wijze dit instrument optimaal kan worden gebruikt.

b. de spanning tussen de bescherming van het collectief en de rechten van het individu

Tussen wenselijke maatregelen ter bescherming van de rechtsstaat en de rechten van het individu kan een zekere spanning bestaan. In dit advies worden enkele situaties beschreven waarin deze spanning zichtbaar wordt. Zo worden voorstellen gedaan intensief te gaan werken met risicoprofielen: bepaalde groepen vreemdelingen zouden op grond van specifieke kenmerken, waaronder nationaliteit, geslacht en leeftijd, bijzondere aandacht moeten genieten van de immigratie-autoriteiten. Deze aanbeveling vereist grote zorgvuldigheid in de uitvoering, om te voorkomen dat de uitvoering in strijd komt met fundamentele waarden van de Nederlandse rechtsstaat, zoals het gelijkheidsbeginsel, het beginsel van non-discriminatie en het recht op bescherming van privacy. Een ander voorbeeld is de rechtsgang in geval van beroep tegen weigering van een verblijfsvergunning vanwege gevaar voor openbare orde of nationale veiligheid. De ACVZ doet voorstellen om de bestaande procedure te wijzigen opdat een bestuursrechtelijke procesgang met niet-openbare gegevens, die de grondslag van ambtsberichten vormen, enige vorm van rechterlijke toetsing dient te ondergaan. Dat voorstel poogt een evenwicht te vinden tussen nationaal belang en individueel belang. De ACVZ beveelt aan de mogelijkheden tot uitwisseling tussen organen van de overheid van privacygevoelige gegevens van vreemdelingen, die naar Nederland willen reizen of zich hier al bevinden, te verruimen. Ook wordt het gebruik van biometrische identificatiemogelijkheden krachtig ondersteund. Deze voorbeelden worden in het advies uitgebreid tegen het licht gehouden. Steeds bestaat er een spanning tussen de bescherming van het collectief en de rechten van het individu. In zijn algemeenheid huldigt de ACVZ het standpunt dat inperking van de individuele vrijheden zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Ook een beperking van de grondrechten moet, waar mogelijk, worden vermeden. Telkens als een voorstel wordt gedaan tot enige beperking, is gezien of die beperking in strijd is met (in het bijzonder) het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Een afweging tussen de veiligheid van het collectief en de rechten van het individu, is altijd moeilijk. Binnen de genoemde randvoorwaarden is de ACVZ evenwel van mening dat in uitzonderlijke gevallen - en de bestrijding van terrorisme rekent de Commissie tot die gevallen - die afweging soms moet leiden tot een (bescheiden) inperking van de individuele vrijheid. Daartoe zal immer een expliciete wettelijke basis aanwezig moeten zijn. Voorts dient, conform het EVRM, zo'n maatregel noodzakelijk te zijn voor het te bereiken doel en dient het daarmee in een redelijke verhouding te staan.

De internationale rechtsorde

Met deze uitgangspunten in gedachten heeft de ACVZ een studie gemaakt van de internationale context van de bestrijding van terrorisme in relatie tot het vreemdelingenbeleid. Met betrekking tot de *volkenrechtelijke status-quo* wordt gewezen op de lange traditie die in de Verenigde Naties bestaat met betrekking tot het bestrijden van terrorisme. In de afgelopen 40 jaar zijn twaalf belangrijke verdragen en protocollen tot stand gekomen die allen door Nederland zijn geratificeerd. Twee maanden na 11 september 2001 nam de Veiligheidsraad resolutie 1373 aan waarin de lidstaten worden opgeroepen om alles in het werk te stellen om terrorisme te voorkomen en de daders te berechten. Van groot belang is dat in deze resolutie degenen die terroristische daden financieren, voorbereiden of ondersteunen op gelijke voet worden gesteld met hen die de daden plegen. Verder is ingegaan op de zogenaamde sanctielijsten van de Verenigde Naties. Op deze lijsten prijken de namen van personen, groepen en landen die worden verdacht van terroristische activiteiten. Zij worden door sanctiecomités, die rechtstreeks onder de Veiligheidsraad ressorteren, op die lijsten geplaatst. Lidstaten zijn verplicht hun saldo's te blokkeren, reisverboden op te leggen en in sommige gevallen personen uit- of over te leveren. Voor personen, groeperingen of landen op de lijsten bestaan geen directe juridische mogelijkheden tot verweer. Vooralsnog geldt dat de absolute prioriteit van Veiligheidsraadresoluties in volkenrechtelijke zin ook hier van toepassing is en dat Nederland dus gevolg dient te geven aan de sanctielijsten. Tegelijkertijd acht de ACVZ het van belang dat Nederland er op voorbereid is om via een snelle procedure bij het betreffende sanctiecomité ten onrechte op een sanctielijst geplaatste personen of instanties van blaam gezuiverd te krijgen.

Ook het vluchtelingenrecht is door de ACVZ bezien. De beschouwing concentreert zich op de artikelen 1F en 33 lid 2 van het Vluchtelingenverdrag. Daarin is vastgelegd dat het verdrag niet van toepassing is op degenen ten aanzien van wie een ernstig vermoeden bestaat dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid en overige zeer ernstige misdrijven en voorts dat geen aanspraak kan worden gemaakt op vluchtelingenschap door een persoon van wie er 'ernstige redenen bestaan hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van het land waar hij zich bevindt, of die, bij gewijsde veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf, een gevaar oplevert voor de gemeenschap van dat land'. Een terroristische daad kan vrijwel per definitie als zodanig te worden gekwalificeerd. Indien betrokkene om enigerlei reden in ons land niet wordt of kan worden vervolgd, dient hij ingevolge het internationale recht te worden uitgeleverd. Uitzetting of uitlevering van deze persoon kan echter problematisch zijn indien er gevaar is dat betrokkene wordt blootgesteld aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandeling (artikel 3 EVRM en Anti-Folterverdrag). De ACVZ pleit ervoor in deze gevallen na te gaan of door de Europese Unie afspraken kunnen worden gemaakt met landen van origine (of een derde land) over een rechtmatige rechtsgang, een behandeling in overeenstemming met het EVRM, de mogelijkheid van toegang tot het proces door EU waarnemers, het monitoren van de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf en tenslotte het verkrijgen van de zekerheid dat de doodstraf nimmer wordt opgelegd. Met deze waarborgen kan uitzetting dan wel uitlevering wel plaatsvinden.

De situatie in Noord Amerika

In de *Verenigde Staten van Amerika* is als gevolg van 11 september 2001 een groot aantal maatregelen op het gebied van het vreemdelingenbeleid genomen. De belangrijkste diensten, de INS en de Consulaire Dienst, zijn ondergebracht in, respectievelijk onder de autoriteit geplaatst van het nieuwe Ministerie van Nationale Veiligheid (Department of Homeland Security). Dit is een institutionele vertaling van het belang dat de Amerikaanse overheid na september 2001 hecht aan nationale veiligheid in het immigra-

tiebeleid. Verder is de grensbewaking sterk opgevoerd en is het proces van visumverlening doorgelicht en aangepast. De registratie van vreemdelingen uit een groot aantal landen werd verbeterd. Onderwijsinstellingen moeten beter zicht houden op hun buitenlandse studenten en zaken als verandering van adres of studie in een centrale database registreren. De bevoegdheden van opsporingsautoriteiten en inlichtingendiensten ten aanzien van zaken als huiszoeking, bewaringstelling en toegang tot privacygevoelige gegevens zijn op grond van de, recent ingevoerde, 'USA PATRIOT'-wet sterk uitgebreid. De talrijke maatregelen worden door velen in de Verenigde Staten bekritiseerd. De rechtmatigheid van een deel ervan wordt in twijfel getrokken. Sommige maatregelen zouden niet goed uitvoerbaar zijn. Verder wordt de effectiviteit ervan betwijfeld. De grote investering in de bewaking van de fysieke grenzen zal bijvoorbeeld niet resulteren in ondoordringbaarheid ervan voor terroristen. Verder zouden sommige maatregelen, zoals de intensieve opsporing van illegale vreemdelingen op grond van zeer algemene risicoprofielen, segregatie tussen etnische groepen teweeg kunnen brengen.

In *Canada* zijn na september 2001 minder verstrekkende maatregelen genomen dan in de VS. Hoewel het Canadese immigratiebeleid in de Verenigde Staten door velen als niet voldoende daadkrachtig wordt beoordeeld, heeft de zorg voor de nationale veiligheid traditioneel een belangrijke plaats in het toelatingsbeleid van Canada. Zo stelde Canada als eerste land zogenoemde Immigration Control Officers (ICO's) aan die op luchthavens in het buitenland de inreis van onjuist gedocumenteerde reizigers tegengaan. Daarnaast vindt er systematisch veiligheidsonderzoek plaats, in de meeste gevallen door de Canadian Security and Intelligence Service (CSIS), in geval vreemdelingen, die in een specifiek risicoprofiel passen, om toelating tot Canada verzoeken.

De inzet van ICO's en het toepassen van veiligheidsonderzoek past in het concept van de concentrische grensbewaking. In dit concept, waarvan de ACVZ in dit advies een warm pleitbezorger is, wordt de opvatting van de fysieke grens als een lijn tussen twee staten losgelaten. Het tegengaan van terrorisme vereist een ander concept waarbij het begrip grens wordt opgevat als een reeks concentrische cirkels. De buitenste cirkel wordt gevormd door de inlichtingendiensten, die informatie over mogelijke dreiging moeten verzamelen en vooral ook moeten delen met andere organisaties. Daarbinnen valt een cirkel van consulaire diensten, waar voor het eerst een fysiek contact met de vreemdeling is. Een volgende cirkel is de pre-boarding check door Immigration Control Officers bij vluchten die als risicovol worden aangemerkt. De fysieke grens is slechts de binnenste cirkel, waar door gerichte 'profiling' de schaarse middelen op de meest risicovolle vreemdelingen kunnen worden ingezet. Tenslotte is er nog het binnenlands vreemdelingentoezicht.

Europa

In de *Europese Unie* gaven de aanslagen van 11 september 2001 een sterke impuls aan de samenwerking in de bestrijding van het terrorisme. Die samenwerking had overigens al in 1977 geleid tot overeenstemming over een Europees Terrorismeverdrag. In 1995 bereikte de Europese Raad in de 'Verklaring van La Gomera' overeenstemming over intensievere samenwerking op justitieel en politieel terrein middels betere informatie-uitwisseling en coördinatie en het mogelijk maken van uit- of overlevering van personen beschuldigd van terroristische daden.

De aanslagen van 11 september 2001 ontlokten aan de Europese Unie een sterke reactie. De terreurdaden werden in de krachtigste bewoordingen veroordeeld. In korte tijd kwam een reeks standpunten, verordeningen en besluiten tot stand waarin het anti-terrorismebeleid nadere vorm kreeg. Een reeks concrete maatregelen werd vastgelegd in een actieplan. Enkele voorbeelden van de zeer uiteenlopende maatregelen zijn: verster-

king van de samenwerking tussen de EU en de Verenigde Staten, evenals met landen als India, Pakistan, Iran en de Russische Federatie; maatregelen tegen de financiering van terroristen; follow-up van VN resolutie 1373 en de uitvoering van verschillende internationaal-rechtelijke conventies (waaronder de twaalf hierboven genoemde terrorismeverdragen); invoering van een Europees aanhoudingsbevel; inrichting van een Task Force Terrorismebestrijding bij Europol; opstelling van een Europese lijst van terroristische organisaties; intensievere informatie-uitwisseling; verhoging van de veiligheid van luchtvaart en scheepvaart en verbetering van coördinatie en samenwerking in Europees verband.

Ook werden in EU verband drie sanctielijsten vastgesteld met de namen van van terrorisme verdachte personen en organisaties. Plaatsing op een sanctielijst verplicht tot het nemen van maatregelen, variërend van aanhouding van betrokken personen tot bevriezing van financiële tegoeden.

Op het gebied van het vreemdelingenbeleid bepleitte de Europese Raad enkele maatregelen: intensivering van de grensbewaking, verhoogde waakzaamheid bij de afgifte van verblijfstitels en identiteitsdocumenten, betere controle van echtheid van documenten, striktere toepassing van procedures voor visumverlening en versterking van consulaire samenwerking. Op het gebied van visaverstreking zijn belangrijke zaken in gang gezet. Een Uniebrede visumsticker, met verscherpte veiligheidskenmerken, is in ontwikkeling. Een haalbaarheidsonderzoek naar een Europese visadatabank, waarin afgifte en in- en uitreis van alle visumhouders moet worden geregistreerd, is opgestart.

De ACVZ concludeert ten aanzien van de Europese aanpak dat er veel acties in gang zijn gezet, maar dat de samenhang moet worden bewaakt. De doeltreffendheid van de gezamenlijke aanpak staat niet vast, omdat de zorg voor de nationale veiligheid een onderwerp is dat voornamelijk binnen de bevoegdheidssfeer van de lidstaten valt. De ACVZ acht een beter gestructureerde en geïntegreerde aanpak in de Unie onontbeerlijk voor de bestrijding van terrorisme.

Nederland

Ook *Nederland* nam na 11 september 2001 in hoog tempo maatregelen tegen het terroristisch gevaar. Op 5 oktober 2001 werd, als een weerspiegeling van het Europese actieplan, het 'Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid' door de regering aangeboden aan de Tweede Kamer. Het nationale actieplan bevat 46, zeer diverse maatregelen. Zij liggen met name in de preventieve sfeer, bewaking en beveiliging van risicovolle objecten, de opsporing en vervolging van terroristische misdrijven, het financieel aanpakken van verdachte organisaties en het voorkomen van het gebruik van nucleaire en chemische wapens. Vijf actiepunten hebben een directe of indirecte relatie met het vreemdelingenbeleid.

- Op het gebied van het gebruik van biometrische identificatiemethoden wordt een centraal vingerafdruksysteem ontwikkeld om de identiteit van personen op plaatsen waar toegang, toelating of toezicht plaatsvindt, binnen enkele minuten vast te stellen. Verder worden de mogelijkheden onderzocht een biometrisch kenmerk af te nemen van visumplichtigen en een dergelijk kenmerk te koppelen aan een uniek nummer in het visum.
- Gestreefd wordt naar harmonisering van het visumbeleid.
- Bij de IND is een tweede zogenoemde '1F-unit' opgericht, die zich bezig houdt met asielaanvragers die vermoedelijk onder de uitsluitingsclausule van het vluchtelingenverdrag vallen.
- De buitengrenscontroles en het Mobiel Toezicht Vreemdelingen (MTV) door de KMar worden versterkt.

- De EU kaderbesluiten betreffende terrorisme en het aanhoudingsbevel worden omgezet in nationale wetgeving. Het gaat hierbij mede om het vervolgen van vreemdelingen die verdacht worden van terroristische activiteiten. Het betreft de uitbreiding van de sfeer van het Nederlandse strafrecht tot vermoedelijke terroristen die zich in Nederland bevinden, maar voorheen niet onder het Nederlandse strafrecht vielen omdat zij hun daden in andere landen voorbereidden of pleegden.

De ACVZ deelt de mening van de regering dat uitvoering van de genoemde actiepunten een waardevolle bijdrage aan de bestrijding van terrorisme kan leveren. Een aantal kanttekeningen wordt daarbij gemaakt:

- Van daadwerkelijke resultaten is in veel gevallen nog geen sprake. Uitzonderingen zijn de iF-unit, die in de loop van 2002 werd gerealiseerd en de omzetting van de kaderbesluiten, die, naar verluidt, in de zomer van 2003 zal leiden tot wetgeving. Voor de overige actiepunten is vooronderzoek nodig of werving en opleiding van personeel, of moeten afspraken in Europees verband worden gemaakt. Het is wenselijk dat de regering in haar voortgangsrapportages over het actieplan aangeeft of en zo ja, in hoeverre sprake is van concrete resultaten.
- Aan de maatregelen in het actieplan ligt geen systematische analyse van het vreemdelingrechtelijke instrumentarium ten grondslag. Het zijn alle conventionele maatregelen die in feite voortborduren op maatregelen die zich deels al 'in de pen' of zich zelfs in een voorbereidend stadium bevonden.

De ACVZ heeft zo'n systematische analyse uitgevoerd en meent op grond daarvan dat er naast hetgeen in gang is gezet nog meer maatregelen nodig zijn, waarvan sommige van een minder conventionele aard.

In de analyse zijn de interventiemomenten in kaart gebracht waarop de overheid met een vreemdeling wordt geconfronteerd en waarin de mogelijkheid zich voordoet om met behulp van het **vreemdelingrechtelijke instrumentarium** de binnenkomst van betrokkene te verhinderen, of, indien hij zich reeds in Nederland bevindt, zijn verblijf te beëindigen. Het zijn momenten waarop, naar het oordeel van de ACVZ, stelselmatig dient te worden nagegaan of er informatie voorhanden is die het vermoeden wettigen dat de vreemdeling betrokken is of kan zijn (geweest) bij activiteiten van terroristische aard. Tevens zijn de mogelijkheden van dat instrumentarium geïnventariseerd. Op grond van haar analyse concludeert de ACVZ dat de vreemdelingenwetgeving ruime mogelijkheden biedt om bij gevaar voor de openbare orde en/of nationale veiligheid de toegang tot en/of het (verder) verblijf van vreemdelingen in Nederland te verhinderen. Wel bestaan hierbij de volgende aandachtspunten:

- De vraag is hoe activiteiten van (vermeende) terroristen moeten worden gekwalificeerd. Hoewel er raakvlakken bestaan tussen de begrippen 'openbare orde' en 'nationale veiligheid' dient naar overweging van de ACVZ terroristische activiteiten hoofdzakelijk, gezien het oogmerk van terroristen, als een gevaar voor de 'nationale veiligheid' te worden beschouwd. Dit geldt ook voor activiteiten in, of gericht tegen het buitenland. Aangezien het begrip 'nationale veiligheid' niet verder is uitgewerkt in lagere regelgeving, doet zich de vraag voor of en hoe dit zou moeten. De ACVZ is van mening dat terrorisme in een vroeg stadium (bij toegang) dient te worden herkend.

De ACVZ stelt in dit verband voor om het criterium 'concrete aanwijzingen' waarvan sprake moet zijn bij de toegangsweigering op te rekken. De ACVZ is van mening dat in het geval van een dreiging van terrorisme voor de toegangsweigering voldoende moet zijn dat er sprake is van ernstige redenen om te veronderstellen dat de vreemdeling in kwestie terroristische activiteiten in Nederland zal ontplooiën.

Naar de mening van de ACVZ ligt het op grond van het bovenstaande tevens in de rede dit criterium in geval van terrorisme als toetsingscriterium nader uit te werken in lagere regelgeving bij afwijzing van de eerste verblijfsvergunning, niet verlenging en intrekking van vergunningen.

De ACVZ beveelt aan het bovenstaande in de Vw 2000 te expliciteren alsmede de lagere regelgeving op dit punt te wijzigen.

- De Sanctiewet van 16 mei 2002 biedt verdere mogelijkheden om een (vermoedelijke) terrorist te weren, of zijn verblijfsvergunning in te trekken, waarbij zo nodig kan worden afgeweken van het bepaalde in Vreemdelingenwet 2000. In het recente verleden zijn er gevallen aan te wijzen waarin de Sanctiewet had kunnen worden toegepast, maar waarin dit (kennelijk) niet is gebeurd.
- Daarnaast bestaat een categorie vreemdelingen, die ondanks een gebleken gevaar voor de openbare orde en/of nationale veiligheid niet kan worden uitgezet; dit omdat bij uitzetting gevaar dreigt van folteringen of onmenselijke of vernederende behandeling (art. 3 EVRM en 3 AFV). De ACVZ beveelt in deze gevallen aan van staatswege slechts minimale noodvoorzieningen beschikbaar te stellen. Daarnaast dient deze vreemdeling vrijheidsbepalende maatregelen te ondergaan in de vorm van het aangeven van een verblijfplaats en het opleggen van een periodieke meldingsplicht bij de Vreemdelingendienst.

De ACVZ heeft ook de mogelijkheden bij effectief optreden tegen (vermoedelijke) terroristen een adequate rechtsbescherming te realiseren, gezien. In beroepszaken tegen een besluit tot weigering van verblijf vanwege gevaar voor nationale veiligheid en/of openbare orde zal vaak sprake zijn van een besluit waaraan mede niet openbare stukken ten grondslag liggen. In de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat de rechter deze slechts met instemming van de wederpartij, in casu de vreemdeling, in zijn oordeel kan betrekken. In een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden de gevolgen van het onthouden van instemming bij de wederpartij gelegd. Hoewel dat niet met zoveel woorden wordt gezegd, lijkt de Afdeling daarmee aan te geven dat in een dergelijk geval de rechter mag, respectievelijk moet, uitgaan van de juistheid van het op die onderliggende stukken gebaseerde ambtsbericht. De ACVZ pleit, mede op grond van recente Europeesrechtelijke jurisprudentie, voor wijziging van de omgang met niet openbare stukken in rechtszaken waar het verblijfsweigering of verblijfsbeëindiging vreemdelingen op grond van gevaar voor de nationale veiligheid betreft. In de Vreemdelingenwet 2000 zou daartoe een bepaling dienen te worden opgenomen met de strekking dat, in geval van beroep bij een bestuursrechter tegen weigering of beëindiging van het verblijf op grond van het vormen van een gevaar voor de nationale veiligheid, een rechter-commissaris bevoegd is een onderzoek naar de niet-openbare stukken te doen en aan de behandelend rechter te rapporteren of het ambtsbericht op een voldoende feitelijke grondslag berust en of de in het ambtsbericht neergelegde conclusies door die feitelijke grondslag kunnen worden gedragen.

Behalve genoemde wijzigingen in wet- en regelgeving stelt de ACVZ een aantal maatregelen op uitvoerend terrein voor. Deze zijn onder te verdelen in drie categorieën:

- het concentrische grenzen concept
- informatie-uitwisseling en opleiding
- biometrie en visa

Ten aanzien van het eerste punt, het **concentrische grenzen concept**, stelt de ACVZ enkele aanpassingen van de huidige praktijk voor. De ACVZ concludeert dat in het huidige nationale actieplan de nadruk wellicht te zeer ligt op de bewaking van de fysieke

grenzen. De sterke uitbreiding van de KMar richt zich geheel op de landsgrenzen. Geen grens is echter ondoordringbaar. De ACVZ acht daarom andere maatregelen nodig, die zich buiten de landsgrenzen van Nederland afspelen. Zo stelt de ACVZ voor om, conform de Canadese praktijk zoals hierboven beschreven, veiligheidschecks uit te voeren bij toelatingsaanvragen voor kort verblijf (visum) en lang verblijf (MVV). Meer dan nu de praktijk is dienen aanvragers opgeroepen te worden voor een interview, waarin veiligheidsaspecten een prominente plaats krijgen. In het geval dat de vreemdeling in een bepaald risicoprofiel past, moet nader veiligheidsonderzoek worden gedaan door de immigratieautoriteiten en de AIVD. De ACVZ beveelt aan studie te verrichten naar de mogelijkheden een database met gegevens over vermoedelijke terroristen in te richten. Een dergelijke database bestaat in de Verenigde Staten en in Canada. Ze staat ter beschikking van elke consulaire ambtenaar.

Daarnaast bepleit de ACVZ de *uitbreiding van het aantal Immigration Liaison Officers* (ILO's). De IND heeft nu negen ILO's in het buitenland gestationeerd. De functie van de ILO is vergelijkbaar met die van de Canadese ICO (zie hierboven). Een van de taken is het op verzoek van luchtvaartmaatschappijen of de lokale autoriteiten, adviseren over de deugdelijkheid van reis- en identiteitspapieren van reizigers. De ACVZ meent dat de aandacht voor nationale veiligheid en terrorismebestrijding een belangrijke rol in het takenpakket van de ILO dient te krijgen. Ook bij de aanwijzing van standplaatsen zou met dit veiligheidsaspect rekening moeten worden gehouden. Juist in die regio's, waar een groter risico op inreis door mogelijke terroristen wordt vermoed, zou de stationering van een ILO raadzaam zijn. Overigens heeft ook de Europese Raad recentelijk het belang van uitbreiding en versterking van ILO-netwerken bepleit. De medewerkers van de KMar voeren pre-boarding checks uit. De ACVZ pleit voor opvoering van het aantal pre-boarding checks door de KMar, waarbij dit instrument niet op incidentele basis zou moeten worden ingezet, maar structureel, met name in risicogebieden.

Over het *werken met risicoprofielen* is reeds gesproken. In het toelatingsbeleid wordt nu alleen, en dan nog op beperkte schaal, met dergelijke profielen gewerkt bij iF-zaken in de asielprocedure. Het gebruik van risicoprofielen is een goede methode om de schaarse capaciteit efficiënt in te zetten. De ACVZ pleit ervoor dat deze profielen ook in de reguliere toegangsprocedures worden ontwikkeld en toegepast. Vreemdelingen die passen in een profiel zouden nadere aandacht van de immigratieautoriteiten en, zo nodig, de veiligheidsdiensten moeten krijgen. Ook de Europese Raad heeft recentelijk belangrijke initiatieven genomen om gezamenlijke Europese terrorisme-profielen op te stellen. De ACVZ ondersteunt dit initiatief van harte.

Over het tweede punt, de **informatie-uitwisseling en opleiding**, constateert de ACVZ dat een effectieve informatie-uitwisseling tussen alle betrokken partners in de vreemdelingenketen van groot belang is bij het beschermen van de nationale veiligheid. De ACVZ beveelt aan een zogenaamde *kruispunt databank* in het leven te roepen, met de AIVD, de 'spin in het web', als centrale organisatie. De AIVD moet, als enige van de bij de databank betrokken organisaties, toegang hebben tot alle gegevens in die databank. De AIVD zal de door de betrokken organisaties aangeleverde gegevens moeten analyseren en bewerken en zal het belang van bepaalde informatie voor een organisatie moeten onderkennen. Onderzocht moet of en zo ja op welke wijze de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 dient te worden aangepast om voor zo'n databank een adequate wettelijke basis te bieden. De waarborgen voor de privacy-bescherming mogen hierbij niet uit het oog worden verloren.

In dit kader wijst de ACVZ verder naar de brief die de Minister van Justitie op 6 januari 2003 aan de Tweede Kamer verzond met als bijlage het rapport van de Werkgroep Gegevensuitwisseling en Terrorismebestrijding. De minister stelt voor zogenaamde themaregisters in het leven te roepen, waarin gegevens over [strafrechtelijk] *“onverdachte personen worden opgenomen ten aanzien van wie aanknopingspunten bestaan dat zij betrokken zijn bij criminele handelingen passend binnen desbetreffend thema”*.¹ In het voorstel wordt geen rekening wordt gehouden met vreemdelingrechtelijke informatie. De ACVZ acht deze informatie wel degelijk relevant. Verder acht de ACVZ het van belang dat informatie uit de themaregisters door de AIVD gebruikt zou kunnen worden bij het opstellen van ambtsberichten, mede voor de IND. Aanbevolen wordt bij de voorbereiding van de wijziging op de Wet Politieregisters, die nodig is voor de inrichting van de themaregisters, ook een ‘thema’ vreemdelingenrechtelijke informatie op te nemen.

Tenslotte beveelt de ACVZ aan dat in de opleiding van medewerkers van organisaties in de vreemdelingenketen meer dan normale aandacht wordt besteed aan aspecten van nationale veiligheid en terrorismebestrijding. In het bijzonder geldt dit de medewerkers van de IND. Met de overdracht van de reguliere toelatingstaken van de vreemdelingendiensten van de 25 regionale politiekorpsen aan de IND ontstaat het gevaar dat het directe contact van de immigratie-autoriteiten met de vreemdeling vermindert. De IND mist immers de ‘ogen en de oren’ van de politie, met name de vreemdelingendiensten. Extra training en alertheid op veiligheidsaspecten is dus geboden. Ook de ILO’s zouden nadere training op het gebied van nationale veiligheid/terrorismebestrijding moeten ontvangen.

Ten aanzien van het derde punt, **biometrie en visaverstrekking**, erkent de ACVZ de grote waarde van het gebruik van biometrische toepassingen in de vreemdelingenketen. Door biometrische gegevens op te nemen in documenten en registratiesystemen wordt de identificatie van personen eenvoudiger, sneller en minder fraudegevoelig. De bescherming van de privacy moet hierbij wel gewaarborgd zijn. In EU verband wordt nagedacht over de inrichting van een centrale visumdatabase met biometrische gegevens. Op het Schengenvisum wordt nu geen biometrisch kenmerk opgenomen. Nederland gaat wel experimenteren met het digitaal opnemen van zowel een foto als een vingerafdruk bij de aanvraag van een visum in het buitenland. De ontwikkeling van een paspoort met een biometrisch gegeven krijgt een sterke impuls door het Amerikaanse voorschrift dat reizigers naar de Verenigde Staten binnen afzienbare tijd over een dergelijk paspoort moeten beschikken. Gezien genoemde ontwikkelingen acht de ACVZ het raadzaam dat Nederland op korte termijn het verplicht stellen van een ‘biometrisch’ visum in EU verband opnieuw aan de orde stelt. Verder ondersteunt de ACVZ de ontwikkeling van een Europees visa-volgsysteem, waarbij de visumverstrekking, de inreis en de uitreis worden geregistreerd. De ontwikkeling van een dergelijk systeem zal met hoge kosten gepaard gaan en organisatorische problemen veroorzaken en is daarom in deze fase wellicht een stap te ver. In de tussentijd acht de ACVZ het gewenst dat in de Europese regelgeving wordt vastgelegd dat het verleende visum bij uitreis ongeldig wordt gemaakt.

¹ Uit brief van de Minister van Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 6 januari 2003, kenmerk 5202767/502/RD.

De ACVZ komt in haar advies tot de volgende aanbevelingen:

Internationaalrechtelijke context:

1. Nederland dient zich aan de VN en Europese sanctielijsten te houden en conform de bij die lijsten behorende verplichtingen te handelen ook indien een Nederlander of zich in Nederland verblijvende vreemdeling op zo'n sanctielijst staat. Deze verplichting geldt ook indien de betrokkene lid is geweest of anderszins steun heeft geboden aan een op die lijst genoemde organisatie. De ACVZ beveelt de Minister aan nader onderzoek te (laten) doen, naar de gevolgen en procedures rond de besluitvorming ter zake, daarbij uitgaande van de status van de Veiligheidsraad en de bindende werking van haar resoluties; daarbij dient ook een procedure te worden ontwikkeld hoe te handelen als een zich in Nederland bevindende persoon stelt ten onrechte op een sanctielijst terecht te zijn gekomen;
2. De ACVZ acht het wenselijk dat Nederland zo spoedig mogelijk het Palermo Verdrag en de drie Protocollen over grensoverschrijdende misdrijven ratificeert;
3. De VR resolutie 1373(2001) heeft de kring van betrokkenen uitgebreid tot diegenen die terroristische daden steunen hetgeen verder lijkt te gaan dan wat voorheen verdragsrechtelijk was vastgelegd. Om die reden zou de 'personal and knowing participation test' moeten worden aangevuld;
4. Nederland dient het initiatief te nemen om in die gevallen waarbij uitzetting, ondanks toepasbaarheid van artikel 1F op problemen met betrekking tot mensenrechten stuit (EVRM, AFV artikel 3), te komen tot afspraken tussen de EU en het land van origine of een mogelijk derde land, over een rechtmatige rechtsgang, een behandeling in overeenstemming met het EVRM, met toegang tot het proces door EU waarnemers, de mogelijkheid van monitoring van de tenuitvoerlegging van de opgelegde (gevangenis)straf en de uitsluiting van de oplegging van de doodstraf of van een andere wrede of onmenselijke behandeling als straf.

Europese context:

5. Om een meer afgestemde en geïntegreerde aanpak van de relatie vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding in Europa te bewerkstelligen, dient door het Nederlands EU voorzitterschap in de tweede helft van 2004 dat onderwerp op de agenda voor de betreffende periode te worden geplaatst. Daarbij is bijzondere aandacht nodig voor een verbetering van de verslaglegging van de ondernomen activiteiten, waarbij de concrete resultaten worden vermeld;
6. De ACVZ beveelt aan dat Nederland (alsnog) voorstelt om in de voorgestelde definitierichtlijn een uitzonderingsartikel gebaseerd op artikel 33 lid 2 Vluchtelingenverdrag op te laten nemen, dat van toepassing is op alle beschermingsvormen (asiel en subsidiair), zodat in het voorkomende geval bescherming kan worden geweigerd indien sprake is van ernstige redenen dat de vreemdeling een gevaar is (of gaat opleveren) voor de nationale veiligheid.

Nationale regelgeving en beleid:

7. Leg in de Vreemdelingenwet 2000 dan wel het Vreemdelingenbesluit 2000 vast dat het plegen van terroristische activiteiten, waaronder begrepen de voorbereiding en ondersteuning ervan, hetzij in Nederland dan wel in het buitenland gepleegd, geacht wordt een bedreiging te zijn voor de nationale veiligheid in Nederland. De uitwerking hiervan dient in de Vreemdelingen-circulaire 2000 te worden neergelegd;

8. Leg in de Vreemdelingenwet 2000 een bijzondere procedure vast voor de situatie waarin de rechter, in geval van een gevaar voor de nationale veiligheid, te maken krijgt met niet-openbare stukken in procedures met betrekking tot verblijfsvergunningen, teneinde die stukken te kunnen betrekken in zijn oordeel;
9. Vervang in het Vreemdelingenbesluit 2000 de toetsingsmaatstaf 'concrete aanwijzingen voor het vormen van een gevaar voor de nationale veiligheid' door de toetsingsmaatstaf 'ernstige redenen voor het bestaan van een gevaar voor de nationale veiligheid'. Hanteer deze toetsingsmaatstaf zowel voor de weigering van de binnenkomst als voor de intrekking of niet verlenging van een verleende verblijfsvergunning met betrekking tot asielzoekers en diegenen die op basis van een verblijfsvergunning in Nederland (willen) verblijven;
10. In het geval van niet uitzetbaarheid van een vreemdeling, ondanks gebleken gevaar voor de openbare orde en/of nationale veiligheid, dient aan hem vrijheidsbeperkende maatregelen te worden opgelegd in de vorm van het aangeven van een verblijfplaats en een periodieke meldingsplicht bij de Vreemdelingendienst.

Het 'concentrische grenzen concept':

11. Voer de werkwijze in zoals door de Canadese immigratie-autoriteiten in samenwerking met de Canadese veiligheidsdiensten thans in praktijk wordt gebracht ten aanzien van het werken met risicoprofielen en het uitvoeren van veiligheidschecks bij toelatingsaanvragen (visum/regulier/asiel);
12. Breid het aantal, op ambassades gestationeerde, Immigration Liaison Officers (ILO) in alle risicolanden uit en zet hen gericht in op het signaleren en voorkomen van (illegale) immigratie van potentiële terroristen;
13. Voer het aantal pre-boarding checks door de KMar op waarbij deze vorm van persoonscontrole minder incidenteel dan nu dient te worden ingevuld en laat deze controles planmatig plaatsvinden, gericht op risicogebieden;
14. Geef de samenwerking tussen de KMar en de ILO een formele status waarbij met name de wijze van informatie-uitwisseling is geregeld.

Informatie - uitwisseling:

15. Overweeg een koppeling van alle relevante gegevensverzamelingen van de overheidsorganen die deel uitmaken van de vreemdelingenketen, zodat er een zogenaamde kruispuntdatabank tot stand komt, die (uitsluitend) beschikbaar komt voor de AIVD. Creëer een wettelijke basis voor deze kruispuntdatabank en zorg voor borging van de bescherming van de privacy;
16. Voeg in de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 de IND toe aan de in artikel 62 genoemde overheidsdiensten, waarvan de medewerkers verplicht zijn om ongevraagd mededeling aan de AIVD te doen van hen ter kennis gekomen informatie, de nationale veiligheid aangaande;
17. Realiseer de mogelijkheid om in zogenoemde themaregisters, die ingevolge een reeds voorgenomen wijziging van de Wet Politieregisters, in de nabije toekomst zullen worden opgezet, ook vreemdelingrechtelijke informatie op te nemen en om de informatie uit deze themaregisters beschikbaar te stellen voor beslissingen inzake de toelating, het verblijf en/of de verwijdering van vreemdelingen;

18. Bevorder dat gegevens van politiediensten, die zijn verzameld in het kader van het opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven, in gevallen die niet leiden tot een strafrechtelijke vervolging, in nauw overleg met de IND op gestructureerde wijze worden gescreend op bruikbaarheid voor het treffen van bestuursrechtelijke maatregelen, bijvoorbeeld tot ongewenstverklaring van de vreemdeling;
19. Verbeter de training van immigratie-ambtenaren in het binnen- en buitenland op het gebied van terroristische dreiging.

Biometrische gegevens en visa:

20. Bevorder in Europees verband (alsnog) een verplichte opname van een biometrisch gegeven (met name de vingerafdruk) op verblijfsdocumenten;
21. Streef in Europees verband naar een regeling waarbij verstrekte visa vergezeld gaan van een aan het paspoort gehecht inreisbewijs, met daarop een uiterste vertrekdatum, dat bij uitreis wordt verwijderd.

Achtergronden

1.1 Inleiding

Nederland is de laatste dertig jaar met enige regelmaat geconfronteerd met terroristische aanslagen. In die periode heeft de overheid uiteraard niet stilgezeten. Niettemin moeten de terroristische aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten worden gezien als een katalyserend moment.

De Nederlandse reacties op die terroristische aanslagen kunnen als volgt worden samengevat:

- een hernieuwd debat over terrorisme, bescherming en strafvervolgning;
- het zoeken naar een nieuwe balans tussen vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en
- het nader analyseren van mogelijke relaties tussen migratoire bewegingen en terrorisme.

De ACVZ stelt zich in dit advies ten doel:

- het beschrijven van de verscheidene reacties, zowel binnen de Verenigde Naties, Noord-Amerika, Europa als Nederland zelf;
- het analyseren van het instrumentarium dat de vreemdelingenwet- en regelgeving biedt voor het effectief voorkomen en bestrijden van terrorisme, met de nadruk op de verblijfsrechtelijke aspecten van niet-Nederlanders en met inachtneming van mensenrechtelijke aspecten en
- het doen van aanbevelingen op het snijvlak van terrorismebestrijding en vreemdelingenbeleid.

Centraal in dit advies staan het vreemdelingenbeleid, de uitvoering daarvan en de daarvoor benodigde regelgeving als bijdrage aan het bestrijden en voorkomen van terrorisme. Eventuele spanningen tussen de internationale en Nederlandse regelgeving komen daarbij aan de orde, evenals mogelijke conflicten tussen mensenrechten enerzijds en terrorismebestrijding anderzijds.

Zoals uit dit advies blijkt, zijn terroristische dreigingen reëel. Alertheid is en blijft geboden. Ook in het vreemdelingenbeleid moet met die dreiging rekening worden gehouden. Dit advies bevat derhalve aanbevelingen hoe de wet- en regelgeving optimaal benut kan worden, waar deze verduidelijkt zou dienen te worden en hoe in de praktijk zo effectief mogelijk met de wettelijke bevoegdheden kan worden omgegaan. Het gaat daarbij om vreemdelingen, zowel asielzoekers en hier anderszins legaal verblijvenden, als om illegalen, voor zover zij betrokken zijn of zijn geweest bij het plegen of voorbereiden van terroristische activiteiten.

Dit advies richt zich derhalve niet op mogelijk terrorisme en de terroristische dreigingen door Nederlanders, inclusief nieuwkomers die recent de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen. Ook wordt geen aandacht besteed aan mogelijke oorzaken van terrorisme en de terroristische dreigingen.

Bij de totstandkoming van het advies is, behalve van een uitgebreide literatuurstudie en analyse van die literatuur, ook gebruik gemaakt van de specifieke kennis en ervaring van instanties die een rol spelen op het gebied van zowel immigratie als veiligheid. Medewerkers van die instanties alsmede een aantal Nederlandse en buitenlandse experts

op de genoemde gebieden zijn daartoe geïnterviewd.²

De ACVZ is verantwoordelijk voor de gemaakte keuzen, de daarop gebaseerde analyse en de gepresenteerde aanbevelingen.

Dit advies bevat in gecomprimeerde vorm een overzicht van de stand van zaken op mondiaal, Noord-Amerikaans, Europees en nationaal niveau ten aanzien van regelgeving en uitvoeringspraktijk bij het voorkomen en bestrijden van terrorisme. Het is dan ook uitdrukkelijk mede bedoeld om alle bij dit probleem betrokkenen een samenhangend overzicht te bieden.

1.2 Uitgangspunten

In het werkprogramma 2002 van de ACVZ is over het onderwerp ‘vreemdelingen en openbare orde’ het volgende vermeld: *‘Het onderwerp ‘vreemdelingen en openbare orde’ is een voortdurend terugkerend onderwerp van aandacht en heeft vele deelaspecten. Het voornemen bestaat om op dit onderwerp een verkenning te leveren, waarbij vooral aandacht zal worden besteed aan de ontwikkelingen van de Europese regelgeving alsmede de positie die andere lidstaten innemen ten opzichte van deze Europese ontwikkelingen. In het licht van de huidige actualiteit zal ook aandacht worden besteed aan de relatie openbare orde - nationale veiligheid.’*

De ACVZ heeft zich, in het licht van de actualiteit, gericht op het terrorisme.³ Bij haar oriëntatie op het onderwerp heeft de ACVZ geconstateerd dat de Nederlandse regering, na de terroristische aanslagen in New York en Washington op 11 september 2001, binnen een zeer korte termijn een veelomvattend nationaal Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid heeft gepresenteerd. Enkele actiepunten van dit plan hebben betrekking op het vreemdelingenbeleid. Met betrekking tot laatstgenoemde actiepunten ontbreekt het naar het oordeel van de ACVZ echter aan een samenhangende visie over de relatie tussen vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding.

Met het onderhavig advies hoopt de ACVZ een bijdrage te kunnen leveren aan de totstandkoming van deze visie. Daarbij stelt de ACVZ zich tot doel om het onderzoek naar en het advies over deze relatie toe te spitsen op aanbevelingen ter optimalisering van het vreemdelingenbeleid, de uitvoering daarvan en de daarvoor benodigde regelgeving als bijdrage aan het bestrijden en voorkomen van terrorisme.

Bestrijding van terrorisme is uiteraard vooral een zaak voor het strafrecht. Het internationale recht verplicht terroristen ofwel uit te leveren dan wel zelf te vervolgen (aut dedere aut judicare). Daarnaast is ook het vreemdelingenrecht van belang, omdat personen die worden verdacht van het plegen, voorbereiden of ondersteunen van terroristische activiteiten, dan wel deswege eerder zijn veroordeeld, de toegang en het verblijf in Nederland ontzegd moet kunnen worden. Dit advies richt zich primair op de vreemdelingrechtelijke aspecten.

1.3 Begrippenkader

Uiteraard staat ‘terrorisme’ centraal in dit advies. Het begrip ‘terrorisme’ hangt nauw samen met de begrippen ‘openbare orde’ en ‘nationale veiligheid’, die in de vreemdelingenwet, de relevante internationale verdragen en in uitvoeringsregels herhaaldelijk wor-

² Zie bijlage 6 voor een overzicht van geïnterviewde instanties en personen.

³ Andere aspecten van de Openbare Orde zullen in een separaat advies aan de orde komen.

den genoemd. Deze samenhang komt met name tot uiting wanneer verblijfsrechtelijke consequenties moeten worden getrokken uit (vermeende) terroristische activiteiten.

Terrorisme

Een eerste verdrag over terrorisme dat in 1937 in Genève werd gesloten,⁴ bevatte een definitie⁵ die in de jaren na de Tweede Wereldoorlog evenwel te beperkt bleek.

De vooralsnog meest heldere definitie van terrorisme is te vinden in een resolutie uit 1996 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties: '(...) *criminal acts intended or calculated to provoke a state of terror in the general public, a group of persons or particular persons for political purposes*(...)'.⁶

Maar wellicht belangrijker nog dan de definitie is de uit de resolutie blijkende overeenstemming dat zulke daden te allen tijde ontoelaatbaar zijn: '*... these acts are in any circumstance unjustifiable, whatever the considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other nature that may be invoked to justify them*'.⁶

In een rapport uit april 2001 van de toenmalige Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) (de voorloper van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)) wordt erkend dat er geen eenduidige definitie van het begrip terrorisme bestaat. De BVD koos voor de volgende definitie: '*...terrorisme is het plegen van of dreigen met op mensenlevens gericht geweld, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen of politieke besluitvorming te beïnvloeden...*'.⁷ Als onderscheidend element ten opzichte van ander 'politiek gewelddadig activisme' geldt het doelbewuste streven naar menselijke slachtoffers of het nadrukkelijk incalculeren daarvan.

Inspanningen om tot een algemeen erkende definitie te komen, bijvoorbeeld in een 'Comprehensive Treaty', leiden tot op heden telkens schipbreuk, onder meer door principiële verschillen over het begrip 'staatsterrorisme'. Toch kan een zekere internationale overeenstemming worden geconstateerd als een aantal verdragen over internationale misdrijven in samenhang worden gezien (die aangaande 'hijacking', gijzelneming van diplomaten, bomaanslagen en financiering van terroristische daden). De betreffende twaalf internationale verdragen en protocollen worden internationaal aangeduid als de *Terrorisme Verdragen*.⁸

In een Europees Kaderbesluit van juni 2002⁹ is een definitie van terrorisme neergelegd, namelijk:

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

⁴ Genève, Volkenbond, november 1937: Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism; door 25 landen ondertekend, maar nooit in werking getreden. Van Schelven verdedigde in 1938 aan de VU zijn proefschrift *Het Verdrag nopens Bestrijding van Terrorisme*.

⁵ '*Criminal facts directed against a State and of which the goal or nature is to cause terror towards determined personalities, groups of people or the population*'.

⁶ VN AV resolutie 51/210 (1996).

⁷ Binnenlandse Veiligheidsdienst, *Terrorisme aan het begin van de 21ste eeuw: dreigingsbeeld en positionering BVD*; BVD 2001, p. 9.

⁸ Deze twaalf verdragen en protocollen komen in hoofdstuk 2 aan de orde en zijn in bijlage 2 uitgeschreven.

⁹ Zie bijlage 1

- de overheid of een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling, dan wel
- de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen:
 - a) aanslag op het leven van een persoon, die de dood ten gevolge kan hebben;
 - b) ernstige schending van de lichamelijke integriteit van een persoon;
 - c) ontvoering of gijzeling;
 - d) het veroorzaken van grootschalige vernieling van staats of regeringsvoorzieningen, vervoersystemen of infrastructurele voorzieningen, met inbegrip van informatiesystemen, een vast platform op het continentale plat, openbare plaatsen of niet voor het publiek toegankelijke terreinen, waardoor mensenlevens in gevaar kunnen worden gebracht of grote economische schade kan worden aangericht;
 - e) het kapen van een luchtvaartuig, vaartuig of ander transportmiddel voor het vervoer van groepen van personen of goederen;
 - f) het vervaardigen, bezitten, verwerven, vervoeren, leveren of het gebruik van vuurwapens, springstoffen, kernwapens, biologische en chemische wapens, alsmede het verrichten van onderzoek en het ontwikkelen van biologische en chemische wapens;
 - g) het laten ontsnappen van gevaarlijke stoffen of het veroorzaken van brand, overstroming of ontploffing, waardoor mensenlevens in gevaar worden gebracht;
 - h) het verstoren of onderbreken van de toevoer van water, elektriciteit of een andere essentiële natuurlijke hulpbron, waardoor mensenlevens in gevaar worden gebracht;
 - i) het bedreigen met een van de onder a) tot en met h) bedoelde gedragingen...'¹⁰

In Nederland worden, naar verwachting in de zomer van 2003, enkele bepalingen over terrorisme in het Wetboek voor Strafrecht (Sr) opgenomen.¹¹ In artikel 83 (nieuw) Sr wordt gesteld welke misdrijven (inclusief: voorbereidingen) als terroristische misdrijven worden verstaan (met verwijzingen naar specifieke artikelen) en in artikel 83a (nieuw) Sr is te lezen '(...) onder terroristisch oogmerk wordt verstaan het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, of de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen(...)'

Ook in deze omschrijving reikt het begrip 'openbare orde', zoals bij 'nationale veiligheid', tot over de landsgrenzen.

Het belang van (een zoektocht naar) een sluitende en/of allesomvattende definitie is evenwel relatief indien en voor zover de relevante wetgeving (zowel strafrecht als vreemdelingenrecht) voldoende mogelijkheden biedt om effectief op te treden. Hierbij is opgemerkt dat in de Vreemdelingenwet 2000 het begrip 'terrorisme' in het geheel niet wordt genoemd (zie hoofdstuk 5 van dit advies).

Openbare orde

Bij het begrip 'openbare orde' wordt vaak gedacht aan ernstige ordeverstoringen, bijvoorbeeld grootschalige rellen. Handhaving van de openbare orde verschilt enigszins van de handhaving van de rechtsorde per se (cf Politiewet 1993). Veelal worden openbare orde en veiligheid in één adem genoemd. De zorg voor openbare orde en veiligheid is één van de meest kenmerkende taken van de overheid. De vraagstukken op het terrein van openbare orde en veiligheid zijn in onze moderne samenleving de laatste jaren veel

¹⁰ Kaderbesluit van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding, 2002/475/JBZ, artikel 1, PbEG 2002, L164/3. De artt. 2-4 en 9 zijn opgenomen in Bijlage 1.

¹¹ Kamerstukken II, 2001-2002, 28 463, nr. 3.

complexer geworden. Het 'nachtwakersconcept' is vervangen door 'integraal veiligheidsbeleid', maar in de kern is de zorg voor en over veiligheid niet veranderd. Het gaat dan vooral om rampenbestrijding, crisismanagement, criminaliteitsbestrijding en de meer algemene aspecten van veiligheid. In dat geval raken of overlappen de begrippen 'openbare orde' en 'nationale veiligheid' elkaar, zoals ook 'terrorisme' hiermee een overlapping kan vormen.

Ook in een aantal internationale verdragen wordt het begrip 'openbare orde' vermeld, zonder dat er een definitie aan het begrip wordt gegeven of dat het nader wordt gedefinieerd. In internationaal verband zijn ook verschillen in interpretatie van het begrip waar te nemen. Te denken zij slechts aan het kennelijke verschil tussen het Franse 'ordre public' en het Engelse 'public order'. In hoofdstuk 2 wordt een aantal voorbeelden gegeven van momenten waarop het begrip 'openbare orde' in internationaalrechtelijk verband aan de orde komt.

Tijdens de parlementaire behandeling van de Vreemdelingenwet 2000 werd opgemerkt dat het begrip openbare orde, laat staan het openbare orde criterium, niet nader werd gedefinieerd.

De Minister reageerde daarop als volgt: "(...)Wij merken op dat dit niet goed mogelijk is omdat het begrip openbare orde een verzamelbegrip is dat verschillende zaken omvat. Bovendien moet aan de term openbare orde, afhankelijk van de plaats in de wet waar deze term wordt gebruikt steeds een andere betekenis worden gehecht. (...) Overigens is het ook in internationale overeenkomsten gebruikelijk het openbare orde criterium te gebruiken zonder daarvan een definitie te geven(...)"¹²

Onder gevaar voor de openbare orde wordt, aldus de Vreemdelingencirculaire, ook begrepen gevaar voor de openbare rust, de goede zeden, de volksgezondheid of de (goede) internationale betrekkingen. Ook ongewenste politieke activiteiten kunnen onder het openbare orde begrip worden geschaard.¹³

Nationale Veiligheid

Een in de wet vastgelegde definitie van het begrip 'nationale veiligheid' bestaat in Nederland niet. Wel wordt het begrip in een AIVD regeling nader omschreven. Daaruit valt op te maken dat het begrip ruim wordt opgevat.¹⁴

¹² Bron: Kleijne, *Artikelsgewijs Commentaar op de Vw 2000 en het Vb 2000*, (Deventer 2001), p. 5.

¹⁵ Zie B1/2.2.4 Vc 2000.¹³

¹⁴ In de Regeling van 10 juli 2002 tot de aanwijzing van onderwerpen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, onder d, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (10 juli 2002/ Nr. 02G434823, Stcrt. 2002, 132) wordt in artikel 1 als volgt (indirect) verwezen naar nationale veiligheid:

- a. risico's voor het functioneren van voor Nederland relevante internationale organisaties en voor de samenwerking met de aan die organisaties deelnemende landen;*
- b. politieke, etnische of religieuze spanningen of geschillen in specifieke landen of regio's, ongeacht of zij binnen of tussen landen optreden, die kunnen leiden tot een bedreiging voor de internationale stabiliteit of de internationale rechtsorde;*
- c. de infrastructuur voor internationaal terrorisme;*
- d. ontwikkelingen in herkomstlanden van in Nederland verblijvende migranten;*
- e. ontwikkelingen in landen die relevant zijn in het kader van de proliferatie van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen;*
- f. factoren die destabiliserende invloed hebben op de (inter)nationale rechtsorde, zoals drugs-, wapen-, diamant- en mensenhandel, mensensmokkel en het witwassen van geld.*

Ook in internationale verdragen wordt naar het begrip ‘nationale veiligheid’ verwezen zonder dat een definitie wordt gegeven. Wel worden hier rechtsgevolgen aan verbonden (zie voorts hoofdstuk 2). Belangrijk is dat dit begrip (evenals ‘openbare orde’) over de landsgrenzen heen reikt.

Voorgesteld is om in de preambule van de Europese Richtlijn betreffende ‘minimum-normen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven’ de volgende formulering op te nemen :

‘Het begrip nationale veiligheid en openbare orde heeft ook betrekking op gevallen waarin een onderdaan van een derde land behoort tot een vereniging die steun verleent aan het internationale terrorisme of een dergelijke vereniging steunt’.

Samenhang tussen de begrippen en de visie van de ACVZ hierop

Voorop staat dat de drie hier genoemde begrippen (‘terrorisme’, ‘openbare orde’ en ‘nationale veiligheid’) in essentie van elkaar verschillen, maar qua rechtsgevolgen veel met elkaar gemeen hebben. De ACVZ gaat er van uit dat terrorisme in de meeste gevallen een bedreiging van de nationale veiligheid vormt en vrijwel altijd een overtreding van de openbare orde inhoudt. Omdat het begrip ‘terrorisme’ niet in de huidige vreemdelingenwet en -regelgeving als zodanig is opgenomen, staan de begrippen ‘openbare orde’ en ‘nationale veiligheid’, die wel expliciet op een aantal plaatsen in de wet- en regelgeving wordt genoemd, centraal. Dit is van belang voor de besluitvorming inzake statusverlening, het al dan niet verlenen, verlengen of intrekken van verblijfsvergunningen, maar ook optimale bewaking van de buitengrenzen (visa verlening).

Dit advies richt zich op een analyse van het instrumentarium dat de vreemdelingenwet en -regelgeving biedt voor het effectief voorkomen en bestrijden van terrorisme.

Betoogd zal worden dat primair optimaal gebruik dient te worden gemaakt van het bestaand instrumentarium (dus van de begrippen ‘nationale veiligheid’ en ‘openbare orde’). Alleen wanneer de Vreemdelingenwet 2000 niet voldoende toepasbaar blijkt moet zij wellicht aangepast worden om optimaal invulling te geven aan de noodzaak terrorisme te voorkomen en te bestrijden.

1.4 Terrorismen, een actuele bedreiging?

De opvatting als zou Nederland buiten bereik van terroristen dan wel hun misdaden (kunnen) blijven, wordt niet door de feiten gestaafd. Verwezen wordt naar het hierna opgenomen overzicht.

Duidelijk is dat met het plegen van de daar genoemde, in Nederland gepleegde feiten,
a. de Nederlandse rechtsorde in het geding is,
b. er sprake is van een gevaar voor de (Nederlandse) openbare orde en
c. er sprake is van een gevaar voor de (Nederlandse) nationale veiligheid.

Maar hoe zit dat als terroristische daden in het buitenland worden gepleegd of de ondersteuning ervan in het buitenland plaatsvindt?

De ACVZ is van mening dat terroristische netwerken een risico vormen voor zowel de internationale gemeenschap als de nationale gemeenschap. Zoals in hoofdstuk 2 wordt aangegeven is ingevolge het internationale recht in ieder geval de internationale rechtsorde in het geding. Nederland is ingevolge het internationale recht verplicht verdachten op te sporen, te vervolgen dan wel uit te leveren.

Daarmee raken terroristische daden, waar ook ter wereld gefaciliteerd, voorbereid en/of uitgevoerd, dus ook de Nederlandse rechtsorde. Voorbereidingshandelingen, bijvoorbeeld het werven van fondsen, middelen en/of personen, op grond waarvan het mogelijk is in een later stadium in enig land ter wereld aanslagen te plegen, zijn eveneens relevant, omdat Nederland zich verplicht heeft ook deze handelingen te voorkomen en te bestrijden.

Korte terugblik

De afgelopen 35 jaar werd Nederland in eigen land geconfronteerd met vele vormen van terrorisme en politiek gewelddadig activisme:

- Van 1985 tot en met 1993 heeft met name de Radicale Anti-Racistische Aktie 'RARA' zich gemanifesteerd, met een drietal aanslagen op MAKRO-vestigingen. Tussen 1987 en 1989: 17 aanslagen op Shell benzinestations (brand en vernieling); 1990: bom Ministerie van Justitie; 1991: bom Ministerie van Binnenlandse Zaken en aanslag op het huis van staatssecretaris Kosto; 1993: aanslag op Ministerie SZW. Het zou in totaal om 30-35 aanslagen zijn gegaan.¹⁵ In de jaren '80 waren ook het Rood Revolutionair Front (RRF) en anderen actief, zij het minder pregnant dan RARA.

Verder kunnen worden genoemd:

- Antikolonialisme bewegingen, zoals Koetoh Reh, met aanslagen op bijvoorbeeld het van Heutsz monument (1984)
- Vele Zuid-Molukse gewelddadige politieke acties:
 - 1970: bezetting woning Indonesische ambassadeur, Wassenaar
 - 1974: mislukte poging om de Indonesische Consul-Generaal te gijzelen
 - 1975: treinkaping Wijster
 - 1975: bezetting en gijzeling Indonesisch Consulaat Amsterdam
 - 1977: treinkaping de Punt
 - 1977: bezetting en gijzeling school Bovensmilde
 - 1978: bezetting en gijzeling Provinciehuis, Assen
 - 1982: beschieting van een surveillancewagen van de politie, Assen
- Incidentele acties tegen 'rechts' (bijv. 1986, brand hotel Kedichem waar de Centruumpartij een bijeenkomst hield); verschillende bedrijven, bijv. Hollandse Betongroep en 'Betoncentrale/Schelde' (1986, ivm 'Woensdrecht'), bom in kantoor American Express, Rotterdam (1986, Rood Revolutionair Front); brandbom woning premier Lubbers, Rotterdam 1987, enz.
- Incidentele acties tegen 'links' (bomaanslag op PSP kantoor Tilburg, 1983), bom Russische Handelsdelegatie Amsterdam 1985, brandbom gevel Aeroflot kantoor Amsterdam 1982, enz.).

Naast deze vermoedelijk door alleen Nederlanders of staatlozen van Molukse afkomst gepleegde politieke gewelddaden is er ook een veelvoud aan door buitenlanders in Nederland gepleegde gewelddaden, respectievelijk incidenten en is ook een aantal buitenlanders in Nederland betrokken geweest bij de (voorbereiding van) terroristische activiteiten dan wel als internationaal gezocht terrorist in Nederland aangehouden, te weten:

- Turkije, Armeense daders:
 - 1979, zoon Turkse ambassadeur doodgeschoten
 - 1979, Amsterdams kantoor Turkse Luchtvaartmaatschappij grotendeels verwoest
 - 1982, mislukte aanslag op Turkse Consul Rotterdam

¹⁵ Keesings *Historisch Archief* passim, met name 1993, p. 601.

- Turkije, Koerden:
 - 1987, verschillende aanslagen in Deventer
 - 1999, bezetting en gijzeling Griekse Ambassade Den Haag
- Japanse Rode leger:
 - 1974, Bezetting en gijzelneming Franse Ambassade
 - 1986 Arrestatie op Schiphol van een Japanner met een kilo TNT in zijn bagage
- IRA (Ierland - Verenigd Koninkrijk):
 - 1979, Britse Ambassadeur en zijn butler in Den Haag doodgeschoten
 - 1986, arrestatie drie Noord-Ieren in Amsterdam
 - 1987, aanslag op Britse officiersmess in Mönchengladbach blijkt in Nederland te zijn voorbereid
 - 1988, Roermond en Nieuw-Bergen, aanslag op in totaal zes Britse militairen
- RAF:
 - 1977, Utrecht, Folkerts gearresteerd
 - 1977, Amsterdam, Wackernagel en Schneider gearresteerd
 - 1978, Kerkrade, twee douaniers gedood
- Midden Oosten:
 - 1971, een olietank van Gulf in Rotterdam wordt opgeblazen
 - 1974, gekaapt British Airways toestel landt op Schiphol en wordt opgeblazen
 - 1975, arrestatie in Amsterdam van 4 Palestijnen enkele uren voordat ze de Warschau-express zouden overvallen
- ETA:
 - 2002, Amsterdam, arrestatie lid ETA.

Na 11 september 2001

Na september 2001 constateert de ACVZ naar aanleiding van terroristische dreiging drie ontwikkelingen:

- een meer algemene bewustwording van islamitische dreigingen;
- toenemende neiging die bewustwording te vertalen in het beter beheersen en/of controleren van migratoire stromen en
- de reactie bij een aantal van de als terroristische groeperingen 'geregistreerde' bewegingen om te streven naar voortzetting van de strijd zónder geweld dan wel in te stemmen met geïnstitutionaliseerd overleg (PKK, Tamil Tigers).

Het voorgaande laat zien dat het niet juist is om terrorisme alleen te associëren met islamitische bewegingen. Zoals het voorgaande niet uitputtende overzicht toont, ging het de afgelopen 35 jaar bovenal om separatistische bewegingen (ETA, IRA, PLO, Molukkers) en anarchistische groeperingen (Baader-Meinhof, RAF, Japanse Rode Leger). De meest recente problemen lijken evenwel wél verbonden te zijn met extreem islamitische bewegingen. Het BVD jaarverslag van 2001 bevestigt dit beeld.¹⁶

Het overzicht van Europol van terroristische activiteiten in de Europese Unie in de periode oktober 2001 tot oktober 2002¹⁷ laat een grote diversiteit zien. Europol maakt verschil tussen (met tussen haakjes de landen die in die periode met die vormen van terrorisme werden geconfronteerd):

- separatistisch terrorisme (Spanje, Noord Ierland, Frankrijk)
- anarchistisch terrorisme (Spanje, Italië, Griekenland, Duitsland)

¹⁶ Binnenlandse Veiligheidsdienst, *Jaarverslag Binnenlandse Veiligheidsdienst 2001* Ministerie BZK/BVD, 2002, p. 39-48.

¹⁷ Europese Raad, *Terroristische activiteiten in de Europese Unie*, 14280/02, ENFOPOL 140 d.d. 20 november 2002 juncto 14280/2/02 rev 2 d.d. 10 december 2002.

- dieren en milieu (België)
- bio-terrorisme
- cyber/internet terrorisme
- links-extremistisch terrorisme (Spanje, Italië, Griekenland)
- rechts-extremistisch terrorisme en
- islamitisch extremistisch terrorisme (voorbeelden worden genoemd over activiteiten door verschillende islamitische cellen in o.m. België, Frankrijk, Duitsland, Italië, Nederland, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk).

Na 11 september 2001 zijn in Nederland circa 25 arrestaties verricht die te maken hebben met vermoede Al-Qaeda activiteiten (in Rotterdam, Eindhoven, Schiphol, Bergen op Zoom, Groningen, Roosendaal, Den Bosch, Den Helder). Deze arrestaties kwamen veelal tot stand in samenwerking met, of na tips van andere EU lidstaten of van de Verenigde Staten.¹⁸ Een deel van deze arrestanten is inmiddels wegens gebrek aan bewijs vrijgelaten. In april 2003 zaten nog circa 10 personen vast. Ook moet melding worden gemaakt van de dood van twee in Eindhoven woonachtige Nederlanders van Marokkaanse oorsprong in India (Kashmir, januari 2002).

In Europa zijn naar aanleiding van de gebeurtenissen van september 2001 relatief veel arrestaties verricht. In Spanje werden in totaal 11 personen aangehouden. In Frankrijk lopen processen tegen 33 personen. In Duitsland werd een terroristische cel uit Frankfurt opgerold. In Italië werd een cel opgerold die banden had in Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, waar eveneens arrestaties zijn verricht. Uit deze bevindingen blijkt dat de terroristische netwerken in Europa wijd verbreid zijn. Het is zeer waarschijnlijk dat onderlinge contacten en banden worden onderhouden in een aantal landen. De Task Force Terrorismebestrijding (een bij Europol ondergebracht team van specialisten in terrorismebestrijding; zie verder in hoofdstuk 4) betitelde in het overzicht van terroristische activiteiten in de Europese Unie, het islamitisch extremistisch terrorisme anno 2002 als grootste bedreiging voor de Europese Unie. De dreiging wordt daar gekwalificeerd als daadwerkelijk en reëel, voor alle lidstaten en dus ook voor Nederland. Ook Nederland kan een uitvalsbasis zijn voor internationaal terrorisme. Nationaal georiënteerde radicaal-islamitische groeperingen (met name die uit Egypte en Algerije) onderhouden banden met Al-Qaeda. Maar ook de organisaties zonder die (vermeende) banden zouden over kunnen gaan, dan wel zijn al overgegaan tot het plegen van terroristische misdaden. Uit het BVD jaarverslag van 2001 blijkt ook dat intensief onderzoek wordt verricht naar verschillende in Nederland verblijvende radicale moslims en moslimgroepen. In het algemeen wordt gesteld dat rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat Al-Qaeda strijders en leden van andere militante groepen (bijvoorbeeld Algerijnse) op illegale wijze een heenkomen zullen zoeken in West-Europa, waaronder Nederland. Het betreft dan niet noodzakelijkerwijs personen die *direct* betrokken zijn geweest bij de ondersteuning of uitvoering van terroristische aanslagen, maar bijvoorbeeld ook personen die in opdracht van Osama Bin Laden aan de zijde van de Taliban hebben gevochten tegen de Noordelijke Alliantie.

Daarnaast is er een diffuus netwerk van Mujahedeën ('vrijheidsstrijders') die betrokken zijn geweest bij de oorlogen in Afghanistan, Bosnië, Kosovo en/of Tjetsjenië. Deze Mujahedeën, veelal afkomstig uit nationaal georiënteerde, radicaal-islamitische groepe-

¹⁸ Zie: Europese Raad, Terroristische activiteiten in de Europese Unie, 14280/02 en 14290/2/02 rev 2 ENFOPOL rapporten van juni en november/december 2002 alsmede het overzicht in *NRC Handelsblad*, 4 september 2002.

ringen, onderhouden banden met hun eigen en vergelijkbare groeperingen en/of Al-Qaeda. Kennelijk hebben Mujahedeer zich verspreid over Europa en bevinden zich tevens in Nederland. Het netwerk is de afgelopen jaren in omvang toegenomen en heeft zich ook beter weten te organiseren. De leden konden ‘onderduiken’ in het uit randgroepen en illegalen bestaande circuit. Tevens is gebleken dat leden van dit netwerk in staat zijn om in West-Europa andere moslims, zowel illegalen als leden van de gevestigde gemeenschappen, te radicaliseren of zelfs in te schakelen bij ondersteuning in of uitvoering van gewelddadige activiteiten.

1.5 Spanningsvelden tussen veiligheidsmaatregelen en grondrechten

In de inleiding van het eerste hoofdstuk wordt melding gemaakt van het zoeken naar een nieuwe balans tussen vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Dit betreft begrippen die voortkomen uit het Europees Besluit (Kopenhagen, 1993) om te streven naar een *gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid* (in die volgorde). Meer veiligheid kan ten koste gaan van een aantal vrijheden. Bijvoorbeeld een identificatieplicht of het veelvuldig gebruik maken van videocamera's kan worden gezien als een inperking van de vrijheid respectievelijk het recht op privacy. Anderzijds kan worden geredeneerd dat dankzij de verhoogde veiligheid de vrijheid juist toeneemt ('s avonds op straat, tram, metro: te gaan en staan waar men wil). Niettemin is het belangrijk te constateren dat alle betrokken instanties (VN, EU, Nederlandse overheid) er aan hechten dat een eventuele noodzakelijke inperking van 'vrijheid' geen onevenredige beperking van mensenrechten met zich mee mag brengen, laat staan dat zij de 'rechtvaardigheid' zouden aantasten. Dit betekent dat moet worden geopereerd binnen de grenzen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).¹⁹

Hetzelfde geldt ten aanzien van grondrechten. Te denken valt in het bijzonder aan het discriminatieverbod, het recht op vrijheid van meningsuiting, het recht van vereniging en vergadering en betoging, het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, het briefgeheim en het telefoongeheim. Het is evenwel belangrijk te benadrukken dat de Grondwet zelf aangeeft dat beperkingen ten aanzien van deze rechten mogelijk zijn, mits bij wet voorzien.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat er recentelijk ook voorstellen zijn ingediend om het recht op veiligheid in de Grondwet op te nemen en dit recht voorwerp van zorg te laten zijn van de overheid. Het gaat dan om een individueel recht gekoppeld aan een gemeenschaps- of overheidsverplichting.²⁰

Duidelijk is dat bij het treffen van veiligheidsmaatregelen telkens een (nieuwe) afweging moet worden gemaakt tussen het belang van de gewenste veiligheidsmaatregelen en het belang van de vrijheid- en privacybeschermende regels. In het licht van de terroristische dreigingen zullen naar het oordeel van de ACVZ soms die afwegingen moeten leiden tot (bescheiden) uitzonderingen op laatstgenoemde regels, maar altijd op een wettelijke basis, en proportioneel.

¹⁹ Wel is het van belang in herinnering te roepen dat zowel het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR, New York, 1966) in art. 4 en het EVRM (1950) in art. 15 nadrukkelijk de mogelijkheid erkennen dat *in tijd van oorlog of in geval van enig andere algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt* maatregelen genomen kunnen worden die afwijken van de verplichtingen zoals die in die verdragen zijn neergelegd. Conform het EVRM evenwel mag nooit worden afgeweken van '...artikel 2 behalve ingeval van dood als gevolg van rechtmatige oorlogshandelingen, en van de artikelen 3, 4 eerste lid, en 7...'

²⁰ Kamerstukken II 2001-2002, 28 036, nrs. 1-3 en Koekoek, A.K. (2002).

Het volkenrecht, de Verenigde Naties en terrorismebestrijding

2.1 Inleiding

Nederland is actief lid van de internationale rechtsorde. Alvorens specifieke Europese of Nederlandse probleemstellingen te formuleren en/of oplossingen aan te dragen, is het nuttig na te gaan, waaraan Nederland zich door middel van verdragen heeft gecommitteerd en hoe het internationale recht optimaal aan het bestrijden en voorkomen van terrorisme kan bijdragen. Aandacht besteden aan het volkenrecht en de Verenigde Naties (VN) is dus onontbeerlijk.

2.2 De Verenigde Naties en terrorisme

Kort na de aanslagen van 11 september 2001 nam de VN Veiligheidsraad (VR) een aantal belangrijke resoluties aan, waarvan resolutie 1373 (2001) voor dit advies veruit de belangrijkste is.²¹ Maar al lang vóór de aanslagen van 11 september 2001 stond terrorismebestrijding in de internationale schijnwerpers. De VN buigt zich al vele jaren over dit onderwerp en binnen VN verband, dan wel met steun van de VN zijn de afgelopen 40 jaar twaalf belangrijke verdragen en protocollen over terrorisme tot stand gekomen. Al deze twaalf volkenrechtelijke instrumenten zijn door Nederland geratificeerd. Het gaat daarbij met name om ‘hijacking’ (ter zee en in de lucht), misdrijven tegen diplomaten, de beveiliging van nucleair materiaal, bommen en bomaanslagen en het financieren van terrorisme.²² Hoewel in een aantal van deze twaalf verdragen en protocollen een specifieke aanduiding van de gewraakte daden als ‘terrorisme’ ontbreekt, beschouwt de internationale gemeenschap ze nu wel als de kern van de antiterrorisme wetgeving. Zeer veel landen zijn tot alle, of het merendeel van deze verdragen toegetreden. Na 11 september 2001 zijn de landen die nog niet waren toegetreden uitdrukkelijk opgeroepen om dit alsnog te doen.²³

2.3 Kenmerken VN verdragen over terrorisme

De twaalf verdragen hebben veel gemeen:

- a. zij geven omschrijvingen van de terroristische daden waarom het in dat verdrag gaat (zoals gezegd dikwijls zonder de term ‘terrorisme’ te gebruiken);
- b. zij verklaren duidelijk dat zulke daden te allen tijde en onder alle omstandigheden ontoelaatbaar (‘unjustifiable’) zijn (van belang voor de vraag of bijvoorbeeld ‘vrijheidstrijders’ buiten de categorie terrorist zouden kunnen vallen, quod non);

²¹ Zes weken later werden het belang en de inhoud van deze resolutie bevestigd en onderschreven middels VR resolutie 1377(2001) die door ministers werd aangenomen (terwijl VR resoluties normaal door VN ambassadeurs worden aangenomen).

²² Deze twaalf instrumenten zijn in Bijlage 2 opgenomen.

²³ Naast deze internationale verdragen kunnen nog een zevental regionale verdragen genoemd worden, waaronder het voor Europa relevante Europees Verdrag tot de Bestrijding van Terrorismen - Straatsburg, 27 januari 1977 (zie hoofdstuk 4 voor details).

- c. de verdragen ontkennen of ontnemen elk politiek legitimerend karakter van/aan die daden;
- d. zij geven aan wat de lidstaten met de verdachte/schuldige kunnen, respectievelijk moeten doen: ‘aut dedere aut judicare’; uitleveren of berechten;
- e. de lijst van betrokkenen omvat ook de ‘handlangers’ (‘accomplices’), maar sloot de ‘ondersteuners’ (‘support’) vooralsnog uit (‘support’ werd toegevoegd middels VR-resolutie 1373(2001)) en
- f. verschillende vormen van samenwerking (rechtshulp) worden beschreven.

2.4 Andere relevante verdragen

Behalve de hiervoor genoemde terrorismeverdragen moet ook verwezen worden naar het in december 2000 in Palermo door meer dan honderd VN lidstaten ondertekende verdrag en de bijbehorende protocollen: het 2000 Verdrag over ‘transborder crime’ en de drie Protocollen over wapenhandel, ‘trafficking’ en het smokkelen van individuen en groepen. Het gaat daarbij om:

- 1) het Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad;
- 2) het Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel;
- 3) het Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en door de lucht;
- 4) het Protocol tegen illegale wapenproductie en wapensmokkel.²⁴

Deze zogeheten ‘Palermo instrumenten’ dragen oplossingen aan wanneer een misdrijf in het ene land wordt voorbereid en in het andere land wordt uitgevoerd, of wanneer een misdrijf uitgevoerd in land A wel degelijk van invloed is op land B. Dit is uiteraard vaak het geval bij terrorisme, maar ook bij wapenhandel, mensensmokkel, drugshandel, het witwassen van geld, enzovoorts; activiteiten die ook weer van invloed kunnen zijn op het voorbereiden van terroristische daden.²⁵

Naar het oordeel van de ACVZ kan er een relatie zijn tussen enerzijds mensensmokkel of wapenhandel en anderzijds het voorbereiden of opzetten van terroristische activiteiten. De financiële belangen bij deze misdadige activiteiten kunnen substantieel zijn en gebruikt worden voor het financieren van terroristische activiteiten. Daarom acht de ACVZ het gewenst dat Nederland ten spoedigste dit Verdrag en de drie bijbehorende Protocollen ratificeert.²⁶

²⁴ Respectievelijk:

- United Nations Convention against Transnational Organized Crime;
 - Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime;
 - Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime;
 - Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.
- AV resolutie A/55/25 van 15 november 2001. Verdrag en Protocollen zijn in Palermo in december 2001 ondertekend. Van de EU lidstaten heeft tot op heden alleen Frankrijk verdrag en protocollen geratificeerd.

²⁵ Over de relatie tussen drugs-smokkel en terrorisme, zie: D.J. Davids, *Narco-terrorism: a unified strategy to fight a growing terrorist menace*, Ardsley 2002.

²⁶ Een aantal EU lidstaten heeft dit wel gedaan. Nederland behoorde wel tot de eerste ondertekenaars. Het ratificatieproces neemt normaal enige tijd in beslag.

2.5 De Verenigde Naties

De VN is opgebouwd uit een zestal²⁷ organen die vrijwel allemaal direct of indirect over het onderwerp terrorisme uitspraken hebben gedaan en/of actie hebben ondernomen. In de praktijk is gebleken dat niet alle zes organen altijd met één stem spraken, maar ten aanzien van terrorisme kan worden vastgesteld dat er nu sprake is van een toenemende mate van eenstemmigheid.²⁸

Binnen de VN en daarmee binnen het volkenrecht, geniet de Veiligheidsraad (en dus niet de Algemene Vergadering, AV) de meeste autoriteit. De resoluties van de Veiligheidsraad verschillen in werking van die van de AV. Het verschil wordt het best aangegeven door de terminologie 'hard law' versus 'soft law'. VR resoluties ('hard law') hebben, op hier niet van belang zijnde uitzonderingen na, bindende werking voor alle lidstaten van de VN (en vaak ook voor de niet-lidstaten). De VN lidstaten hebben de primaire verantwoordelijkheid voor vrede en veiligheid aan de VR overgedragen. Ook hebben zij zich gecommitteerd de VR resoluties, met name die onder hoofdstuk 7 van het Handvest van de VN, te allen tijde na te leven.²⁹

VR resolutie 1373(2001)

VR resolutie 1373 dateert van 28 september 2001. Deze resolutie stond niet op zichzelf. Al eerder (oktober 1999) had de VR een resolutie aangenomen (1269) die de lidstaten verplichtte om verregaande maatregelen tegen (vermeende) terroristen te nemen. VR resolutie 1373 verschilde niettemin van resolutie 1269 op twee significante punten:

- 1373 is aangenomen onder hoofdstuk 7 (bedreiging van de vrede) hetgeen het belang en de noodzaak van terrorismebestrijding nogmaals nadrukkelijk bevestigt;
- ook personen die terroristische activiteiten ondersteunen ('support') vallen onder de doelgroep.

Daarnaast werd onder resolutie 1373 een Counter-Terrorism Committee opgericht (CTC) dat als voornaamste doel heeft er zorg voor te dragen dat alle VN lidstaten tot de twaalf Terrorismen Verdragen en Protocollen toetreden en daar ook effectieve uitvoering aan geven. Alle landen zijn verplicht regelmatig aan dit CTC te rapporteren (Nederland deed dit recentelijk eind september 2002).³⁰

²⁷ Algemene Vergadering (AV); Veiligheidsraad (VR); Economische en Sociale Raad (ECOSOC); Trustschapsraad; Internationaal Gerechtshof (ICJ) en het Secretariaat (SG).

²⁸ In het begin van de jaren '90 nam de Algemene Vergadering (AV) nog wel resoluties aan waaruit enige sympathie met een enkele dader te lezen viel.

²⁹ *Artikel 24*

1. Teneinde een snel en doeltreffend optreden van de Verenigde Naties te verzekeren, dragen de Leden de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid in de eerste plaats op aan de Veiligheidsraad, en stemmen zij er in toe dat de Veiligheidsraad, bij de uitvoering van de uit die verantwoordelijkheid voortvloeiende taken, in hun naam handelt.

2. Bij de uitvoering van deze taken handelt de Veiligheidsraad overeenkomstig de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties. De bijzondere bevoegdheden die de Veiligheidsraad voor de uitvoering van deze taken worden verleend, zijn omschreven in de Hoofdstukken VI, VII, VIII en XII.

3. De Veiligheidsraad legt de Algemene Vergadering jaarlijkse verslagen en, zo nodig, bijzondere verslagen ter behandeling voor.

Artikel 25

De Leden van de Verenigde Naties komen overeen de besluiten van de Veiligheidsraad overeenkomstig dit Handvest te aanvaarden en uit te voeren.

³⁰ Op 20 januari 2003 werden in VR resolutie 1456 de landen die nog niet gerapporteerd hadden nadrukkelijk op hun verplichtingen gewezen. Ook werd de verplichting toe te treden tot de terrorisme verdragen nogmaals benadrukt.

Geconstateerd moet dus worden dat de VN lidstaten niet meer volledig vrij zijn om zelf te besluiten wel of niet tot de Terrorisme Verdragen toe te treden. Op grond van de genoemde VR resoluties zijn lidstaten verplicht de in die verdragen neergelegde verplichtingen na te komen en de overeengekomen maatregelen ook daadwerkelijk te nemen. Dit betekent ook dat de VN lidstaten zich in hun gedragingen tegenover individuele (vermeende) terroristen door de relevante resoluties en verdragen moeten laten leiden. Het gaat daarbij om specifieke eisen.

Migranten en individuen

In VR resolutie 1373 is ten aanzien van migranten en individuen bepaald dat een land geen vrijhaven voor (vermeende) terroristen mag zijn. Ook worden (vermeende) terroristen van de vluchtelingenstatus uitgesloten. Daarnaast is vastgelegd dat, alvorens een besluit over de vluchtelingenstatus wordt genomen, eerst moet worden nagegaan of de betrokkene zich schuldig heeft gemaakt aan terroristische activiteiten, inclusief 'support' (ondersteuning).

De relevante passages van deze resolutie luiden:

all States shall:

- *Deny safe haven to those who finance, plan, support, or commit terrorist acts, or provide safe havens;*
- *revent those who finance, plan, facilitate or commit terrorist acts from using their respective territories for those purposes against other States or their citizens;*
- *Prevent the movement of terrorists or terrorist groups by effective border controls and controls on issuance of identity papers and travel documents, and through measures for preventing counterfeiting, forgery or fraudulent use of identity papers and travel documents;*
[all States are called upon]
- *to take appropriate measures in conformity with the relevant provisions of national and international law, including international standards of human rights, before granting refugee status, for the purpose of ensuring that the asylum seeker has not planned, facilitated or participated in the commission of terrorist acts; and*
- *to ensure, in conformity with international law, that refugee status is not abused by the perpetrators, organizers or facilitators of terrorist acts, and that claims of political motivation are not recognized as grounds for refusing requests for the extradition of alleged terrorists.*³¹

2.6 De Verenigde Naties: lijsten

Binnen de VN bestaat de mogelijkheid aan landen of personen sancties op te leggen. Dit gebeurt door een resolutie van de Veiligheidsraad, waarbij dan ook zogenaamde sanctiecomités worden opgericht. In de context van terrorismebestrijding is men er op ruime schaal toe overgegaan lijsten op te stellen met namen van groeperingen en individuen die verdacht worden van terroristische activiteiten en wier saldo's geblokkeerd dienen te

³¹ De relevante 2002 resolutie van de (VN) mensenrechtencommissie (april 2002) bevat een vergelijkbare paragraaf: (7). *Calls upon States to take appropriate measures in conformity with the relevant provisions of national and international law, including international human rights standards, before granting refugee status, with the purpose of ensuring that the asylum-seeker has not planned, facilitated or participated in the commission of terrorist acts, and to ensure, in conformity with international law, that refugee status is not abused by the perpetrators, organizers or facilitators of terrorist acts and that claims of political motivation are not recognized as grounds for refusing requests for the extradition of alleged terrorists'. Over de invloed van deze tekst op het 1F beleid, zie hieronder bij paragraaf 2.7.*

worden, aan wie een reisverbod is opgelegd, dan wel die (in een enkel geval) dienen te worden uitgeleverd of overgeleverd.

Gezien het karakter en het functioneren van de comités die deze lijsten opstellen, mede omdat deze comités direct onder en ten behoeve van de Veiligheidsraad functioneren, valt aan de beslissingen van de comités niet te tornen.³² Sancties gelden voor individuen, groepen en landen die allemaal vrijwel evenveel (of beter: even weinig) mogelijkheden hebben om die sancties ongedaan te maken. De VN lijsten worden regelmatig herzien: er komen namen bij en er worden namen verwijderd.

Gezien de volkenrechtelijke verhoudingen (met name de positie van de VR en het bindende karakter van haar resoluties) dient Nederland zich aan de genoemde VN lijsten te houden. Dit kan consequenties hebben voor in Nederland wonende buitenlanders alsmede voor Nederlanders zelf. Daarbij moet worden aangetekend dat er voor de op de lijsten voorkomende personen of groeperingen geen directe juridische mogelijkheden tot verweer bestaan. Zij worden voorafgaand aan de plaatsing op zo'n lijst niet gehoord en hebben achteraf nauwelijks mogelijkheden om beroep aan te tekenen. Hierover bestaat in mensenrechtenkringen zorg.

In het geval van sancties tegen landen wordt dat land, indien het in die periode geen lid is van de VR, voor de besluitvorming uitgenodigd te participeren in de beraadslagingen. Desalniettemin heeft het land geen stemrecht³³, staat er geen beroep open en is er voorts geen mogelijkheid om individueel te klagen.³⁴

Wel staat het een land vrij, indien het er van overtuigd is dat een onderdaan of een in dat land residerende vreemdeling onterecht op een sanctielijst staat, zulks aan het betreffende sanctiecomité te communiceren en er voor te pleiten dat de lijst wordt herzien. In het geval van een Somalische Zweed is dat ook gebeurd.³⁵

³² VR resolutie 1267(1999): Taliban geassocieerden, met 152 namen en een bank;

VR resolutie 1333(2000) [1390(2002) en recentelijk 1452(2002) zijn ook relevant]: Al-Qaeda geassocieerden, met 80 namen en entiteiten (banken et. al.). Er zijn ook sanctielijsten met betrekking tot Liberia, gebaseerd op VR resolutie 1343(2001), met een honderdtal namen: daarbij gaat het om reisrestricties. Zo ook Sierra Leone (VR resolutie 1132(1997)) en Angola (VR resolutie 864(1993)).

³³ Artikel 31

Elk lid van de Verenigde Naties dat geen lid is van de Veiligheidsraad, kan zonder stemrecht deelnemen aan de bespreking van elke zaak die voor de Veiligheidsraad wordt gebracht, indien deze van oordeel is dat de belangen van dat lid in het bijzonder in het geding zijn.

Artikel 32

Elk lid van de Verenigde Naties dat geen lid is van de Veiligheidsraad, of elke staat die geen Lid is van de Verenigde Naties, wordt, indien dat Lid of die staat partij is bij een geschil dat bij de Veiligheidsraad in behandeling is, uitgenodigd, zonder tot stemmen gerechtigd te zijn, deel te nemen aan de met het geschil verband houdende bespreking. De Veiligheidsraad stelt de voorwaarden vast die hij juist acht voor het deelnemen van een staat die geen lid is van de Verenigde Naties.

³⁴ Vooralsnog lijkt het Internationaal Gerechtshof (ICJ) niet van zins om de rechtmatigheid van VR resoluties te beoordelen. Wel loopt er een zaak van Libië bij het Internationaal Gerechtshof (ICJ) waarbij de rechtsgeldigheid van VR resoluties in het geding is (Lockerbie). Toch is de kans klein dat de ICJ daadwerkelijk een inhoudelijk oordeel zou willen vormen over VR resoluties, mede omdat daarmee de effectiviteit van de VR ernstig in het geding komt, aangezien elk land (bijv. Irak) dan welhaast per definitie een VR resolutie waar het niet mee wil instemmen zal willen aanvechten bij het Hof.

³⁵ Zie ook M.K. Bulterman, *NJCM bulletin 2002*, p. 834-848 en Van Ginkel & Wessel 'VN sancties en het individu: wordt de Veiligheidsraad slimmer?' in: *Jaarboek Vrede en Veiligheid 2002*, p. 19-40.

Nog onzeker is hoe het EHRM te Straatsburg en het Europees Hof van Justitie in Luxemburg zullen oordelen over de sanctieverplichtingen in relatie tot de processuele waarborgen als neergelegd in het Europees verdragsrecht. De Zweedse zaak is in Luxemburg door de gedupeerde aanhangig gemaakt.³⁶

In het algemeen geldt in volkenrechtelijke zin dat de VR resoluties onder hoofdstuk 7 van het Handvest van de VN bindend recht zijn: elk land dient de besluiten te implementeren en dient dus ook gevolg te geven aan die sanctielijsten. Daarbij kunnen problemen ontstaan. Het is niet ondenkbaar dat bindende VR resoluties (op onderdelen) in strijd zijn met andere internationale verdragsverplichtingen, zoals het EVRM. Ten aanzien van de sanctielijsten doet zich bijvoorbeeld het probleem voor dat er voor personen of instellingen die op een dergelijke sanctielijst terecht komen, geen adequaat beroep daartegen mogelijk is. Dit laatste zou slechts veranderd kunnen worden middels een amendement van het Handvest dan wel door het door de VR aannemen van procedurele regels. De ACVZ is van mening dat nagegaan dient te worden hoe - uitgaande van de status van de Veiligheidsraad en derhalve binnen het raam van de betreffende bindende resoluties -, burgers de gelegenheid kan worden geboden zich binnen het Nederlandse recht te verweren tegen plaatsing op de betreffende lijsten.

De vraag hoe te handelen in geval van conflict van internationaalrechtelijke verplichtingen, vormt onderwerp van debat tussen volkenrechtgeleerden. Er bestaat ter zake in het algemeen geen geldend recht of een rechterlijke 'super instantie' die een bindende uitspraak kan doen in een dergelijk conflict. De ACVZ moet hier volstaan met het naar voren brengen van haar standpunt dat de positie van de VN, als wereldomvattende organisatie, behoort mee te brengen dat, in beginsel, dient te worden uitgegaan van de bindende werking van de VR resoluties en dat slechts volstrekt onaanvaardbare consequenties daarvan reden kunnen vormen daarvan af te wijken.

2.7 Mensenrechten, nationale veiligheid en openbare orde

In de vorige paragraaf zijn de VN sanctielijsten aan de orde gekomen en de zorg over een gebrek aan 'judicial remedy'. Daarnaast is het zaak te bezien of en zo ja, in hoeverre in het algemeen uitzonderingen op de in de verscheidene mensenrechtenverdragen vastgestelde regels mogelijk zijn.³⁷

In het algemeen geldt dat vrijwel alle verdragen bepalingen bevatten die de werking van een aantal artikelen in de praktijk kunnen beperken. Artikel 4 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) bijvoorbeeld stelt:

³⁶ Ook een in Utrecht woonachtige Filippijnse staatsburger heeft beroep aangetekend bij het Hof in Luxemburg tegen het feit dat hij op een (Europese) sanctielijst staat.

³⁷ Zo is in artikel 29 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948) te lezen:

1. *Een ieder heeft plichten jegens de gemeenschap, zonder welke de vrije en volledige ontplooiing van zijn persoonlijkheid niet mogelijk is.*

2. *In de uitoefening van zijn rechten en vrijheden zal een ieder slechts onderworpen zijn aan die beperkingen, welke bij de wet zijn vastgesteld en wel uitsluitend ter verzekering van de onmisbare erkenning en eerbiediging van de rechten en vrijheden van anderen en om te voldoen aan de gerechtvaardigde eisen van de moraliteit, de openbare orde en het algemeen welzijn in een democratische gemeenschap.*

3. *Deze rechten en vrijheden mogen in geen geval worden uitgeoefend in strijd met de doeleinden en beginselen van de Verenigde Naties.*

‘Bij een algemene noodtoestand, die een bedreiging vormt voor het bestaan van het volk en die officieel is afgekondigd, kunnen de Staten die partij zijn bij dit Verdrag maatregelen nemen, die afwijken van hun verplichtingen ingevolge dit Verdrag, mits deze maatregelen niet verder gaan dan de toestand vereist en niet in strijd zijn met andere verplichtingen welke voortvloeien uit het internationale recht en geen discriminatie uitsluitend op grond van ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst of maatschappelijke afkomst inhouden. Op grond van deze bepaling mag [niettemin] niet worden afgeweken van de artikelen’. (volgt een beperkte lijst)

Meer in het algemeen wordt veelal aandacht besteed aan nationale veiligheid en openbare orde. Zo wordt in de Declaration on the Human Rights of Individuals Who are Not Nationals of the Country in Which They Live (1985³⁸) nadrukkelijk naar deze aspecten verwezen:

(art. 5.2) Subject to such restrictions as are prescribed by law and which are necessary in a democratic society to protect national security, public safety, public order, public health or morals or the rights and freedoms of others, and which are consistent with the other rights recognized in the relevant international instruments and those set forth in this Declaration, aliens shall enjoy the following rights (...).

Ook de bescherming die het Vluchtelingenverdrag biedt is niet absoluut. In hoofdstuk 1 is al ingegaan op de relatie tussen terrorisme, openbare orde en nationale veiligheid en op het belang van deze koppeling. In het Vluchtelingenverdrag wordt in artikel 32 lid 1 verwezen naar de openbare orde en in artikel 33 lid 2 naar de nationale veiligheid.

Artikel 33 lid 1 van het Vluchtelingenverdrag (het ‘non-refoulement’ beginsel) wordt wel gezien als de kern van de bescherming.

Artikel 33 lid 2 luidt evenwel:

Verbod tot uitzetting of terugleiding (‘refoulement’)(...)

2. Op de voordelen van deze[verbods-] bepaling kan evenwel geen aanspraak worden gemaakt door een vluchteling ten aanzien van wie er ernstige redenen bestaan hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van het land waar hij zich bevindt, of die, bij gewijsde veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf, een gevaar oplevert voor de gemeenschap van dat land.

Dit artikel beschrijft in feite de uitzonderingen op de regel, de uitzonderingen op het non-refoulement beginsel. Belangrijk daarbij is dat het niet altijd hoeft te gaan om een strafrechtelijke veroordeling. Indien er ‘ernstige redenen’ bestaan om de asielzoeker of vluchteling te beschouwen als ‘een gevaar voor de veiligheid van het land’ (hier te verstaan als ‘nationale veiligheid’) is uitzetting of zelfs uitlevering, volgens het Vluchtelingenverdrag, dus mogelijk. Het is van belang dit te onderkennen en te onderschrijven, waarbij aangetekend zij dat die ‘ernstige redenen’ wel in een degelijke procesgang bewezen moeten worden. Maar zelfs hierop lijkt volgens artikel 32 van het Vluchtelingenverdrag een uitzondering mogelijk. Dat artikel stelt in feite dat uitzetting van rechtmatig op het grondgebied verblijvende vluchtelingen mogelijk is om redenen van nationale veiligheid of openbare orde.

De procesgang is miniem of blijft achterwege met name indien sprake is van dwingende redenen van nationale veiligheid:

³⁸ VN AV resolutie 40/144, 13 december 1985.

Artikel 32:

Uitzetting

1. *De Verdragsluitende Staten zullen een rechtmatig op hun grondgebied vertoevende vluchteling niet uitzetten behoudens om redenen van nationale veiligheid of openbare orde.*
2. *De uitzetting van een zodanige vluchteling zal alleen mogen plaats vinden ter uitvoering van een besluit dat is genomen in overeenstemming met de wettelijk voorziene procedure. Behoudens indien dwingende redenen van nationale veiligheid zich daartegen verzetten, is het de vluchteling toegestaan bewijs over te leggen om zich vrij te pleiten, alsmede zich te wenden tot een bevoegde autoriteit en zich te dien einde te doen vertegenwoordigen bij die autoriteit of bij één of meer speciaal door die bevoegde autoriteit aangewezen personen (...).*

Ten aanzien van het tweede deel van artikel 33 lid 2, waarin verwezen wordt naar een veroordeling wegens een bijzonder ernstig misdrijf, zij aangetekend dat het bij terrorisme, welhaast per definitie, om een bijzonder ernstig misdrijf gaat. Toch is in de context van dit artikel uitzetting of uitlevering alleen mogelijk wanneer de veroordeelde een gevaar oplevert voor de gemeenschap van het asieland, in dit geval Nederland.³⁹ Artikel 33 lid 2 is in het beleid nader toegelicht in de Vreemdelingencirculaire, hoofdstuk C1/5.13.2. Het komt de ACVZ voor dat dit artikel toepasbaar kan zijn bij vermeende terroristische activiteiten in Nederland.

Bij alle genoemde uitzonderingsclausules -en dat geldt ook ten aanzien van soortgelijke uitzonderingen op een aantal fundamentele rechten in het EVRM- dient te worden bedacht dat zij volgens de geldende jurisprudentie beperkt ('strictly') dienen te worden geïnterpreteerd. Als in de regelgeving van landen van de hoofdregel wordt afgeweken dan mag dat alleen indien:

- a. binnen de in de uitzonderingsclausule geformuleerde doelstelling wordt gebleven;
- b. er sprake is van proportionaliteit, dat wil zeggen, de inbreuk op de hoofdregel gaat niet verder dan voor het te bereiken doel noodzakelijk is;
- c. de afwijking moet bij wet (in formele zin) zijn voorzien.

In alle gevallen waarin de ACVZ in dit advies voorstelt om maatregelen te nemen die in enigerlei mate een inperking van de genoemde fundamentele rechten vormen is met deze eisen rekening gehouden.

Zoals genoegzaam bekend, hebben zowel het EVRM als het Anti-folter verdrag (AFV), in artikel 3 een absoluut verbod op uitzetting dan wel uitlevering opgenomen indien uitzetting of uitlevering zou resulteren in het blootstellen van betrokkene aan foltering

³⁹ Verwezen zij bijvoorbeeld naar een uitspraak van de REK d.d. 11 september 1997 (AWB 97/4704), waarbij gesteld is dat betrokkene bij terugkeer in zijn land van herkomst te vrezen heeft voor vervolging. Hij is hier te lande veroordeeld tot een gevangenisstraf van acht jaar. Gelet op de lange duur van de gevangenisstraf en het ernstig karakter van het feit waarvoor de vreemdeling is veroordeeld, is artikel 33 lid 2 van het Vluchtelingenverdrag van toepassing. Dit betekent dat ook sprake is van een gewichtige reden ontleend aan het algemeen belang op grond waarvan ingevolge artikel 15 lid 2 Vw aan een vluchteling toegang geweigerd kan worden. De staatssecretaris voert het beleid om, indien zich een situatie voordoet waarin een vreemdeling bij terugkeer naar het land van herkomst het reële gevaar loopt te worden onderworpen aan een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM, een vergunning tot verblijf zonder beperkingen te verlenen. De vergunning kan worden geweigerd indien er sprake is van contra-indicaties in de sfeer van de openbare orde. De situatie waarin enerzijds de vreemdeling niet wordt uitgezet maar waarin hem anderzijds geen vtv wordt verleend, wordt niet onrechtmatig bevonden. De wetgever heeft deze mogelijkheid uitdrukkelijk opgehouden. Wel is een dergelijke situatie in zijn algemeenheid onwenselijk en dient tot uitzonderingen beperkt te blijven. Bron: Depping et. al.: *De REK in Nootverband*, Den Haag 1999, p. 75.

of aan onmenselijke of vernederende behandeling. Dit is een belangrijk beginsel waaraan niet behoort te worden getornd. Het levert echter soms wel dilemma's op zoals beschreven in het advies van de toenmalige ACV⁴⁰ over de toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag.⁴¹ De ACVZ acht het gewenst dat in gevallen waarin uitzetting van personen in strijd zou kunnen komen met artikel 3 EVRM dan wel artikel 3 AFV zorgvuldig wordt gezien of, door een overeenkomst met het ontvangende land, de condities kunnen worden geschapen waaronder uitzetting alsnog mogelijk is, met andere woorden of aan artikel 3 op andere wijze inhoud kan worden gegeven.

Concreet wordt gedacht aan het volgende: in EU verband zouden goede afspraken gemaakt kunnen worden om in die gevallen waarbij uitzetting, ondanks toepasbaarheid van artikel 1F, niet mogelijk is (EVRM, AFV artikel 3), te komen tot afspraken tussen de EU en het land van origine, of tussen de EU en een mogelijk derde land, over een rechtmatige rechtsgang bij berechting, een behandeling in overeenstemming met het EVRM en met toegang tot het proces door EU waarnemers. Deze waarnemers dienen ook de tenuitvoerlegging van de opgelegde (gevangenis)straf van de uitgezette of uitgeleverde personen te kunnen monitoren. In de afspraken moet ook nog zijn vastgelegd dat de doodstraf of een andere wrede of onmenselijke straf niet wordt opgelegd.

Zolang zulke afspraken in EU verband nog niet tot resultaten hebben geleid, zou deze benadering ook door Nederland zelfstandig dienen te worden gerealiseerd. Uit het verleden zijn voorbeelden bekend van met name Noordse landen die pertinente afspraken hebben gemaakt met de toenmalige USSR over de behandeling en bestraffing van vliegtuigkapers.

Daarnaast blijft het beginsel overeind van het *aut dedere aut judicare*, met andere woorden: als er niet kan worden uitgezet zou een strafrechtelijke vervolging ingesteld moeten worden, maar de ACVZ realiseert zich heel goed dat een strafrechtelijke vervolging soms vanwege met name bewijsproblemen geen reële kans van slagen heeft.

Behalve in de hier genoemde artikelen 32 en 33, besteedt het Vluchtelingenverdrag ook in artikel 1F aandacht aan terroristische misdrijven.⁴² Artikel 1F verbiedt toepassing van het Verdrag (dat wil zeggen: het bieden van bescherming, althans het verlenen van de vluchtelingenstatus) op diegenen van wie er ernstige redenen zijn te veronderstellen dat zij zich aan terroristische misdrijven in de breedste zin van het woord hebben schuldig gemaakt:

'...De bepalingen van dit Verdrag zijn niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen, dat hij een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten...'

Naar de mening van de ACVZ dient dit artikel, in het bijzonder vanwege de tekst van VR resolutie 1373 waarbij de kring van betrokkenen uitgebreid is, effectief ingezet te worden in zowel uitvoering als beleid ten behoeve van het voorkomen en bestrijden van terrorisme. Vooral omdat in die resolutie voor het eerst het begrip 'support' is opgenomen. De VR resolutie 1373 heeft de kring van betrokkenen uitgebreid tot diegenen die terroristische daden steunen, hetgeen verder lijkt te gaan dan wat voorheen verdragsrechte-

⁴⁰ Na de inwerkingtreding van de Vw 2000 is de afkorting van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken gewijzigd van ACV in ACVZ. Voorts is, vastgesteld bij wet en algemene maatregel van bestuur, het inhoudelijk takenpakket van de ACVZ na de inwerkingtreding van de Vw 2000 veranderd.

⁴¹ *Advies over artikel 1(F) van het Vluchtelingenverdrag*, ACV, Den Haag, januari 2001.

⁴² In Nederland kan aan asielzoekers artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag worden tegengeworpen, op grond van artikel 29 lid 1 sub a Vw 2000 jo. 3.77 en 3.197 Vb zie ook C1/5.1.3.2 Vreemdelingen-circulaire 2000.

lijk was vastgelegd. Om die reden dient de ‘personal and knowing participation test’ te worden aangevuld.⁴³ De eerlijkheid gebiedt te vermelden dat zich, ondanks alle inspanningen om te berechten of uit te leveren, een situatie kan voordoen waarin de betrokkene in Nederland onuitzetbaar blijkt, zonder dat hier een strafrechtelijke veroordeling kan plaatsvinden.⁴⁴

2.8 Conclusies en aanbevelingen

Nederland heeft alle twaalf terrorisme verdragen en protocollen geratificeerd en is als lid van de VN gehouden om navolging te geven aan de resoluties van de Veiligheidsraad. Dat levert vergaande verplichtingen op, met slechts een beperkte beoordelingsvrijheid, ‘margin of appreciation’. Zodra Nederland bijvoorbeeld wordt geconfronteerd met een ‘hijacker’, iemand die een ambassade bezet (heeft), een groep of een persoon die terroristische daden financieel ondersteunt of anderszins steunt, enzovoorts, dient het zich te houden aan de volkenrechtelijk vastgelegde spelregels, ter zake van sancties. Waar het gaat om het vluchtelingenrecht, moet worden benadrukt dat terroristen of anderen die zich aan ernstige misdrijven schuldig hebben gemaakt, geen bescherming mogen krijgen. Deze groep is in feite door de VR resolutie 1373 uitgebreid. Geconcludeerd kan worden dat antiterrorisme maatregelen op het terrein van het vreemdelingen- en uitleveringsbeleid in brede zin in overeenstemming met de VR resoluties en de twaalf relevante internationale verdragen en protocollen moeten zijn.

Aanbevelingen:

1. **Nederland dient zich aan de VN en Europese sanctielijsten te houden en conform de bij die lijsten horende verplichtingen te handelen ook indien een Nederlander of zich in Nederland verblijvende vreemdeling op zo’n sanctielijst staat. Deze verplichting geldt ook indien de betrokkene lid is geweest of anderszins steun heeft geboden aan een op die lijst genoemde organisatie; de ACVZ beveelt de Minister aan nader onderzoek te (laten) doen naar de gevolgen en procedures rond de besluitvorming ter zake, daarbij uitgaande van de status van de Veiligheidsraad en de bindende werking van haar resoluties; daarbij dient ook een procedure te worden ontwikkeld hoe te handelen als een zich in Nederland bevindende persoon stelt ten onrechte op een sanctielijst terecht te zijn gekomen;**
2. **De ACVZ acht het wenselijk dat Nederland zo spoedig mogelijk het Palermo Verdrag en de drie Protocollen over grensoverschrijdende misdrijven ratificeert;**
3. **De VR resolutie 1373(2001) heeft de kring van betrokkenen uitgebreid tot diegenen die terroristische daden steunen hetgeen verder lijkt te gaan dan wat voorheen verdragsrechtelijk was vastgelegd. Om die reden zou de ‘personal and knowing participation test’ moeten worden aangevuld;**
4. **Nederland dient het initiatief te nemen om in die gevallen waarbij uitzetting, ondanks toepasbaarheid van artikel 1F op problemen met betrekking tot mensenrechten stuit (EVRM, AFV artikel 3), te komen tot afspraken tussen de EU en het land van origine of een mogelijk derde land, over een rechtmatige**

⁴³ Deze test is een toetsingscriterium voor de vraag of een vreemdeling geacht kan worden betrokkenheid te hebben bij daden als vermeld in artikel 1F Vluchtelingenverdrag. Zie verder: ACV, Advies m.b.t. artikel 1(F) van het Vluchtelingenverdrag, 2001.

⁴⁴ Zie voorts hoofdstuk 5, paragraaf 5.3, punt b.2.

rechtsgang, een behandeling in overeenstemming met het EVRM, met toegang tot het proces door EU waarnemers, de mogelijkheid van monitoring van de tenuitvoerlegging van opgelegde (gevangenis)straf en de uitsluiting van de oplegging van de doodstraf of van een andere wrede of onmenselijke behandeling als straf.

Terrorisme, vreemdelingenbeleid en Noord-Amerika

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is gewijd aan de aanpassingen die de Verenigde Staten en, in mindere mate Canada, na 11 september 2001 aanbrachten op het gebied van het vreemdelingenbeleid. In het recente verleden werden de Verenigde Staten meerdere malen getroffen door terroristische aanslagen, zowel op het eigen grondgebied als daarbuiten. In herinnering kunnen worden gebracht de eerste aanslag in 1993 op het World Trade Center, de bom-aanslagen op de Amerikaanse ambassades in Kenia en Tanzania (1998) en de aanslag op het Amerikaanse marineschip de USS Cole (1999). Deze terroristische daden werden gepleegd door een 'vijand van buitenaf'. Ook personen of groeperingen in de Verenigde Staten zelf nemen wel hun toevlucht tot terreur als strijdmiddel; de aanslag in april 1995 op een federaal overheidsgebouw in Oklahoma City, waarbij 168 mensen werden gedood, is een schrijnend voorbeeld.

De aanvallen van 11 september 2001 waren wel de meest omvangrijke van allemaal. De zelfmoordacties met gekaapte vliegtuigen die het World Trade Center en een deel van het Pentagon vernietigden, hebben de Amerikaanse samenleving diep geschokt. Het machtigste land ter wereld bleek veel kwetsbaarder voor terreur dan veel van zijn inwoners ooit hadden gedacht. Het functioneren van de Amerikaanse veiligheidsdiensten werd dan ook nauwgezet onderzocht. Omdat bleek dat de meeste kapers beschikten over een legale verblijfstitel in de Verenigde Staten kwamen ook het Ministerie van Buitenlandse Zaken (State Department) en de Immigration and Naturalization Service (INS) onder vuur.⁴⁵ De Amerikaanse Minister van Justitie, John Ashcroft, stelde in de nasleep van 11 september 2001 een groot aantal maatregelen op het gebied van het Amerikaanse vreemdelingenbeleid voor. Deze maatregelen vormen het belangrijkste bestanddeel van dit hoofdstuk. Vervolgens worden, kort, die in Canada belicht. Het hoofdstuk wordt besloten met een analyse van de voorgestelde maatregelen, mede op grond van de meningen van verschillende commentatoren.

3.2 Maatregelen na 11 september 2001 in de Verenigde Staten

Voorafgaand aan de beschrijving van de maatregelen die als gevolg van de aanslagen van 11 september 2001 zijn genomen, wordt eerst kort de wijze van binnenkomst van terro-

⁴⁵ De taken van de Amerikaanse immigratiedienst verschillen overigens in belangrijke mate van die van de Nederlandse IND. De INS is ook verantwoordelijk voor grensbewaking en vreemdelingentoezicht. Evenals in Nederland is de toelatingstaak verdeeld over meerdere instanties: 'non-immigrant visa', in principe voor tijdelijk verblijf, worden afgedaan door de Consulaire Dienst van het State Department (Buitenlandse Zaken). In geval van 'immigrant visa', die in beginsel leiden tot permanent verblijf, behandelt de INS de aanvraag maar neemt de Consulaire Dienst een interview met betrokkene af. De INS is verder belast met het programma voor uitgenodigde vluchtelingen en de behandeling van asielaanvragen. In Nederland is de toelatingstaak verdeeld over drie instanties: Buitenlandse Zaken (visa voor kort verblijf), IND (asiel en een deel van de reguliere toelatingsaanvragen) en de Vreemdelingendiensten van de 25 regionale politiekorpsen (de overige reguliere verblijfsaanvragen). De Koninklijke Marechaussee is belast met grensbewaking, de Vreemdelingendiensten met toezicht op vreemdelingen. In de loop van 2003 en 2004 wordt de toelatingstaak van de politie overgedragen aan de IND.

risten in Amerika beschreven. In een recente studie werden de immigratiegeschiedenissen van 48 in het buitenland geboren terroristen gereconstrueerd.⁴⁶ Het gaat om verdachte of veroordeelde islamitische mannen die tussen 1993 en 2001 betrokken waren bij terroristische activiteiten in de Verenigde Staten, onder wie de kapers van 11 september 2001. De conclusie luidt dat terroristen vrijwel alle manieren om de grens met Amerika te passeren, gebruikten. Zij kwamen illegaal via de landgrens of als verstekeling, op visa voor toerisme, studie of zaken en via de asielprocedure. Sommigen van hen hadden een permanente verblijfsvergunning, anderen waren genaturaliseerd tot Amerikaans staatsburger. Van de 20⁴⁷ betrokkenen bij de aanslagen van 11 september 2001 hadden zestien personen een visum; de meesten van hen voor toeristische doeleinden, twee voor toerisme/studie en één persoon was in het bezit van een zakenvisum. Vier van de kapers waren op het moment van de aanslag illegaal in de Verenigde Staten; hun visum was verlopen. De twintig terroristen van 11 september 2001 zijn dus allen de immigratieautoriteiten gepasseerd. Uit onderzoek van de Amerikaanse Algemene Rekenkamer zou in oktober 2002 blijken dat geen van de aanvraagformulieren van de 15 kapers die in Riyad (Saoedi-Arabië) hun visum hadden gekregen correct waren ingevuld en dat slechts twee van hen voor een interview op het consulaat waren ontboden.⁴⁸

Alvorens in te gaan op concrete maatregelen kan worden geconstateerd dat de grondslagen van het Amerikaanse immigratiebeleid na 11 september 2001 ongewijzigd zijn gebleven. De grootste groep permanente immigranten in de Verenigde Staten bestaat uit toegelaten familieleden. Daarnaast geeft het immigratiebeleid veel ruimte aan werkgevers om arbeidskrachten te verwerven die niet in de Verenigde Staten voorhanden zouden zijn. Deze kunnen in bepaalde gevallen permanent verblijf verwerven. Ook biedt Amerika bescherming aan vluchtelingen, via het Refugee Resettlement Program (een jaarlijks quotum aan uitgenodigde vluchtelingen) en via een procedure voor asielzoekers. Verder worden jaarlijks miljoenen visa verstrekt, voornamelijk voor zaken-, studie- en toeristische doeleinden. Deze pijlers van het immigratiebeleid zijn naar aanleiding van 11 september 2001 niet ter discussie gesteld. Wel is veel meer nadruk gelegd op de controle of migranten en visumhouders een veiligheidsrisico vormen.

Het aantal maatregelen uitgevoerd of voorgesteld op immigratiegebied is enorm. Slechts een aantal wordt hieronder beschreven. Zij zijn gerangschikt naar enkele categorieën: 'Intelligence'/Communicatie; grensbewaking; toelating (inclusief visa verstrekking en asiel); binnenlands toezicht; institutioneel.⁴⁹

⁴⁶ S.A. Camarota, *The open door. How militant Islamic terrorists entered and remained in the United States, 1993-2001*, Center of Immigration Studies 2002 (<http://www.cis.org/articles/2002/terrorism.html>).

⁴⁷ Negentien kapers kwamen om bij de acties. Eén persoon zat op het moment van de kapingen reeds vast op verdenking van schending van de immigratiewetgeving. Hij wordt gezien als 'de twintigste kaper'.

⁴⁸ General Accounting Office, *Border Security. Visa process should be strengthened as an antiterrorism tool*, 2002 (www.nationalreview.com/document/document-gao102202.pdf). Dit is een algemene evaluatie van het visumverleningsproces. Zie ook de evaluatie van de Inspecteur-Generaal van het Ministerie van Buitenlandse Zaken: U.S Department of State, Office of Inspector General, *Review of nonimmigrant visa issuance policy and procedures*, 2002.

⁴⁹ De beschrijving van de maatregelen is gebaseerd op vele bronnen: Zie vooral: Migration Policy Institute, *Chronology of Events since September 11, 2001 related to Immigration and National Security*, MPI (<http://www.migrationinformation.org/chronology.pdf>); C. J.C.F. Fijnaut, 'De aanslagen van 11 september 2001 en de reactie van de Europese Unie' in: Justitiële Verkenningen (2002), p. 26-43; Lawyers Committee for Human Rights, *A year of loss. Reexamining civil liberties since September 11*, LCHR 2002 (www.lchr.org); verscheidene persberichten.

Intelligence/Communicatie

Er zijn op dit vlak twee belangrijke ontwikkelingen: de ene betreft het gedetailleerd onderzoek verrichten naar het functioneren van de veiligheidsdiensten. De 'Intelligence Committees' van Senaat en Huis van Afgevaardigden publiceerden na tien maanden gezamenlijk onderzoek in december 2002 hun eindrapport. Geconcludeerd werd dat de geheime diensten verschillende stukjes informatie niet op waarde hadden geschat en bovendien onvoldoende met elkaar in verband hadden gebracht. Indien dit wel was gebeurd, was de kans dat aanslagen hadden kunnen worden voorkomen veel groter geweest.⁵⁰ Bij dit onderzoek bleef het niet. Op 27 november 2002 stelde president Bush een onafhankelijke commissie in, op aandringen van nabestaanden van de slachtoffers, om onderzoek te doen naar de aanslagen en het functioneren van de veiligheidsdiensten.

De andere ontwikkeling is dat bij vrijwel ieder overheidsinitiatief het belang van betere informatievergaring en -uitwisseling wordt benadrukt. Het belangrijkste resultaat van deze ontwikkeling is de 'Homeland Security Information Sharing Act' van medio 2002, die beoogt de uitwisseling van gevoelige informatie tussen verschillende inlichtingendiensten en handhavingsorganisaties sterk te verbeteren.

Grensbewaking

De Amerikaanse en Canadese regering legden in december 2001 de zogenaamde 'smart border declaration' af, een ambitieus dertig punten plan om het beheer van de gezamenlijke grens te verbeteren. Het plan bevat elementen als betere coördinatie tussen de uitvoerende diensten en gegevensuitwisseling, maar ook een systeem dat het mogelijk maakt dat frequente grensoverschrijders zonder uitvoerige controle de grens kunnen passeren (het 'nexus'-programma). Zij kunnen een pas aanvragen waarmee zij voorrang aan de grens krijgen. Een ander onderdeel van 'smart border' is de toevoeging van 400 manschappen van de Amerikaanse Nationale Garde aan de grensbewaking. In mei 2002 kreeg de grensbewaking, zowel aan de noordelijke als de zuidelijke zijde, een sterke impuls met de aanneming van de 'Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act'. Hierdoor kon de INS het aantal grensbewakingambtenaren sterk uitbreiden en de technische hulpmiddelen moderniseren.

Toelating (inclusief visumverstrekking)

Een belangrijke maatregel in het kader van toelating (zowel visa, reguliere toelating als asiel) is de uitbreiding van alle betrokken diensten. Daarnaast voert sinds 11 september 2001 het veiligheidsaspect de boventoon. Daarbij krijgen immigranten of bezoekers uit landen waarvan wordt vermoed dat er terroristen actief zijn bijzondere aandacht, hetgeen leidt tot vertraging in de afhandeling van aanvragen. Zo werd vanaf november 2001 de afgifte van visa aan mannen in de leeftijd van 16 tot 45 jaar uit bepaalde Arabische en islamitische landen met circa 20 tot 30 dagen verlengd voor extra veiligheidscontroles in de Verenigde Staten (het zogenaamde 'Visa Condor' programma). Een verstrekkende maatregel is de invoering van het 'Special Registration' programma vanaf september 2002, dat zowel een betere registratie van nieuwe immigranten en bezoekers beoogt als een beter toezicht op vreemdelingen uit bepaalde landen in de Verenigde Staten. In eerste instantie ging het om vreemdelingen uit Irak, Iran, Libië, Soedan en Syrië. Inmiddels is een groot aantal landen aan deze lijst toegevoegd. De vreemdelingen uit op de lijst voorkomende landen worden bij binnenkomst geregistreerd. Zij die al in Amerika ver-

⁵⁰ Zie: United States Senate Select Committee on Intelligence, *Findings and Recommendations. Joint Inquiry into the Terrorists Attacks of September 11 2001*, 2002, p.5 (<http://intelligence.senate.gov/findings.pdf>).

blijven, zijn verplicht zich te laten registreren. Er worden vingerafdrukken en een foto vastgelegd. Zij die langer dan een maand blijven, moeten zich melden voor een interview met de INS. Verandering van woonplaats, school of beroep moeten zij doorgeven, evenals vertrek uit de Verenigde Staten. Alle gegevens worden ingevoerd in het 'National Security Entry-Exit Registration System' (NSEERS). De gegevens worden vergeleken met databestanden met criminelen en potentiële terroristen.⁵¹

Omdat de terroristen van 11 september 2001 allen beschikten over een -zij het soms verlopen en dus een ongeldig- visum, is met name het proces van visumverstrekking onderwerp van onderzoek geweest. Zowel de Inspecteur-Generaal van het Ministerie van Buitenlandse Zaken als de Amerikaanse Algemene Rekenkamer brachten eind 2002 een rapport met aanbevelingen dienaangaande uit⁵². Geadviseerd werd veel vaker dan gebruikelijk visumaanvragers op te roepen voor een interview. De consulaire staf zou beter moeten worden opgeleid. Met name wordt gepleit voor taaltrainingen, die onmisbaar worden geacht bij interviews. Verder is er aandacht voor de 'intelligence' waarover consulaire ambtenaren beschikken, met name voor het intensiever vullen en gebruiken van een reeds bestaande database met informatie over personen van wie een redelijk vermoeden bestaat dat zij een bedreiging van de Amerikaanse nationale veiligheid vormen. Deze database, CLASS genaamd (Consular Lookout And Support System), staat sinds 1993 ter beschikking van iedere ambtenaar die visumaanvragen beoordeelt⁵³.

Asiel

Ook de behandeling van asielverzoeken heeft enkele veranderingen ondergaan sinds 11 september 2001. Ongedocumenteerde asielzoekers worden vastgehouden totdat zij duidelijk kunnen maken dat hun vrees voor vervolging geloofwaardig is ('credible fear'). Vervolgens kunnen zij voorwaardelijk worden vrijgelaten. Dit was al het geval vóór 11 september 2001, maar sindsdien wordt de regel restrictiever toegepast. Verder werd op 30 augustus 2002 op het hoogste ambtelijke niveau overeenstemming bereikt tussen de Verenigde Staten en Canada over een 'Safe Third Country'-regeling, waarbij het land van binnenkomst verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag. Veel asielzoekers die zich in Canada melden, reizen via de Verenigde Staten. De overeenkomst, die overigens op initiatief van Canada tot stand kwam, was in het voorjaar van 2003 nog niet door de regeringsleiders van beide landen getekend. Verder werd op 25 september 2002 de nieuwe regelgeving van het Departement van Justitie voor de asielprocedure van kracht. De rol van de Board of Immigration Appeals (BIA) werd hierbij sterk ingeperkt.

In tegenstelling tot Nederland hebben de Verenigde Staten een omvangrijk 'Refugee Resettlement Program'. Via dit programma, dat een veel belangrijker toelatingskanaal voor vluchtelingen is dan de asielprocedure⁵⁴, wordt een jaarlijks quotum aan vluchtelingen geselecteerd en toegelaten. Het programma werd op 12 september 2001 onmiddellijk voor drie maanden opgeschort. Vervolgens werd het vertraagd voortgezet;

⁵¹ Zie: <http://www.ins.gov/graphics/lawenfor/specialreg/index.htm>.

United States General Accounting Office, Border Security. *Visa process should be strengthened as an*

⁵² *Antiterrorism tool*, 2002, <http://www.nationalreview.com/document/document-gao102202.pdf>; U.S.

Department of State, Office of Inspector General, *Review of Nonimmigrant Visa Issuance Policy and Procedures*, 2000 (<http://oig.state.gov/documents/organization/16215.pdf>).

⁵³ De Inspecteur-Generaal concludeert: 'If CLASS contained an up-to-date list of known or suspected terrorists it would provide the best defence against terrorists obtaining a visa'.

⁵⁴ Sinds 1975 hebben de V.S ongeveer 2,4 miljoen vluchteling via het Resettlement Program toegelaten; 77% kwam uit Indochina en de voormalige Sovjet-Unie. Zie over het programma:

<http://www.acf.hhs.gov/programs/orr/programs/refrp.htm>.

het quotum van 70.000 vluchtelingen (fiscaal jaar 2002) werd voor slechts een derde deel gehaald. Kandidaten voor het programma worden nu strenger op veiligheidsrisico's gecontroleerd. Hoewel het quotum ook voor fiscaal jaar 2003 op 70.000 personen is gesteld, verloopt de selectie traag en is het waarschijnlijk dat het quotum niet wordt gevuld.

Binnenlands toezicht

Op het gebied van het binnenlands toezicht kenmerkt de reactie zich door een ingrijpende wetsverandering, intensieve opsporingsactiviteit en de opzet van nieuwe registraties. De meest verstrekkende aanpassing van de wet in de nasleep van 11 september 2001 is de USA PATRIOT Act (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism). Deze wet, die binnen zes weken na 11 september 2001 werd ontworpen en aangenomen door het Congres en getekend door Bush, biedt vergaande bevoegdheden aan politie en inlichtingenorganisaties. Zo zijn de mogelijkheden tot onaangekondigde of geheime onderzoeken uitgebreid, heeft de FBI veel eenvoudiger dan voorheen toegang tot privacygevoelige gegevens en kunnen vreemdelingen eenvoudiger en langer in bewaring worden gehouden. De USA Patriot Act strekt zich tot vele rechtsgebieden uit, waaronder het immigratierecht.⁵⁵

Daarnaast zijn de opsporingsdiensten sinds najaar 2001 bijzonder actief. Er werden direct na de aanslagen zo'n 1200 vreemdelingen opgepakt, de meesten in verband met overtredingen van de immigratiewet (zoals verlengd verblijf na verloop visum). De regering hield de identiteit en locatie van de arrestanten geheim, evenals de aard van de aanklacht. De meeste arrestanten werden na verloop van tijd uitgezet. Verder werden met grote voortvarendheid duizenden vreemdelingen opgespoord die spoorloos waren nadat zij een bevel tot vertrek hadden genegeerd. INS-agenten werkten daarbij samen met de FBI (het 'Absconder Apprehension Initiative'). Vreemdelingen uit Arabische en islamitische landen verkregen prioriteit. Speciale regelingen werden getroffen opdat lokale politieagenten de opsporingsambtenaren van de INS kunnen assisteren.

Op het gebied van registraties werd het hierboven vermelde 'special registration'-programma ingevoerd. Daarnaast kregen de buitenlandse studenten bijzondere aandacht. Begin 2003 was het 'Student and Exchange Visitor Information System' (SEVIS) gereed. Vele instanties, zoals INS/grensposten, hoger onderwijsinstellingen en Departementen van Justitie, Buitenlandse Zaken en Onderwijs worden op het systeem aangesloten. Standaarddata als personalia, verblijfsstatus en studiegegevens worden geregistreerd, maar onderwijsinstellingen worden ook verplicht om zaken in te voeren als verandering van studie of beëindiging van studieprogramma's, met opgaaf van redenen. Medio 2002 werden maatregelen genomen om te verzekeren dat een voorheen niet gehandhaafde oude wet, die voorschrijft dat alle vreemdelingen die van adres veranderen dit binnen 10 dagen aan de immigratieautoriteiten moeten doorgeven, wordt uitgevoerd. Deze oude wet werd voorheen niet gehandhaafd.

Institutioneel

Als rechtstreeks gevolg van de aanslagen van 11 september 2001 en de nasleep daarvan, werden de hoofden van de twee belangrijkste uitvoerende diensten op immigratiegebied, de Consulaire Dienst en de INS, in de loop van 2002 van hun taak ontheven. Daarnaast zijn beide diensten betrokken bij de grootste bureaucratische hervorming die

⁵⁵ De onderdelen die het vreemdelingenbeleid raken zijn opgesomd in: R. Jenks, *The USA PATRIOT Act of 2001. A summary of the Anti-Terrorist Law's immigration-related provisions*, Center for Immigration Studies 2001, zie: <http://www.cis.org/articles/2001/back1501.html>.

de Verenigde Staten in de afgelopen 50 jaar heeft doorgevoerd, de oprichting van een Department of Homeland Security (DHS). In dit departement worden alle overheidstaken op gebied van nationale veiligheid en grensbewaking gebundeld. De INS is inmiddels opgedeeld in twee divisies waarvan één zich bezighoudt met grensbewakings- en toezichtstaken en de ander met diensten als behandeling van aanvragen voor toelating, asiel en naturalisatie. Ook verwerft de nieuwe Secretary of Homeland Security de autoriteit over de afgifte van visa; deze taak wordt in de nieuwe constellatie gedelegeerd aan de Minister van Buitenlandse Zaken, de voormalige verantwoordelijke. In februari 2003 werd de ontmanteling van de INS en opname van haar taken in het DHS uitgevoerd.

3.3 Canadese ontwikkelingen op het gebied van het vreemdelingenbeleid na 11 september 2001

Het Canadese immigratiestelsel verschilt in belangrijke mate van dat van de Verenigde Staten. Arbeidsmigratie is de belangrijkste instroomfactor. Via een puntensysteem tracht Canada met name hoogopgeleide migranten te verwerven. De huidige Canadese regering streeft naar een jaarlijkse omvang van de immigratie van 1% van de bevolking. In 2001 vestigden zich 222.000 immigranten in Canada (exclusief vluchtelingen), waarvan 137.000 via het 'skilled worker' programma. Canada had in 2002 ruim 31 miljoen inwoners.⁵⁶

Als een reactie op de aanslagen van 11 september 2001 heeft ook Canada zijn wet- en regelgeving op het gebied van het vreemdelingenbeleid nader in beschouwing genomen. Dit proces viel samen met het ontwerpen en implementeren van een nieuwe immigratiewet, waarvoor de voorbereiding al ver vóór september 2001 waren begonnen. De nieuwe 'Immigration and Refugee Protection Act' werd in juni 2002 van kracht. De maatregelen in Canada genomen naar aanleiding van 11 september 2001 zijn veel minder verregaand dan die in de Verenigde Staten.⁵⁷ In de nieuwe immigratiewet zijn de mogelijkheden tot verwijdering van personen, die een veiligheidsrisico vormen, verruimd. Vreemdelingen, die onjuiste identiteitsdocumenten gebruiken, kunnen strenger gestraft worden. Sinds 11 september 2001 komt het in detentie houden van ongedocumenteerde asielzoekers veel vaker voor. Een andere belangrijk gevolg van de aanslagen is de intensivering van de samenwerking met de immigratieautoriteiten van de Verenigde Staten. De 'smart border declaration' tussen beide landen resulteerde onder meer in intensievere controles aan de gezamenlijke grens. Verder spraken de twee landen af dat zij vertrouwelijke gegevens over potentiële terroristen beter gaan uitwisselen. Ook is, zoals hierboven al vermeld, een 'Safe Third Country'-regeling in de maak, waarbij het land van binnenkomst verantwoordelijk wordt voor de behandeling van de asielaanvraag⁵⁸. Waar de Verenigde Staten sterk aandrongen op de maatregelen in de 'smart border declaration', was het Canada die het initiatief nam tot de 'veilige derde land'-regeling. Implementatie ervan zou leiden tot een wellicht sterk verminderde asielinstroom in Canada.

⁵⁶ Citizenship and Immigration Canada, *Annual Report to Parliament on Immigration 2002*, CIC 2002 (www.cic.gc.ca/english/pub/immigration2002.html). Ruim 26.000 toegelaten vluchtelingen zijn niet inbegrepen in bovenstaande cijfers.

⁵⁷ Voor een overzicht, zie: www.cic.gc.ca/english/pub/sept11.html.

⁵⁸ De regeling is vergelijkbaar met de Dublinregeling in de Europese Unie. Een verschil is dat de regeling alleen van kracht wordt aan de fysieke grens tussen de V.S. en Canada. Een asielzoeker die zich in bijvoorbeeld Toronto meldt maar via de V.S. is gereisd, valt niet onder de voorziene regeling. De regeling is overigens nog steeds niet getekend.

Andere aanpassingen behelzen de invoering van een fraudebestendige identiteitskaart en de oprichting van een “intelligence”-afdeling bij de immigratieautoriteiten (Citizenship and Immigration Canada, CIC). Het aantal Immigration Control Officers in het buitenland wordt uitgebreid van 44 tot 48. Voor meer landen is de visumplicht gaan gelden.

De maatregelen zijn vrij conventioneel en betekenen in feite niet meer dan een aanscherping van het bestaande beleid. Critici, vooral in de Verenigde Staten, menen dan ook dat Canada niet ver genoeg gaat. De onvrede aan Amerikaanse zijde over het als laks beschouwde immigratiebeleid van Canada dateert al van ver vóór 2001. Voorheen was de wrevel ingegeven door economische motieven: vreemdelingen, die in Canada asiel hadden aangevraagd, zouden de grens oversteken om in de Verenigde Staten illegaal werk te verrichten. Na 11 september 2001 wordt het Canadese beleid echter door de Amerikaanse critici gezien als een bedreiging van de Amerikaanse nationale veiligheid.⁵⁹ Ondanks de intensievere samenwerking is er sinds september 2001 ook sprake van enige irritatie tussen beide regeringen. Deze irritatie culmineerde in oktober 2002 in een kortstondig negatief reisadvies naar de Verenigde Staten van de Canadese regering aan staatsburgers afkomstig uit Irak, Iran, Libië, Soedan en Syrië: ook deze personen vallen onder het ‘special registration’-regime, ook al zijn zij genaturaliseerd tot Canadees. Het is de vraag in hoeverre de Amerikaanse kritiek op het Canadese immigratiebeleid terecht is. Er zijn sterke argumenten voor de stelling dat veiligheid wel degelijk een centraal onderdeel is van dit beleid. Zo plaatste Canada rond 1990 als eerste land systematisch zogenaamde Immigration Control Officers (ICO’s) op Canadese diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland. Het doel van de uitzending van ICO’s is het tegengaan van ongedocumenteerde of niet juist gedocumenteerde migranten naar Canada. Een van hun belangrijke taken is het adviseren van luchtvaartmaatschappijen over het al dan niet aan boord nemen van passagiers; bij twijfel aan de juistheid van identiteitsdocumenten volgt een negatief advies. Het functioneren van de ICO’s wordt als uitermate succesvol gezien. In de afgelopen zes jaar is door hun toedoen voorkomen dat 40.000 personen met ongeldige documenten het Canadese grondgebied in reisden.⁶⁰ Veel landen, waaronder Nederland en andere EU staten, hebben dit voorbeeld gevolgd en hebben eigen ICO’s in het buitenland geplaatst. Het aantal Nederlandse zogenaamde ‘Immigration Liaison Officers’,⁶¹ is, zoals in hoofdstuk 5 nader aan de orde wordt gesteld, beperkt. Ook de Amerikaanse regering ziet de voordelen van het werken met liaison-ambtenaren; dit wordt geïllustreerd door het feit dat de Canadezen momenteel Amerikaanse liaison-ambtenaren trainen.⁶² Een ander voorbeeld van goede samenwerking zijn de voorposten van de Amerikaanse INS op verschillende Canadese luchthavens. Reizigers naar de Verenigde Staten passeren daarmee de immigratieautoriteiten

⁵⁹ Peter Reikai, *US and Canadian Immigration Policies. Marching Together to Different Tunes*, C.D. Howe Institute 2002, p.13. Deze overtuiging werd versterkt door het volgende incident: in 2001 werd een Algerijn veroordeeld in de Verenigde Staten, die in 1995 asiel had gevraagd in Canada, uit de procedure was gegaan, onder valse naam een Canadees paspoort had verworven en in december 1999 met een wagen vol explosieven was aangehouden aan de Canadees-Amerikaanse grens. Hij was van plan een aanslag te plegen op een luchthaven in Los Angeles.

⁶⁰ Informatie van website CIC: www.cic.gc.ca/english/pub/sept11.html.

⁶¹ De benaming van de ambtenaren varieert in verschillende landen. Benamingen als ‘Immigration Control Officer’, ‘Immigration Liaison Officer’ en ‘Airline Liaison Officer’ zijn aangetroffen. Zij oefenen soortgelijke taken uit.

⁶² Peter Reikai, *US and Canadian Immigration Policies. Marching Together to Different Tunes*, C.D. Howe Institute 2002, p.21.

al bij het vertrek, waardoor lange rijen op de bestemmingsluchthaven worden vermeden.⁶³

Daarnaast werken de Canadese immigratieautoriteiten intensief samen met verschillende veiligheidsdiensten, met name met CSIS (Canadian Security Intelligence Service). In principe wordt de aanvraag van elke volwassen migrant gecheckt op een mogelijke bedreiging van de nationale veiligheid. Dit gebeurt deels door samenwerking tussen ambtenaren van immigratie- en veiligheidsdiensten op buitenlandse posten en deels door zending van de persoonsgegevens naar Canada, waar nader onderzoek wordt gedaan. Hierbij wordt gebruik gemaakt van risicoprofielen om de capaciteit zoveel mogelijk te concentreren. Een deel van de vreemdelingen, die voor een kort bezoek naar Canada willen reizen, wordt op gelijke wijze gescreend. Daarnaast ontvangt elke immigratieambtenaar een training door medewerkers van CSIS. De laatste jaren worden op deze wijze jaarlijks 200 tot 300 personen op grond van bedreiging van openbare orde of nationale veiligheid geweigerd.⁶⁴

3.4 Analyse

Hoewel de essentie van het Amerikaanse immigratiebeleid niet is aangetast, is de verwevenheid van immigratie en nationale veiligheid zeer toegenomen. Dit wordt het duidelijkst geïllustreerd door de transitie van alle overheidstaken op het gebied van het vreemdelingenbeleid in een Departement voor Nationale Veiligheid (het DHS). Daarnaast is een behoorlijk groot aantal veranderingen in wet- en regelgeving ingevoerd en is de uitvoering van het bestaande juridische kader soms ingrijpend veranderd. De maatregelen hebben geleid tot veel kritische beschouwingen uit allerlei kringen. Daarin worden voornamelijk de legaliteit, de uitvoerbaarheid en de effectiviteit belicht.

Legaliteit

Veel commentatoren stellen de legaliteit van het overheidsoptreden aan de orde. De grenzen van de wet worden verkend en volgens sommigen overschreden. De Lawyers Committee for Human Rights bijvoorbeeld zet vele vraagtekens bij de 'buitengewone maatregelen in buitengewone tijden'.⁶⁵ Zo zijn de gevolgen van de USA PATRIOT Act zeer ingrijpend en belemmert de wet de individuele vrijheden die Amerika hoog in het vaandel zegt te houden. De wet is bovendien in zeer korte tijd tot stand gekomen, zonder de reguliere uitgebreide hoorzittingen en zonder veel debat in het Congres. Veel van de maatregelen blijven voor onbepaalde tijd van kracht. Op dezelfde wijze wordt de aanhouding en bewaring bekritiseerd van de circa 1.200 mensen, die na 11 september 2001 zijn gearresteerd: namen en aanklacht worden niet openbaar gemaakt, uitzetting vindt in het geheim plaats. Meer fundamenteel wordt de heimelijkheid van het overheidsoptreden na 11 september 2001 als een gevaar voor de democratische rechtsstaat gezien. Kritiek ontstaat uit oprechte bezorgdheid wordt door hoge regeringsfunctionarissen wel afgedaan als irrelevant en niet-loyaal.⁶⁶

Een andere kwestie, waarover zich veel critici ernstige zorgen maken, is de bedreiging van de non-discriminatoire grondslag van de Amerikaanse samenleving. In bovengenoemde maatregelen wordt veelvuldig gebruik gemaakt van zogenaamd 'profiling', zonder dat enige controle op dat gebruik bestaat: specifieke groepen worden op basis van

⁶³ Deze service bestaat overigens ook op enkele luchthavens buiten Noord-Amerika, zoals Dublin.

⁶⁴ Gegevens uit interviews met P. Sequin, CSIS, en D.R. Eales, verbindingsambtenaar CIC in Den Haag.

⁶⁵ Lawyers Committee for Human Rights, *A year of loss. Reexamining civil liberties since September 11*, LCHR 2002, p.4.

⁶⁶ Idem, p.5.

afkomst, religie, sekse en/of leeftijd geselecteerd voor speciale aandacht van ambtenaren bij visumafgifte, grensbewaking of intern vreemdelingtoezicht. Behalve mogelijke ongewenste maatschappelijke effecten (zie onder, bij 'Effectiviteit') signaleren critici spanning tussen 'profiling' en de Amerikaanse grondwet.⁶⁷

Uitvoerbaarheid

Een tweede zorg van de critici betreft de uitvoerbaarheid van veel van de maatregelen. De efficiëntie en de kwaliteit van de INS wordt al vele jaren bekritiseerd. De dienst heeft de budgettaire ruimte om sterk uit te breiden, maar slaagt momenteel niet in het vasthouden van personeel. Het State Department, verantwoordelijk voor de afgifte van visa, zal ook sterk kunnen groeien, maar staat voor een enorme uitdaging: jaarlijks worden ongeveer zeven miljoen visa verstrekt. Intensievere veiligheidschecks zal leiden tot verstoppen van het apparaat en vertraagde afgifte. Aan de grenzen blijven, ook na uitbreiding van overheidsdiensten, veiligheidsproblemen bestaan. Meer dan 30 miljoen mensen bezoeken jaarlijks de Verenigde Staten. Naar schatting vinden er ieder jaar circa 500 miljoen grensoverschrijdingen plaats. Naast zeer veel internationale luchthavens en zeehavens kent Amerika twee landgrenzen, ieder duizenden kilometers lang. De grens met Mexico is scherp afgebakend en wordt intensief bewaakt met zeer moderne technische middelen, de grens met Canada daarentegen is grotendeels ongemarkeerd en zonder uiterst kostbare maatregelen niet te bewaken.

Ook de maatregelen, die beogen de informatiepositie van de INS en andere diensten te versterken, leiden volgens critici tot welhaast gedwongen inertie of juist het oververhit raken van uitvoeringsorganisaties. Het is wellicht technisch mogelijk om de bewegingen van alle buitenlandse studenten en adreswijzigingen van alle immigranten en visumhouders te registreren, maar het blijft de vraag of de registrerende instanties voldoende toegerust zijn om daadwerkelijk en op efficiënte wijze actie te ondernemen op grond van die miljoenen stukjes informatie.

Effectiviteit

Veel critici maken zich zorgen over de effectiviteit van het pakket aan maatregelen op het gebied van vreemdelingenbeleid. Het gaat zowel om directe effecten als om neveneffecten. Veelal wordt betoogd dat de voorgestelde maatregelen hun doelen, het opsporen van potentiële terroristen en het voorkomen van binnenkomst van nieuwe terroristen, niet zullen verwezenlijken. Dit hangt zowel samen met het gebrek aan uitvoerbaarheid (zie hierboven) als met de aard van de maatregelen. De sterke anti-immigratie lobby bekritiseert de maatregelen omdat zij niet ver genoeg gaan en omdat wezenlijke veranderingen niet, of niet snel genoeg, worden doorgevoerd. Deze lobby betoogt sinds 11 september 2001, met nog meer kracht dan tevoren, dat de immigratie in Amerika sterk ingedamd moet worden.⁶⁸ Andere critici betogen dat de voorgestelde maatregelen niet werken en dat dit zelfs al is aangetoond door ervaringen in het recente verleden.

Een vooraanstaand Amerikaans deskundige op het gebied van grensbewaking is van mening dat met de enorme toename van personele inzet en technische hulpmiddelen, die aan de zuidelijke grens in het afgelopen decennium plaatsvond, het principale doel,

⁶⁷ Zie: M. Chisthi, 'Immigration and Security Post-Sept.11', Migration Policy Institute 2002 (<http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?id=46>).

⁶⁸ Zie bijvoorbeeld de recente publicatie van de Federation for American Immigration Reform (FAIR), een van de bekendste anti-immigratielobby's: *An invitation to terror: How our immigration system still leaves America at risk*, Federation of American Immigration Reform (FAIR) 2002 (www.fairus.org).

het terugdringen van illegale immigratie, niet is bereikt.⁶⁹ Nog meer investeringen zullen evenmin helpen. Hij betoogt dat wij het denkbeeld van de fysieke grens als een lijn tussen twee staten moeten loslaten en grensbewaking moeten plaatsen in een concept van een reeks concentrische cirkels. De buitenste wordt gevormd door de inlichtingendiensten, die informatie over mogelijke dreiging moeten verzamelen en vooral ook moeten delen met andere organisaties. Daarbinnen valt een cirkel van consulaire diensten, waar voor het eerst een fysiek contact met de vreemdeling is. Een volgende cirkel is de pre-boarding check door Immigration Control Officers bij vluchten die als risicovol worden aangemerkt. De fysieke grens is slechts de binnenste cirkel, waar door gerichte 'profiling' de schaarse middelen op de meest risicovolle vreemdelingen kunnen worden ingezet. Terrorisme voorkomen zal nooit helemaal lukken maar met een 'verdedigingslinie' bestaande uit een aantal ringen is de kans op succes wel hoger dan met simpelweg nog meer grenswachten met nog meer 'high tech' uitrusting.⁷⁰ Overigens bevat de 'smart border declaration' en bijbehorend actieplan verschillende elementen die passen in dit concept, zoals het voorafgaand aan grensoverschrijding beoordelen van reizigers op veiligheidsrisico's ('pre clearance').

Het werken met risicoprofielen heeft, zoals geconstateerd, enige beroering veroorzaakt. Het selecteren van bepaalde groepen op grond van ras en religie heeft wellicht ook een maatschappelijk neveneffect dat tegengesteld is aan het streven naar nationale eenheid in de 'oorlog tegen terrorisme' die Amerika is aangegaan. Het zou kunnen leiden tot stigmatisering van bepaalde bevolkingsgroepen, die zich vervolgens zouden kunnen ontwikkelen tot zich apart gedragende groepen, afzijdig van de rest van de samenleving. Nationale desintegratie kan dan het ongewenste bijeffect zijn. Daarnaast wordt de methodiek van 'profiling' wel bekritiseerd als een te grove, ineffectieve selectiemethode terwijl sommige gevaarlijke personen zich niet eens in die groep bevinden.⁷¹ Ook de inzet van lokale agenten voor de opsporing van gezochte vreemdelingen draagt volgens bepaalde commentatoren bij aan de afzijdigheid van bepaalde groepen en, als gevolg daarvan, onbekendheid van de groepen voor de overheid. Veel van deze agenten hebben jaren gewerkt aan het smeden van een vertrouwensband met de etnische groep waarin zij nu moeten speuren naar illegalen.⁷²

De Canadese regering heeft als gevolg van de aanslagen van 11 september 2001 ook maatregelen genomen. Deze zijn conventioneeler van aard en beduidend minder ingrijpend dan die in de Verenigde Staten. Via het systeem van Immigration Control Officers en de intensieve samenwerking tussen de CIC en de inlichtingendiensten speelden veiligheidsaspecten al een prominente rol in het toelatingsbeleid, zij het, volgens vele critici, niet voldoende om daarmee een mogelijke bedreiging van de nationale veiligheid te voorkomen.

⁶⁹ Interview met Demetrios Papademetriou, 12 september 2002. Papademetriou is co-director van het Migration Policy Institute, een invloedrijke denktank in Washington. Zie ook: Migration Policy Institute, *Immigration and National Security*, MPI 2002, (http://www.migrationpolicy.org/files/928_backgrounder.pdf). Overigens ziet Papademetriou 'intelligence', en niet immigratiebeleid of grensbewaking, als belangrijkste instrument contra terrorisme.

⁷⁰ Een ander ongewenst neveneffect, dat in het kader van dit advies verder onbelicht blijft, van verdere intensivering van grenscontroles zijn de negatieve financiële gevolgen van het hinderen van het handelsverkeer. In de wederzijdse handel tussen Verenigde Staten, Canada en Mexico gaan vele honderden miljoenen dollars per jaar om. Ook het economisch verkeer met andere landen kan grote schade ondervinden van de nadruk op veiligheid.

⁷¹ Zie: M. Chishti, *Immigration and Security Post-Sept.11*, MPI 2002.

⁷² Lawyers Committee for Human Rights, *A year of loss. Reexamining civil liberties since September 11*, LCHR 2002, p.38.

Zoals uit de volgende hoofdstukken zal blijken, lijkt de Europese reactie, evenals de Nederlandse, dichterbij de Canadese aanpak te liggen dan bij de Amerikaanse. De ACVZ beveelt nadrukkelijk aan om de Canadese aanpak als uitgangspunt van de verdere verbetering van Nederlands beleid te kiezen.

De Europese Unie⁷³

4.1 Voorgeschiedenis

De samenwerking tussen de Europese landen inzake strafzaken heeft een lange traditie. Nederland sloot al in de 18e eeuw uitleveringsverdragen af. In vrijwel alle uitleveringsverdragen werd een uitzondering gemaakt voor politieke misdrijven.⁷⁴ Dit verklaart ook waarom de uitsluitingsclausule van het Vluchtelingenverdrag nadrukkelijk spreekt over niet-politieke misdrijven.⁷⁵ Toch is sinds de Tweede Wereldoorlog de sympathie met of voor politieke misdadigers langzaam maar zeker minder geworden. Dit gebeurde enerzijds door een steeds striktere toepassing van het proportionaliteitsbeginsel, waarbij een juiste verhouding tussen doel en maatregelen wordt geëist en anderzijds door aan bepaalde daden het politieke karakter te allen tijde te ontzeggen. In internationale verdragen en resoluties werd dan het begrip ‘unjustifiable’ gebruikt. Ook werd het politieke karakter aan een aantal misdrijven ontzegd, onafhankelijk van de motivatie van de daders of de context van die misdrijven. In de verscheidene discussies over deze en aanverwante problematiek wordt vaak een verschil gemaakt tussen terrorist en vrijheidsstrijder. Thans is de overheersende mening dat bepaalde misdrijven, waaronder terroristische misdrijven, nooit te vergoelijken zijn, dus ook niet wanneer zij plaatsvinden in de context van een ‘vrijheidsstrijd’. De zogenaamde vrijheidsstrijder kan zich dus ook aan terroristische daden schuldig maken en dient dan te worden berecht.

Europa is de gehele 20ste eeuw geconfronteerd geweest met verschillende vormen van terrorisme. Dat resulteerde - in de context van de Volkenbond - in het Geneefse Terrorisme Verdrag van 1937, dat overigens nooit in werking is getreden. Na de Tweede Wereldoorlog waren er Europese links- en rechts-extremistische groepen en separatistische bewegingen die her en der in Europa terroristische misdrijven pleegden. Met name de Bondsrepubliek Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Spanje en Griekenland werden hiermee geconfronteerd. Baader-Meinhoff, de ETA, Brigada Rossa, IRA, RAF en de November-beweging werden vertrouwde namen. Maar ook werden er terroristische misdrijven gepleegd door buiten-Europese groeperingen (met name Palestijnse) die door middel van hun terroristische activiteiten hun politieke doel trachtten te bereiken. Terrorismen is dus in Europa altijd een punt van zorg geweest en stond vrijwel altijd op de verschillende politieke en juridische agenda's.

⁷³ Op regionaal niveau is alom aandacht aan terrorisme besteed. Het zou te ver voeren om al die regionale organisaties hier te behandelen. Uiteindelijk is de EU voor Nederland het belangrijkste, gezien de bindende werking van verordeningen, kaderbesluiten en richtlijnen. Toch zijn in de bijlagen documenten opgenomen van de NAVO (mede omdat voor het eerst in de geschiedenis van de NAVO het besluit werd genomen de 11 september aanval op de Verenigde Staten als een aanval op alle NAVO-lidstaten te beschouwen) en de OVSE, mede gezien het feit dat Nederland gedurende 2003 voorzitter van de OVSE is. Het gaat daarbij om resp. bijlagen 3 en 4.

⁷⁴ En bij die politieke misdrijven waren er weer uitzonderingen voor koningsmoord en desertie.

⁷⁵ Vluchtelingenverdrag, artikel 1Fb.

⁷⁶ het Europees verdrag inzake uitlevering, in het kader van de Raad van Europa (niet: EEG)(1957); het Europees Verdrag voor wederzijdse rechtshulp (ibidem)(1959), - 1996 Verdrag inzake uitleveringsprocedures tussen de lidstaten van de EU dat een aanvulling vormt op het uitleveringsverdrag van 1957 en op het Verdrag van 1977 inzake terreurbestrijding en de toepassingsfeer van de uitleveringsprocedure verruimt. >>

4.2 Europese instrumenten en pre-2001 ontwikkelingen

Kort samengevat, kan geconstateerd worden dat in Europa steeds intensiever samengewerkt wordt op het gebied van uitlevering en wederzijdse rechtshulp. Hiertoe zijn een aantal verdragen en protocollen gesloten.⁷⁶

In 1977 is overeenstemming bereikt over een Terrorismeverdrag. Dit verdrag, dat in 1978 in werking trad, ontkent van en ontzegt aan een aantal misdrijven, ongeacht het motief, het politiek karakter.⁷⁷

Over terrorisme is in 1995 de Verklaring van La Gomera door de Europese Raad goedgekeurd. In deze verklaring werd overeengekomen mechanismen voor politieke en justitiële samenwerking te verbeteren door (a) meer informatie over terroristische organisaties uit te wisselen, (b) de coördinatie tussen justitiële instanties te verbeteren en (c) de uit- en/of overlevering mogelijk te maken van personen die van terroristische daden worden beschuldigd.

Waar gesproken wordt over de Europese 'Unie', moet eigenlijk onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds de Europese Unie *strictu sensu*, met het Unieverdrag (VEU: Verdrag van de Europese Unie) en anderzijds de Europese Gemeenschap met het Gemeenschapsverdrag (VEG: Verdrag van de Europese Gemeenschap). VEU en VEG regelen respectievelijk 'Tweede en Derde Pijler' en 'Eerste Pijler' onderwerpen. Het verschil is vooral te vinden in besluitvorming, regelgeving en rechtsgang. De rol van de Unie-instituten verschilt veelal per pijler. Bij de Derde Pijler (VEU), waar het onderwerp justitiële samenwerking is belegd ligt het zwaartepunt van de besluitvorming in de hoofdsteden, bij de Eerste Pijler (VEG), waar sinds kort asiel en migratie zijn belegd, in Brussel bij de Commissie.⁷⁸

>> Ook in 1996 is ter aanvulling van het Verdrag van de Raad van Europa uit 1959 een ontwerpverdrag inzake wederzijdse rechtshulp opgesteld dat bedoeld is om de onderlinge bijstand tussen de gerechtelijke autoriteiten te verruimen en de bestaande methodes te moderniseren; dit Verdrag werd in 2000 afgesloten. In 2000, ten slotte, introduceerde Frankrijk een ontwerpinstrument over wederzijdse strafhulp, als een resultante van een van de conclusies van Tampere (1999). Het initiatief was aanvankelijk bedoeld als een aanvulling op het Europees Rechtshulpverdrag van 1959 en de Wederzijdse Rechtshulpovereenkomst van 2000. Het Frans Ontwerpinstrument werd uiteindelijk een Protocol bij het 2000 Verdrag. Toelichtend Verslag over dit Protocol is te vinden in 2002/C 257/01, C 257/1 dd 24 oktober 2002.

⁷⁷ Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, Straatsburg 27 januari 1977, Trb. 1977, 63. Nederland trad middels ratificatie in 1985 tot het verdrag toe, Tbr. 1985, 66.

⁷⁸ De Europese Unie is in 1993 ingesteld door het Verdrag van Maastricht. De Unie wordt in het verdrag voorgesteld als 'een nieuwe etappe in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa'. De Unie steunt op drie pijlers: de eerste pijler bestrijkt de 'traditionele' communautaire dimensie (gemeenschappelijk landbouwbeleid, vervoer, interne markt, enz.), de tweede pijler het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid en de derde pijler de politieke en justitiële samenwerking. De tweede en de derde pijler verschillen van de eerste pijler door de voorschriften die erop van toepassing zijn, met name de besluitvorming en bijvoorbeeld de competentie van het Hof in Luxemburg.

De Europese Gemeenschap is (in haar moderne vorm) ook ontstaan door het Verdrag van Maastricht. Zij is in de plaats gekomen van de Europese Economische Gemeenschap(en). Zij bestrijkt onder andere de gebieden landbouw, douane-unie, milieu, vervoer, mededinging, vrij verkeer van personen, consumentenbescherming, monetair beleid en gemeenschappelijke handelspolitiek. Al deze beleidsterreinen vormen de zogenaamde eerste pijler (of de communautaire pijler). Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, waarop andere regels van toepassing zijn, vallen dus niet onder deze pijler. Bij het Verdrag van Amsterdam evenwel (1997, in werking sinds 1 mei 1999) zijn zowel het Unieverdrag als het Gemeenschapsverdrag herzien en zijn een aantal onderwerpen 'overgeheveld' van de derde naar de eerste pijler.

Benadrukt moet worden dat in het Verdrag van de Europese Unie (VEU) in artikel 29 (voorheen artikel K1) naar terrorisme is verwezen en dat de hierboven genoemde vormen van samenwerking onder de zogenoemde Derde Pijler (VEU) vallen hetgeen kort samengevat betekent dat het zwaartepunt van de besluitvorming bij de Lidstaten zelf blijft. De onderwerpen asiel en migratie evenwel zijn bij het Verdrag van Amsterdam (1997, van kracht sinds 1 mei 1999) overgeheveld van de Derde naar de Eerste Pijler, en dus van het Unieverdrag naar het Gemeenschapsverdrag. Dit betekent dat het zwaartepunt van de besluitvorming terzake per 1 mei 2004 (einde van een vijfjarige overgangsperiode) in Brussel (bij de Europese Raad) ligt.

Omdat terrorismebestrijding natuurlijk ook aanknopingspunten heeft met externe betrekkingen en veiligheid in het algemeen, komt terrorisme ook aan de orde in de Tweede Pijler (het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid 'GBVB' dat ook in het Unieverdrag geregeld is). Dit maakt een en ander er niet overzichtelijker op. Daarnaast moet geconstateerd worden dat de regelgeving gebaseerd wordt op soms een Kaderbesluit en dan weer op een Verordening of een Richtlijn, allemaal instrumenten met verschillende werking, een verschil dat weer primair samenhangt met VEU dan wel VEG.⁷⁹

4.3 Reactie vanuit de Unie op 11 september 2001

Vrijwel alle verklaringen aangaande terrorisme afgelegd na de gebeurtenissen van 11 september 2001, bevestigden *'dat de Europese Unie is gegrondvest op de universele waarden van menselijke waardigheid, vrijheid, gelijkheid, solidariteit, eerbiediging van de mens en van de fundamentele vrijheden. De Unie berust op het beginsel van de democratie en het beginsel van de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben. Terrorisme is een van de ernstigste schendingen van deze beginselen. Terrorisme is een gevaar voor de democratie, de vrije uitoefening van de mensenrechten en de economische en sociale ontwikkeling.'*⁸⁰ Erkend werd dat terreur en terroristische acties een grote bedreiging voor Europa vormen en dat een open democratie met een nadruk op fundamentele rechten een inherente kwetsbaarheid met zich mede brengt. Na september 2001 werd deze kwetsbaar-

⁷⁹ Bij Europese regelgeving moet worden onderkend dat er een juridisch verschil bestaat tussen kaderbesluiten, gemeenschappelijke standpunten, verordeningen en richtlijnen:

- *Kaderbesluiten* (beleidsafspraken; besluiten van de Lidstaten, genomen terwijl zij in het kader van een Raadsvergadering bijeen zijn; conform VEU art. 34 bindend, maar geen rechtstreekse werking) Barents en Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees Recht*, Kluwer 2001, p. 161, 185, 199); het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding ligt ten grondslag aan het voorstel van wet tot wijziging en aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met terroristische misdrijven (Wet terroristische misdrijven) (bijv. Kamerstukken II 2001-2002, 28 463, nr. 4).
- *Gemeenschappelijke Standpunten* (niet bindend, maar wel gezaghebbend);
- *Verordeningen* creëren bindende regels voor alle rechtssubjecten van de Gemeenschap die zich binnen haar materiële toepassingsgebied bevinden: lidstaten en hun organen, instellingen en/of particulieren Lauwaars/Timmermans, *Europees Recht in Kort bestek*, Kluwer 1999, p.102. De verbondenheid in al haar onderdelen is het kenmerk dat de verordening onderscheidt van de richtlijn, die immers slechts verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat (ibid.).
- *Richtlijnen* zijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, maar laten aan de nationale instanties de bevoegdheid vorm en middelen voor de verwezenlijking daarvan te kiezen (Lauwaars/Timmermans, op.cit, p. 105). Richtlijnen verschillen dus wezenlijk van verordeningen.

⁸⁰ Raad van de Europese Unie, Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding, 2002/475/JBZ, PbEG 2002, L 164/3.

heid extra gevoeld en dat leidde tot inspanningen om de bestrijding van terrorisme te intensiveren. Een uitgebreide machinerie werd in gang gezet om de contouren van een antiterrorismebeleid vorm te geven.⁸¹ Lijnen werden uitgezet met ‘tegenmaatregelen’ op het gebied van diplomatie, economie, financiën, politiek en veiligheid.⁸² Doel van de Unie in de strijd tegen het terrorisme is (a) het met grote vastberadenheid en doeltreffendheid reageren op de gebeurtenissen in de Verenigde Staten; (b) het nauwer samenwerken; (c) het formuleren van één coherent antwoord met een waaier aan maatregelen en middels a tot en met c; (d) het mede bepalen van de nieuwe internationale agenda. Dit lijkt te duiden op een additioneel eigen Europees belang, namelijk om het tot dan toe niet zo goed van de grond komende buitenlandse beleid te verstevigen. Gaandeweg tekent zich een duidelijker beeld af van de voorgestelde ‘tegenmaatregelen’.⁸³ In essentie is dit beleid gebaseerd op een aantal uitgangspunten te weten: het herstel van de economische situatie; het verstevigen van buitenlands beleid van de EU op het wereldtoneel; een versterkte samenwerking met de Verenigde Staten; het aanpassen van de Europese regelgeving op een aantal terreinen en het herstel van de binnenlandse veiligheid. In de kern zijn deze maatregelen steeds te herleiden naar drie niveaus namelijk naar (1) het diplomatieke, (2) het wetgevende en (3) het operationele niveau.

Op alle niveaus is er naar gestreefd om binnen niet al te lange tijd een deugdelijk antiterrorisme instrumentarium op te zetten. Gesteld kan worden dat de Commissie en de Raad hier grotendeels in zijn geslaagd, al wil dat niet zeggen dat alle lidstaten dat instrumentarium nu al in hun wetgeving hebben geïncorporeerd of anderszins effectief toepassen. Vooral van september tot december 2001 was sprake van een veelvoud aan effectieve plannen, maatregelen en besluiten.⁸⁴ Dit begon al met de ‘Conclusies en Actieplan’ van de Buitengewone Europese Raad van 21 september 2001, nadat een buitengewone JBZ-Raad een dag eerder tot relevante afspraken was gekomen. Sindsdien is consequent aan een effectief en samenhangend pakket van maatregelen gewerkt. Het gaat daarbij niet alleen om een groot aantal Europese maatregelen,⁸⁵ maar er wordt ook aandacht besteed aan vooruitgang (implementatie, incorporatie) op nationaal niveau.⁸⁶ Enkele voorbeelden van de zeer uiteenlopende maatregelen in het actieplan zijn: versterking van de samenwerking tussen de EU en de Verenigde Staten, evenals met landen als India, Pakistan, Iran, en de Russische Federatie; maatregelen tegen de financiering van terroristen; follow-up van VN resolutie 1373 en de uitvoering van verschillende internationaal-rechtelijke conventies (waaronder de twaalf Terrorismes Verdragen, zie vorige

⁸¹ De noodzaak voor een dergelijk beleid werd in het jaar na de aanslagen duidelijk door de sprekende voorbeelden van de verijdelde aanslagen in Frankrijk (Parijs), België en Italië. Kortom, de Unie is niet gevrijwaard van de dreiging van terrorisme. Daarnaast is Europa grondgebied voor de voorbereidingshandelingen van terroristische acties. Het veiligheidsbeleid is dan ook weer hoog op de Europese agenda komen te staan.

⁸² Het onderwerp ‘energie’ ontbrak.

⁸³ Raad van de Europese Unie, Verslag van het voorzitterschap nr. 14919/01 d.d. 7 december 2001.

⁸⁴ Dit hing mede samen met de termijn van drie maanden die in de Veiligheidsraad resolutie 1373(2001) van 28 september 2001 was genoemd.

⁸⁵ Het beste overzicht is te vinden in de regelmatig geactualiseerde ‘roadmaps’, zoals die van midden november 2002 (Raad van de Europese Unie, Actieplan van de Europese Unie voor de strijd tegen het terrorisme, bijwerking van het draaiboek, nr. 13909/1/02, REV 1 d.d. 14 november 2002), waarin op ruim 50 pagina’s een gedetailleerd overzicht wordt gegeven.

⁸⁶ Zie bijvoorbeeld: Raad van de Europese Unie, ‘Evaluation of national anti-terrorist arrangements’, ENFOPOL 3, 53440/03 d.d. 17 januari 2003, waarin aandacht wordt besteed aan de nationale wetgeving aangaande antiterrorisme, strafvervolgning, universele jurisdictie, cybercrime, internet, het financieren van terrorisme, het afluisteren, etcetera.

hoofdstuk); invoering van een Europees aanhoudingsbevel; inrichting van een Task Force Terrorismebestrijding bij Europol; opstelling van een Europese lijst van terroristische organisaties; intensievere informatie-uitwisseling; verhoging van de veiligheid van luchtvaart en scheepvaart en verbetering van coördinatie en samenwerking in Europees verband. Twee maatregelen bevinden zich op het gebied van het vreemdelingenbeleid: versterking van de bewaking van de EU buitengrenzen en verbeterde informatie-uitwisseling betreffende visa, inclusief de ontwikkeling van een Europese visadatabank. Op deze maatregelen wordt in paragraaf 4.6 nader ingegaan.

Het zou te ver voeren alle besluiten en standpunten hier te noemen. In het kader van dit advies kan een opsomming van Europese besluiten en maatregelen beperkt worden tot de volgende zes instrumenten, te weten:⁸⁷

- a. Gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 27 december 2001 inzake terrorismebestrijding⁸⁸ (zie ook bijlage 5);
- b. Gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 28 december 2001 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme⁸⁹ (met lijst);
- c. Verordening nr. 2580/2001 van de Raad van 27 december 2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme, met regelmatige op die Verordening gebaseerde Besluiten⁹⁰ (met lijst);
- d. Kaderbesluit van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding⁹¹ (met lijst);
- e. Kaderbesluit van 13 juni 2002 inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams;⁹²
- f. Kaderbesluit van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten.⁹³

⁸⁷ Vijf van deze zes instrumenten zijn met name genoemd door het Secretariaat van de Raad in een schrijven aan de VN/CTC dat op de web-site van het CTC wordt/is opgenomen; opvallend daarbij is dat het Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding niet genoemd werd.

⁸⁸ *PbEG* 2001, L 344/90 d.d. 28 december 2001 (2001/931/GBVB/CFSP; met regelmatige 'updates' zoals die van 12 december 2002). In bijlage 5 zijn de bepalingen die van invloed kunnen zijn op de status en behandeling van derdelanders opgenomen. In deze context: zie ook de Nederlandse Sanctieregeling terrorisme 2002 II jo wet van 16 mei 2002 tot wijziging van de Sanctiewet 1977 met het oog op de implementatie van internationale verplichtingen gericht op de bestrijding van terrorisme en uitbreiding van het toezicht op de naleving van financiële sanctiemaatregelen, *Stb.* 2002, 270.

⁸⁹ *PbEG* 2001, L 344/93 d.d. 28 december 2001 (2001/930/GBVB/CFSP; dit standpunt is geactualiseerd op 17 juni 2002, *PbEG* 2002, L 160/32 d.d. 18 juni 2002. In een bijlage is opgenomen wat er over Europese- en niet-Europese daders alsmede internationale verdragen is bepaald.

⁹⁰ *PbEG* 2002, L 344/70; bij deze Verordening hoort een Besluit van de Raad 2001/927/EG van 27 december 2001; dit besluit wordt regelmatig ingetrokken en vervangen door een geactualiseerde lijst van namen van (vermeende) terroristen en terroristische organisaties ('entiteiten'); zie *PbEG* 2002, L 116 d.d. 3 mei 2002; opnieuw op 30 oktober 2002 en meest recentelijk op 12 december 2002 met telkens weer een geactualiseerde lijst. Tevens is door de JBZ-Raad een gemeenschappelijk standpunt ingenomen op 27 mei 2002 betreffende beperkende maatregelen tegen Osama Bin Laden etc. *PbEG* 2002, L 134/4 d.d. 29 mei 2002.

⁹¹ 2002/475/JBZ, *PbEG* 2002, L 164/3 d.d. 22 juni 2002. Nederland moest dit besluit implementeren vóór 31 december 2002.

⁹² Dit betreft de instelling voor een beperkte periode van gemeenschappelijke onderzoeksteams door de bevoegde autoriteiten van twee of meer lidstaten om strafrechtelijke onderzoeken uit te voeren (2002/465/JBZ) *PbEG* 2002, L 162 d.d. 20 juni 2002.

⁹³ *PbEG* 2002, L 190/1, 2002/584/JBZ d.d. 13 juni 2002; Voorstel van de Commissie: *PbEG* 2001, C 332 E, COM(2001) 522. Dit kaderbesluit beoogt de invoering van een Europees aanhoudingsbevel, dat een rechterlijke beslissing is die door een lidstaat wordt uitgevaardigd met het oog op de aanhouding en de overlevering door een andere lidstaat van een persoon die wordt gezocht met het oog op strafvervolgving of uitvoering van een tot vrijheidsbeneming strekkende straf of maatregel.

Naast deze verordeningen, standpunten, kaderbesluiten, besluiten en lijsten moet melding gemaakt worden van een werkdocument van de Commissie van 5 december 2001. In dit document wordt het spanningsveld aangegeven tussen enerzijds verplichtingen voortvloeiend uit de terrorismewetgeving en anderzijds uit mensenrechtelijke verplichtingen, zoals die gebaseerd op het Vluchtelingenverdrag.⁹⁴ Dit werkdocument gaat in op onder meer de vluchtelingenstatus, de uitsluitingsclausule, verschillende vormen van samenwerking, uitzetting, uitlevering, enzovoorts. Hoewel het hierbij slechts om een werkdocument gaat zonder juridische status, is het niettemin opvallend dat de Europese terminologie niet significant afwijkt van hetgeen in de Veiligheidsraad is overeengekomen, zodat gesteld kan worden dat er dienaangaande een grote mate van overeenstemming lijkt te bestaan tussen de lidstaten van de Europese Unie. Daarnaast onderkent de Commissie de samenhang tussen immigratiewetgeving en de dreiging van terrorisme en geeft daarbij aan dat de specifieke conclusies van de JBZ-Raad gericht op 'maatregelen aan de grens' de lidstaten instrumenten bieden om het nationale veiligheidsbeleid aan te scherpen. Daarbij wordt opgemerkt dat met name screening vóór binnenkomst, zoals door middel van een strikt visabeleid en eventueel door gebruik te maken van biometrische gegevens en maatregelen ter bevordering van de samenwerking tussen grensbewakingsdiensten, inlichtingendiensten en immigratie- en asielautoriteiten van de betrokken lidstaat, mogelijkheden bieden om in een vroeg stadium vast te stellen of iemand wordt verdacht van betrokkenheid bij terrorisme.

4.4 Gevolgen voor Nederland

Van belang voor dit advies is de constatering dat 'Den Haag' en 'Brussel' op vrijwel dezelfde lijn zitten. Daarbij moet overigens wel worden geconstateerd dat Nederland niet altijd meer de vrijheid heeft om van 'Brusselse besluiten' af te wijken. In de praktijk blijkt dat Brusselse regelgeving in het algemeen effectief wordt geïmplementeerd in Nederlandse wet- en regelgeving. De ACVZ stelt vast dat de incorporatie/implementatie van een aantal specifieke afspraken in bijvoorbeeld het Nederlandse Wetboek van Strafrecht (middels het wetvoorstel terroristische misdrijven) per 1 januari 2003 haar beslag had moeten hebben. Dit zal naar verwachting eerst in de zomer van 2003 gebeuren.⁹⁵

Van de sanctielijsten kan/mag niet worden afgeweken:

Het gaat daarbij om:

- a. het Gemeenschappelijk Standpunt van 27 december 2001 (2001/931/GBVB) en de meest recente actualisering van 12 december 2002 (2002/976/GBVB) 'betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme' met 52 personen en 33 groepen en entiteiten; het gaat dan om (a) bevrozing van gelden en/of (b) het 'bieden van de ruimst mogelijke bijstand bij het voorkomen en bestrijden van terroristische daden via de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken';

⁹⁴ Voor details zie: Van Krieken, *Terrorism and the International Legal Order*, Asser/Kluwer, 2002, p. 460 vv. Een overzicht van de verscheidene reacties op dit werkdocument verschijnt binnenkort maar verwacht wordt dat dat overzicht de trend (een nieuwe balans tussen veiligheid en bescherming) bevestigt.

⁹⁵ Omdat het kennelijk niet altijd vanzelf spreekt dat alle lidstaten onverwijld de verscheidene instrumenten invoeren, dan wel de wetgeving anderszins aanpassen, heeft de JBZ-Raad op 28 november 2002 een Besluit genomen ter instelling van een regeling voor de evaluatie van nationale maatregelen en de uitvoering ervan op nationaal niveau ter bestrijding van het terrorisme (2002/996/JBZ; *PbEG* 2002, L 349/1, 24 december 2002).

- b. een Besluit van de Raad van 12 december 2002 (20002/975/EG, ter uitvoering van artikel 2 lid 3 van Verordening (EG) 2580/2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme, L 337/85); de besluiten op grond van deze verordening betreffen (bevriezing van) tegoeden en financiële diensten; op deze lijst staan 26 personen en 22 groepen en entiteiten, die allen ook op de lijst van het Gemeenschappelijk Standpunt staan; deze Verordening is bindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks van toepassing in elke lidstaat; de lijst wordt door de Raad met eenparigheid van stemmen aangepast (artikel 2.3);⁹⁶
- c. een lijst gekoppeld aan de Richtlijn 881/2002 van 27 mei 2002, met daarop Taliban en Al-Qaeda geassocieerden, een lijst met ruim een 250-tal namen en instellingen, voor de achtste maal herzien op 22 november 2002 (richtlijn 1823/2002).⁹⁷

4.5 Indirecte gevolgen voor Nederland: Europol/Eurojust

Hoewel justitiële samenwerking primair een zaak van de lidstaten is, kan toch geconstateerd worden dat, voor wat betreft deze samenwerking, sprake is van intensivering en institutionalisering. De gebeurtenissen van september 2001 hebben deze ontwikkelingen versneld. Naast de hierboven genoemde herziene verdragen over samenwerking en uitlevering, alsmede de ontwikkelingen aangaande het Europees arrestatiebevel zijn de uitvoerende organen die bij deze ontwikkeling horen ook van groot belang. In deze paragraaf wordt derhalve ingegaan op Europol, de Task Force Terrorismebestrijding en Eurojust.

In het Verdrag van Maastricht werd besloten tot het vormen van Europol. In 1994 gingen, in de vorm van de Europol Drugseenheid (EDE), de werkzaamheden van het in Den Haag gevestigde Europol van start. Geleidelijk aan werden andere belangrijke gebieden van criminaliteit aan het werkterrein van Europol toegevoegd. De Europol overeenkomst werd door alle lidstaten geratificeerd en trad op 1 oktober 1998 in werking. Europol is op 1 juli 1999 gestart met zijn activiteiten. Op basis van een besluit van de Raad van 6 december 2001 werd het mandaat van Europol met ingang van 1 januari 2002 uitgebreid. Het bevat nu vrijwel alle relevante misdrijven, van illegale handel in radioactief materiaal, gestolen auto's, cultuurgoederen, tot witwassen, mensenhandel en terrorisme.

Europol stelt zich ten doel de effectiviteit te bevorderen van het optreden van, en de samenwerking tussen, de bevoegde instanties van de lidstaten met betrekking tot het voorkomen en bestrijden van de internationale georganiseerde misdaad. Europol heeft als taak een wezenlijke bijdrage te leveren aan de rechtshandhavingsacties van de Europese Unie tegen georganiseerde misdaad, in het bijzonder gericht op criminele organisaties.

⁹⁶ NB op deze beide lijsten komen de voor Nederland relevante namen Sison en PKK voor; Sison heeft dit bij het Hof in Luxemburg aanhangig gemaakt (februari 2003). De vraag of de PKK wel of niet verboden is, speelde eind 2002 mee in een vonnis over een Koerdische asielzoekster.

⁹⁷ Deze Europese lijst verschilt nauwelijks van de VN sanctie-lijsten en werd binnen een jaar meer dan zes maal geactualiseerd. De geactualiseerde VN lijst van 21 november 2002 bestaat uit twee delen:

A (VR resolutie 1267(1999)) Taliban geassocieerden, met 152 namen en een bank;

B (VR resolutie 1333(2000)) Al-Qaeda geassocieerden, met 80 namen en entiteiten (banken et. al.).

Een aantal Europol medewerkers vormt de Task Force Terrorismebestrijding. De Task Force werd in september 2001 ingesteld en is sedert 15 november 2001 volledig operationeel. Inmiddels heeft het team een evaluatieverslag voor de Europese Unie over het terrorisme van islamitische extremisten en een Europees overzicht van veiligheidsmaatregelen opgesteld en naar de lidstaten gezonden.

De Task Force Terrorismebestrijding van Europol is recent geëvalueerd door de Raad van Bestuur van Europol.⁹⁸ In deze evaluatie doet de Raad van Bestuur aan de JBZ-Raad de aanbeveling om de Task Force onder te brengen in de permanente structuur van Europol.

Naast Europol is in Den Haag ook Eurojust gevestigd. Over Eurojust is in 2000 overeenstemming bereikt. Eurojust, vooralsnog een 'voorlopig' orgaan, richt zich op *justitiële* samenwerking terwijl het Europol vooral gaat om *politie* samenwerking. Eurojust heeft als taak de samenwerking te verbeteren tussen de nationale instanties die bevoegd zijn voor de zware, met name de georganiseerde, criminaliteit en waarbij twee of meer lidstaten betrokken zijn. Daartoe dient het informatie op te slaan, onderzoeken te vergemakkelijken, een inventaris van de bestaande expertise op te stellen en de contacten tussen gespecialiseerde onderzoekers en magistraten te bevorderen.

4.6 Profielen, buitengrenzen en visa

Met betrekking tot criminele vreemdelingen in het algemeen en potentiële terroristen in het bijzonder zijn de navolgende ijkpunten van belang:

- a. binnenkomst (buitengrenzen, visa);
- b. legaal verblijf, illegaal verblijf;
- c. gevolgen van misdrijven voor de legaal verblijvenden (strafproces en/of uitzetting);
- d. diskwalificatie voor bescherming in geval van misdrijven, nationale veiligheid en/of openbare orde.

In het navolgende wordt vooral ingegaan op binnenkomst en risicoprofielen.

De EU JBZ-Raad verzocht in haar conclusies over terrorismebestrijding van september 2001 de lidstaten om de *controles aan de buitengrenzen te verscherpen, om waakzaam te zijn bij de afgifte van identiteitsdocumenten en verblijftitels* en gaf de aanbeveling *identiteitskaarten systematischer te controleren om vervalsingen op te sporen*. Voorts werd verzocht om een *strikte toepassing van de procedure voor de afgifte van visa* alsmede te dienen de *consulaire samenwerking* ter plaatse te versterken. Voor wat betreft het visumbeleid deelde de Raad mee dat er wordt gestreefd naar verdere harmonisatie van dit beleid door het afstemmen van de regels van de lidstaten aangaande visa en het invoeren van een uniform model voor verblijftitels.

In vervolg op het Europees Actieplan, dat, zoals reeds gemeld, op 21 september door de Europese Raad werd aangenomen, heeft de Raad op 18 november 2002 ontwerp-aanbevelingen aangenomen inzake het opstellen van terroristenprofielen.⁹⁹ Deze aanbevelin-

⁹⁸ Raad van de Europese Unie, Ontwerp-aanbevelingen van de Raad van Bestuur aan de Raad inzake de toekomst van de Task Force terrorismebestrijding, nr. doc. 13699/1/02 REV.1 EUROPOL 86 ENFOPOL 132 d.d. 8 november 2002.

⁹⁹ Raad van de Europese Unie, Ontwerp-aanbeveling van de Raad inzake de opstelling van terroristenprofielen, nr. doc. 11858/3/02 ENFOPOL 117 d.d. 18 november 2002.

gen hebben tot doel om bij de bestrijding van terrorisme te komen tot nauwere samenwerking tussen de verantwoordelijke autoriteiten in de lidstaten en Europol.¹⁰⁰ Samenwerking bij het opstellen van gerichte terroristenprofielen en uitwisselen van deze profielen tussen de lidstaten en Europol kan daaraan een waardevolle bijdrage leveren.¹⁰¹ In punt 14 van de conclusies van de JBZ-Raad van 20 september 2001 wordt gesteld dat de veiligheids- en inlichtingendiensten een belangrijke rol spelen bij het voorkomen en bestrijden van terrorisme en dat hun inlichtingen van zeer grote waarde zijn om mogelijke terroristische bedreigingen en plannen van terroristische groepen in een vroeg stadium op het spoor te komen. Bij het vaststellen van voornoemde profielen speelt in Nederland de AIVD dan ook een zeer belangrijke rol. Terroristenprofielen kunnen worden gebruikt om terroristen te identificeren voordat zij een terroristische daad plegen. Deze profielen worden inzonderheid in samenwerking met de immigratiediensten en de politie gebruikt om de aanwezigheid van terroristen op het grondgebied van de lidstaten te voorkomen, dan wel aan het licht te brengen. Bij de grenscontroles zijn deze profielen tevens van cruciaal belang.

Voor wat betreft het visumbeleid is een Uniebrede visumsticker, waarvan de veiligheidskenmerken zijn aangepast, in ontwikkeling. Een voorstel om de veiligheidskenmerken daarvan aan te passen, is inmiddels aangenomen.¹⁰² Voorts zal de lokale consulaire samenwerking worden verbeterd, waartoe het Deense voorzitterschap in het najaar van 2002 een voorstel heeft gedaan.¹⁰³ De Raadsconclusies zien onder meer op het verzamelen van informatie, het gebruik van bestaande informatiebestanden en het uitwisselen van informatie met betrekking tot visa-aanvragen. Nederland ondersteunt deze conclusies.¹⁰⁴

Tijdens de laatste informele JBZ-Raad is het voorgestelde haalbaarheidsonderzoek naar een visumdatabase gestart.¹⁰⁵ Aan het einde van 2002 is een voorlopig verslag verschenen. In maart 2003 worden de resultaten aan de Raad voorgelegd. Overigens zal deze databank niet eerder dan in 2006 of 2007 operationeel kunnen zijn. Nederland wil bij

¹⁰⁰ De aanbevelingen zijn: nota nemen van de inhoud van de bijlage inzake 'optimale praktijken' voor het opstellen van terroristenprofielen; onderling en met Europol niet-persoonsgebonden informatie uit te wisselen over de ontwikkeling en het gebruik van terroristenprofielen; om in samenwerking met Europol vast te stellen voor welke sectoren de opstelling van profielen kan bijdragen tot de identificatie van terroristen; om overeenkomstig de Europol-overeenkomst informatie door te geven aan Europol, dat de profielen uitwerkt en ter beschikking stelt van de bevoegde autoriteiten in de lidstaten; om in samenwerking met Europol te verzekeren dat de profielen zo vaak als nodig worden bijgewerkt; om te bezien hoe derde landen hierbij kunnen worden betrokken die een samenwerkingsovereenkomst hebben gesloten met Europol en om tenslotte naar behoren rekening te houden met fundamentele rechten en vrijheden.

¹⁰¹ In de bijlage bij de aanbevelingen is een aantal elementen opgenomen die in aanmerking kunnen worden genomen bij de opstelling van profielen. Deze zijn onder meer: nationaliteit, reisdocumenten, wijze en middelen van vervoer, leeftijd, geslacht, fysieke kenmerken, opleiding (onder andere specifieke kennis over wapens, training in paramilitaire technieken, enz.), keuze van valse identiteit, verblijfplaatsen, gezinssituatie en communicatiemethoden.

¹⁰² *Kamerstukken II 2002-2003*, 27 925, nr. 73, Vijfde voortgangsrapportage m.b.t. het actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid. Deze rapportage geeft over dit onderwerp de stand van zaken weer op Europees niveau.

¹⁰³ Raad van de Europese Unie, Aanneming van de conclusies inzake versterkte consulaire samenwerking, nr. doc. 14525/02 VISA 170 COMIX 663, d.d. 20 november 2002.

¹⁰⁴ *Kamerstukken II 2002-2003*, 23 490, nrs. 8c en 250, p. 2.

¹⁰⁵ *Kamerstukken II 2002-2003*, 27 925, nr. 73, Vijfde voortgangsrapportage m.b.t. het actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid, p. 5.

visa gebruik maken van biometrische gegevens. Daarvoor heeft Nederland voorgesteld de verordening die ziet op de invoering van een uniform model voor verblijfstitels te wijzigen.¹⁰⁶ Dit is mede van belang omdat de bestaande informatie systemen (SIS, het Schengen Informatie Systeem, en Eurodac, het op vingerafdrukken gebaseerde systeem voor primair asielzoekers en secundair illegale vreemdelingen) dan optimaal benut worden. Met name Eurodac, dat sinds januari 2003 operationeel is, zou effectief gebruikt moeten kunnen worden, met name waar het gaat om illegalen. Dankzij Eurodac kunnen de lidstaten asielzoekers en personen die illegaal een buitengrens van de Gemeenschap hebben overschreden, identificeren. Door de vingerafdrukken te vergelijken, kunnen de lidstaten nagaan of een asielzoeker of een vreemdeling die zich illegaal op het grondgebied bevindt, reeds een verzoek heeft ingediend in een andere lidstaat.¹⁰⁷

Natuurlijk komt de versterking van de samenwerking tussen de EU en de Verenigde Staten regelmatig aan de orde. Een samenwerkingsovereenkomst tussen Europol en de Verenigde Staten met betrekking tot de uitwisseling van persoonsgegevens is voorgesteld.¹⁰⁸ Deze is aan de orde geweest op de JBZ-Raad van 28 en 29 november 2002 en verwacht wordt dat een formele overeenkomst in de loop van 2003 kan worden afgesloten.

4.7 Analyse

De maatregelen die zijn afgekondigd op EU niveau lijken grosso modo niet af van te wijken van de overeengekomen VN maatregelen. Zij zijn naar hun aard en omvang te vergelijken met de Canadese invalshoek en dus minder vergaand dan de maatregelen zoals die in de Verenigde Staten zijn aangenomen.

Zowel op Europees niveau als op VN niveau werden de aanvallen niet alleen als een aanval op de Verenigde Staten gezien, maar ook als een aanval op de Europese Unie respectievelijk op de VN. Op allerlei fronten wordt gepleit voor een betere beheersing van de informatiestromen aangaande terrorisme en een betere samenwerking tussen de staten en tussen de organisaties die met de bestrijding van terrorisme van doen hebben.

Daarbij spelen pogingen de relevante geldstromen in kaart te brengen en te blokkeren een belangrijke rol. Hoewel op grond van de Europese plannen een inschatting gemaakt kan worden voor de 'Europese toon en stemming in de samenwerking op dit gebied' moeten deze besluiten gestalte krijgen in het recht van de lidstaten. Dat wil zeggen dat 'Europese uitvoering' van de maatregelen in grote mate afhangt van de afzonderlijke uitwerking van de acties in alle lidstaten. En het staat vast dat niet alle landen (Nederland inclusief) zich aan de tijdslijmieten houden.

Hoewel er een zekere lijn is te ontdekken in de Europese ontwikkeling op het gebied van terrorismebestrijding, kan niet gezegd worden dat hiermee het beleid ook doeltreffender is geworden. Veiligheid blijft een onderwerp dat voornamelijk binnen de bevoegdheids-

¹⁰⁶ Zie ook hoofdstuk 5, instrumentarium, onder privacy.

¹⁰⁷ Verordening nr. 2725/2000 van de Raad van 11 december 2000 betreffende de instelling van 'Eurodac' voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin, *PbEG* 2000, L 316 d.d. 15 december 2000.

¹⁰⁸ Raad van de Europese Unie, Ontwerp van aanvullende overeenkomst tussen de Verenigde Staten van Amerika en de Europese politiedienst inzake de uitwisseling van persoonsgegevens en aanverwante informatie, nr. doc. 13689/02 EUROPOL 82 en 13689/02 ADD 1 EUROPOL 82 d.d. 4 november 2002; zie hoofdstuk 5 instrumentarium.

sfeer van de lidstaten zelf valt. Het beleid is er met name op gericht om tot een heldere samenwerking te komen tussen de lidstaten waarvoor bepaalde wetten door de lidstaten aangepast dienen te worden. Of de meer geïnstitutionaliseerde samenwerking (Europol, Task Force, Eurojust) goed uit de verf zal komen, is nog de vraag. De maatregelen zijn niet geheel overzichtelijk te noemen. Dit vergemakkelijkt op haar beurt weer niet een 'vlotte' samenwerking. Alleen al op Europees niveau zijn naar ruwe schatting 79 acties voorgesteld. Daarbij dient de samenhang niet uit het oog te worden verloren.

De ACVZ onderschrijft de noodzaak van het onderhouden van 'open' informatiestromen met andere landen ten aanzien van de opsporing en vervolging van terroristen en personen die daaraan gelieerd zijn of hiermee contacten onderhouden. De structuren zoals deze binnen de Unie nu zijn dan wel worden opgezet, bieden adequate mogelijkheden om effectief op te treden. Van die structuren moet optimaal gebruik gemaakt worden. De ACVZ acht een gedegen, gestructureerde en eenduidige aanpak in de Unie onontbeerlijk voor de bestrijding van terrorisme. De huidige voorgestelde maatregelen zijn gebaseerd op bestaande regelingen waarvan evenwel nog niet voldoende is onderzocht in hoeverre deze daadwerkelijk effectief zijn in het voorkomen, tegengaan en opsporen van terrorisme.

In de discussie over de Europese bestrijding van terrorisme is een eventuele bestaande relatie tussen terrorisme en immigratie nog niet voldoende gelegd; specifieke maatregelen op dit gebied blijven derhalve vooralsnog achterwege. In het richtlijnvoorstel aangaande de vluchtelingendefinitie, die waarschijnlijk binnenkort zal worden vastgesteld, wordt artikel 1F Vluchtelingenverdrag geïncorporeerd.¹⁰⁹

Dit voorstel maakt onderscheid tussen personen die asiel aanvragen op grond van het vluchtelingenverdrag en zij die subsidiaire bescherming vragen. De uitzondering op het refoulementverbod van artikel 33 lid 2 Vluchtelingenverdrag is, naar het zich nu laat zien, niet opgenomen in het richtlijnvoorstel ten aanzien van vluchtelingen. Dit heeft tot consequentie dat vluchtelingen die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid, zonder al een daad hebben gepleegd als bedoeld in artikel 1F Vluchtelingenverdrag, maar waartegen wel ernstige redenen bestaan dat zij een inbreuk op de nationale veiligheid zullen gaan plegen, niet op die grond uitgesloten kunnen worden van de vluchtelingenstatus. Dit komt de ACVZ als asystematisch en tevens als onwenselijk voor. Zij adviseert de minister voorstellen te doen om dit artikel alsnog in de richtlijn te laten opnemen.

De voorstelrichtlijn geeft daarnaast criteria voor degenen die subsidiaire bescherming vragen, dat wil zeggen dat zij weliswaar niet onder de criteria van het Vluchtelingenverdrag vallen, maar toch bescherming behoeven omdat er sprake is van bijvoorbeeld een oorlogssituatie ('serious harm'). Ook hier is de (in gewijzigde vorm) uitsluitingsclausule van 1F geïncorporeerd. Ten aanzien van deze groep is wél een bepaling opgenomen dat zij uitgesloten kunnen worden van bescherming indien zij een gevaar opleveren voor de nationale veiligheid.¹¹⁰

¹⁰⁹ Een politiek akkoord over de artikelen 1-17 en 19 is bereikt op de JBZ-Raad van 28 november 2002, Brussel 20 januari 2003, documentnr. 5293/03 Asile 3, 2001/0207 (CNS). In het voorgestelde artikel 14 van de Richtlijn is naast de incorporatie van artikel 1F een derde lid toegevoegd dat de kring van plegers van 1F-daden enigszins uitbreidt. Deze bepaling stelt dat de uitsluitingsgrond ook van toepassing is op personen die "instigate or otherwise participate in the commission of the crimes or acts mentioned in that paragraph".

¹¹⁰ Zie de tekst van het voorgestelde artikel 17: "A third country national or a stateless person is excluded from being a person eligible for subsidiary protection where there are serious reasons for considering that: (...) d. he or she constitutes a danger to the community or to the security of the country in which he or she is."

4.8 Conclusie

De ontwikkelingen op het gebied van terrorisme, justitiële samenwerking en migratie zijn door de gebeurtenissen van september 2001 in een stroomversnelling geraakt. Het is niet zo dat de verscheidene onderwerpen toen pas op de politieke en bestuurlijke agenda's zijn geplaatst. Wel is van belang dat 2001 midden in een belangrijke periode viel (de vijf jaar overheveling van de onderwerpen asiel en migratie van de Derde Pijler naar de Eerste Pijler) waardoor in de ontwerp Richtlijnen voldoende aandacht aan het onderwerp terrorisme kan worden besteed.

Het is duidelijk dat de besluitvorming in de EU niet altijd even eenduidig is, maar wel kan worden geconstateerd dat enige vooruitgang wordt geboekt en dat de producten (Eurodac, Schengen Informatie Systeem) de mogelijkheid bieden om beter dan voorheen het hoofd te bieden aan ongewenste aspecten van migratiestromen. Het spreekt vanzelf dat optimaal gebruik gemaakt dient te worden van de mogelijkheden tot een effectieve en frequente opstelling en uitwisseling van profielgegevens en dat er binnen de EU wordt gestreefd naar het versneld invoeren van uniforme visa met in de sticker geïntegreerde foto en biometrische gegevens. Gezien het grote belang van het thema acht de ACVZ het raadzaam dat Nederland de relatie tussen vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding op de agenda van het aanstaande EU voorzitterschap (tweede helft 2004) zet.

Aanbevelingen:

5. Om een meer afgestemde en geïntegreerde aanpak van de relatie vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding in Europa te bewerkstelligen, dient door het Nederlands EU-voorzitterschap in de tweede helft van 2004 dat onderwerp op de agenda te worden geplaatst. Daarbij is bijzondere aandacht nodig voor een verbetering van de verslaglegging van de ondernomen activiteiten, waarbij de concrete resultaten worden vermeld;

6. De ACVZ beveelt aan dat Nederland (alsnog) voorstelt om in de voorgestelde definitierichtlijn een uitzonderingsartikel gebaseerd op artikel 33 lid 2 Vluchtelingenverdrag op te laten nemen, dat van toepassing is op alle beschermingsvormen (asiel en subsidiair), zodat in het voorkomende geval bescherming kan worden geweigerd indien sprake is van ernstige redenen dat de vreemdeling een gevaar is (of gaat opleveren) voor de nationale veiligheid.

Terrorisme, vreemdelingenbeleid en Nederland

Dit hoofdstuk is in drieën verdeeld. Allereerst wordt ingegaan op de reacties in Nederland na de gebeurtenissen van 11 september 2001. Vervolgens wordt het vreemdelingrechtelijk instrumentarium, zoals dat nu bestaat, beschreven en geanalyseerd. Dit om te bezien of dat instrumentarium voldoende ruimte biedt om terrorisme te kunnen bestrijden en/of te kunnen voorkomen. Hierbij wordt tevens op aanvullende maatregelen ingegaan. Tenslotte worden de knelpunten in de uitvoering besproken en worden mogelijkheden aangegeven om deze knelpunten aan te pakken.

5.1. Nederlandse maatregelen na 11 september 2001

Inleiding

Op 12 september 2001 legde minister-president Kok een verklaring af in de Tweede Kamer, waarin hij zijn medeleven uitsprak met het volk en de regering van de Verenigde Staten. De verklaring van de premier bevatte twee belangrijke elementen. Ten eerste bood de regering de Verenigde Staten assistentie aan op alle terreinen waar Nederland behulpzaam zou kunnen zijn. Ten tweede verklaarde hij dat in eigen land alle maatregelen waren, respectievelijk zullen worden genomen die nodig zijn voor de veiligheid in Nederland.¹¹¹

Na 12 september 2001 is een groot aantal extra maatregelen genomen ter bevordering van de veiligheid, met name de beveiliging van bepaalde (Amerikaanse) objecten en de luchtvaart. Deze maatregelen zijn, verder aangevuld en uitgewerkt, op 5 oktober 2002 als pakket van maatregelen gepresenteerd in een nationaal plan met als titel 'Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid'.¹¹² Dit plan moet worden gezien als de nationale weerslag van het Europese actieplan, waaraan in het vorige hoofdstuk is gerefereerd. Het Nederlandse plan bevat 46 actiepunten. De aard van de maatregelen is zeer divers. Zij liggen met name in de preventieve sfeer, bewaking en beveiliging van risicovolle objecten, de opsporing en vervolging van terroristische misdrijven, het financieel aanpakken van verdachte organisaties en het voorkomen van het gebruik van nucleaire en chemische wapens. Het Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid voorziet in regelmatige voortgangsrapportages. De ACVZ gaat uit van de stand van zaken zoals deze laatstelijk door de regering bij brief van 5 december 2002 aan de Tweede Kamer is gemeld.¹¹³ Bij deze gelegenheid is opgemerkt dat de urgentie van het onderwerp preventie en bestrijding van (internationaal) terrorisme in de afgelopen maanden opnieuw werd onderstreept door een aantal terroristische aanslagen in het buitenland. De regering waarschuwt dat de aandacht van de beleidsmakers en de betrokken uitvoerende diensten niet zal mogen verslappen.

¹¹¹ Tweede Kamer Verklaring minister-president d.d. 12 september 2001, *Handelingen II 2000-2001*, p. 6255.

¹¹² Bijlage brief van 5 oktober 2001 zoals genoemd in voetnoot 5, kenmerk 5125137/501/RD, *Kamerstukken II 20*

¹¹³ Brief van 2 december 2002, kenmerk 5195875/502/RD, *Kamerstukken II 2001-2002*, 27 925, nr. 73. De ACVZ heeft de informatie in deze vijfde voortgangsrapportage niet geverifieerd.

Actiepunten op het gebied van het vreemdelingenbeleid

A. ONTWIKKELING VAN BIOMETRISCHE IDENTIFICATIEMETHODEN (ACTIEPUNT 3 UIT HET PLAN).

Dit actiepunt heeft inmiddels tot verschillende activiteiten geleid. Allereerst wordt een centraal vingerafdruksysteem ontwikkeld dat het mogelijk maakt de identiteit van personen binnen enkele minuten vast te stellen. Daartoe dient op alle plaatsen waar toegang, toelating of toezicht plaatsvindt, apparatuur te worden geplaatst die een identiteitskaart met een ‘template’¹¹⁴ van een vingerafdruk kan lezen. Verder worden de mogelijkheden onderzocht om een biometrisch gegeven (te weten een vingerafdruk) van visumplichtigen te registreren, zodat zij toch kunnen worden geïdentificeerd. Ook wordt de mogelijkheid bestudeerd een biometrisch kenmerk te koppelen aan een uniek nummer in het visum.¹¹⁵ Alle genoemde activiteiten bevinden zich nog in een stadium van voorbereiding of studie. De ACVZ acht het gewenst na te gaan op welke wijze de voortgang kan worden gerealiseerd.

B. GEHARMONISEERDE UITVOERING VAN HET VISUMBELEID (ACTIEPUNT 4 UIT HET PLAN).

Zoals in het hoofdstuk 4 beschreven, behoeft dit thema een Europese aanpak. De initiatieven op dit beleidsterrein, door Nederland ondersteund, zijn dan ook in dat hoofdstuk beschreven. Harmonisering van wetgeving, beleid en uitvoering zijn langdurige trajecten, waarvan de concrete resultaten nog enige tijd op zich zullen laten wachten.

C. OPRICHTING TWEEDE 1F UNIT IN DE REGIONALE DIRECTIE ZUID-WEST VAN DE IND (ACTIEPUNT 4A UIT HET PLAN).¹¹⁶

Ingevolge artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag is het Verdrag niet van toepassing op onder meer personen ten aanzien van wie ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat zij zich hebben schuldig gemaakt aan bijvoorbeeld, ernstige niet-politieke misdrijven (zoals terrorisme) buiten het land van toevlucht (zie ook hoofdstuk 2 waarin aandacht aan art. 1F). Een tweede 1F unit wordt ingericht om een snelle afhandeling van dergelijke zaken te waarborgen. Beoogd wordt de onderkenning van terroristen in een vroegtijdig stadium en het voorkomen dat zij in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning. Inmiddels is dit actiepunt gerealiseerd. In de voortgangsrapportage¹¹⁷ wordt helaas niet vermeld hoeveel extra 1F zaken inmiddels zijn behandeld en in hoeverre dit heeft geleid tot weigering van vreemdelingen, met name van potentiële terroristen.

D. VERSTERKING BUITENGRENSCONTROLES EN VERSTERKING MOBIEL TOEZICHT VREEMDELINGEN (ACTIEPUNT 7 UIT HET PLAN).

Dit actiepunt ligt geheel op het terrein van de Koninklijke Marechaussee. Onder dit

¹¹⁴ Informatietechnologie maakt het tegenwoordig mogelijk lichaamskenmerken snel te digitaliseren om deze vervolgens óf af te beelden als biometrische plaatjes, óf om er berekeningen op los te laten die leiden tot biometrische getallen, zogenaamde templates. Dat kan met allerlei lichaamskenmerken, zoals de omtrek van de hand of een vinger, of het patroon van het netvlies of de iris; zie: J.H.A.M. Grijpink, *Informatiestrategie voor ketensamenwerking*, Sdu Uitgevers 2002.

¹¹⁵ Ook wordt melding gemaakt van een haalbaarheidsonderzoek naar de opname van een biometrisch kenmerk in het Nederlands paspoort. Minister Remkes van Binnenlandse Zaken kondigde in januari 2003 aan haast te willen maken met de realisatie hiervan, ook al vanwege het feit dat de Verenigde Staten een paspoort met biometrisch gegeven vanaf oktober 2004 verplicht stellen voor staatsburgers van niet-visumplichtige landen.

¹¹⁶ De 1F unit is een werkonderdeel van de IND waar wordt beslist op aanvragen tot verlening van asiel van mensen die vallen onder het bepaalde in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag (uitsluitingsclausule).

¹¹⁷ Brief van 2 december 2002, kenmerk 5195875/502/RD, *Kamerstukken II 2001-2002*, 27 925, nr. 73.

actiepunt is een groot aantal activiteiten benoemd.¹¹⁸ Deze hebben vooral betrekking op intensivering van de bewaking van land-, zee- en luchtgrenzen. Daarnaast wordt geïnvesteerd in opleidingen om valse en vervalste documenten beter te kunnen onderkennen en in technische apparatuur ter ondersteuning van documentcontrole. Verder wordt geïnvesteerd in inlichtingen. Dit ziet vooral op het verbeteren van de informatievoorziening, het intensiever gebruik maken van bestaande systemen en de uitbreiding van de analysefunctie. Voortgang is vooral geboekt op het gebied van de hiertoe benodigde personeelsuitbreiding, die uitvoering van bovengenoemde actiepunten mogelijk maakt. De aanschaf van de technische hulpmiddelen is nog niet gerealiseerd. In tegenstelling tot de andere actiepunten wordt in de voortgangsrapportage ten aanzien van dit punt melding gemaakt van concrete resultaten, overigens zonder deze nader te kwantificeren: meer herkende valse documenten, meer aangetroffen verstekelingen, hoger aantal passagierverboden en verdubbeling van het aantal gate-controles.¹¹⁹

E. AFRONDING EN INVOERING EU KADERBESLUITEN TERRORISME EN AANHOUDINGSBEVEL (ACTIEPUNT 38 UIT HET PLAN).

Het gaat hierbij mede om het vervolgen van vreemdelingen die verdacht worden van terroristische activiteiten. Het betreft de uitbreiding van de sfeer van het strafrecht tot vermoedelijke terroristen die zich in Nederland bevinden, maar voorheen niet onder het Nederlandse strafrecht vielen omdat zij hun daden in andere landen voorbereidden of pleegden. Ten aanzien van dit actiepunt kan worden gemeld dat het eerste besluit is omgezet in een wetsontwerp dat op 4 juli 2002 is ingediend bij de Tweede Kamer.¹²⁰ De uitvoeringswet inzake het Europees aanhoudingsbevel is ter advisering aan een aantal instanties aangeboden.

Analyse van de maatregelen in het actieplan

De regering wordt door vrijwel alle partijen in de Tweede Kamer in ruime mate gesteund voor de wijze waarop zij via het actieplan het hoofd biedt aan de dreiging van terrorisme. Het actieplan is inderdaad veelomvattend en is bovendien in zeer korte tijd tot stand gekomen. Ook de ACVZ is van mening dat de genoemde actiepunten een waardevolle bijdrage aan de bestrijding van terrorisme kunnen leveren. Aan de maatregelen, die in het actieplan worden voorgesteld op het gebied van het vreemdelingenbeleid, ligt echter geen systematische analyse van het vreemdelingrechtelijk instrumentarium ten grondslag. De acties op dit terrein zijn alle conventionele maatregelen die in feite voortborduren op maatregelen die zich al eerder 'in de pen', of zelfs in een voorbereidend stadium bevonden. Enkele maatregelen waren, zo is uit interviews gebleken, al eerder voorgesteld maar, om strategische of financiële redenen, niet uitgevoerd. Gezien de zeer korte tijd waarin het actieplan tot stand is gekomen is dit wel begrijpelijk. De ACVZ meent echter dat in aansluiting op het actieplan meer maatregelen nodig zijn, waarvan

¹¹⁸ Een opsomming: intensiveren raadplegen opsporingsregisters; aanvullende opleiding falsificaten en optimalisatie technische hulpmiddelen eerstelijnscontrole; optimalisatie technische hulpmiddelen eerstelijnscontrole; versterking documentencontrole Districten KMar; versterking Nationaal Bureau Documenten KMar; versterking informatiepositie grensbewaking en MTV; opvoeren patrouillegang Rotterdam-Havens; intensiveren fysieke controle Rotterdam-Havens. Stringenter handhaven passagierverboden Rotterdam-Havens; toezicht Schengen en niet-Schengen transitzone luchthaven Schiphol; versterking van de analysefunctie luchthaven Schiphol; Schengenconforme grenscontrole luchthaven Schiphol; onderzoek naar verruiming wettelijke bevoegdheden MTV.

¹¹⁹ Controle aan het luchtvaartuig op reis- en identiteitspapieren bij de luchthaven van vertrek of bij de luchthaven van aankomst.

¹²⁰ Kamerstukken II 2001-2002, 28 463, nrs. 1-2-3-A-B.

sommige van een minder conventionele aard. In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk is een analyse van het instrumentarium uitgevoerd en wordt op aanvullende maatregelen ingegaan.

De uitvoering van veel van de in het actieplan vermelde maatregelen op het gebied van het vreemdelingenbeleid, vergt veel tijd vanwege verschillende factoren. Er is tijd gemoeid met vooronderzoek, nodig vanwege het gebruik van nieuwe technieken en het werven en opleiden van nieuw personeel. Voorts zijn in bepaalde gevallen afspraken in Europees verband vereist. Over concrete resultaten van het hier behandelde deel van het actieplan valt, bijna anderhalf jaar na aanbidding ervan, weinig te melden. De effectiviteit van dit deel van het actieplan kan dus nog niet worden beoordeeld. Veel van de maatregelen op het gebied van het vreemdelingenbeleid zijn preventief van aard. In tegenstelling tot de kosten, zijn de baten niet goed in beeld te brengen. Het is per definitie problematisch de effecten te kwantificeren van hetgeen dat *niet* geschiedt. Toch is het wenselijk dat de regering in haar voortgangsrapportages meer nadruk legt op concrete resultaten. De wijze waarop over het actiepunt grensbewaking wordt gerapporteerd, geeft hier toe een aanzet. Kwantificering is des te meer geboden omdat met het actieplan aanzienlijke kosten zijn gemoeid, in een tijd waarin de rijksbegroting onder grote druk staat.¹²¹

5.2. Instrumentarium

Zoals eerder aangegeven is de Nederlandse overheid, ook internationaalrechtelijk, verplicht personen die zich schuldig maken aan het plegen van terroristische activiteiten, waaronder begrepen het voorbereiden en ondersteunen ervan, op te sporen en te vervolgen, dan wel uit te leveren. In dit advies wordt niet op de strafrechtelijke aspecten ingegaan. Daarnaast dienen er wettelijke mogelijkheden te zijn om personen, van wie wordt vermoed dat zij zich met dergelijke activiteiten bezig houden of hebben gehouden uit ons land te (kunnen) weren of te verwijderen.

In deze paragraaf worden allereerst de momenten beschreven waarop de overheid met een vreemdeling wordt geconfronteerd en waarin de mogelijkheid zich voordoet om de binnenkomst van betrokkene te verhinderen, of, indien hij zich reeds in Nederland bevindt, zijn verblijf te beëindigen. Bij binnenkomst zou kunnen worden gedacht aan toepassing van 'profiling'¹²², waarbij bij toepassing van een dergelijk systeem aandacht moet worden besteed aan de bescherming van de privacy van het individu. Het zijn momenten waarop, naar het oordeel van de ACVZ, stelselmatig dient te worden nagegaan of er informatie voorhanden is die het vermoeden wettigt dat de vreemdeling betrokken is of kan zijn (geweest) bij activiteiten van terroristische aard. In de volgende paragraaf (5.3) wordt de thans geldende relevante wet- en regelgeving besproken, en wordt de juridische speelruimte bij die interventiemomenten aangegeven.

Interventiemomenten

Dient bij de bestrijding van terrorisme de nadruk te liggen op strafrechtelijke- dan wel verblijfsrechtelijke maatregelen, of op allebei? Aan de internationaalrechtelijke verplichtingen kan niet getornd worden, dus ook niet wanneer op grond van die verplichtingen

¹²¹ In de brief van 9 december 2002 hebben de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties medegedeeld dat voor de uitvoering van het actieplan ongeveer 90 miljoen euro op jaarbasis ter beschikking is gesteld.

¹²² Zie voorts hoofdstuk 3.

blijkt dat strafvervolging geboden is. Daarnaast en niet alleen aanvullend kan een verblijfsrechtelijke invalshoek ook effectief zijn.

Grofweg zijn de interventiemomenten te onderscheiden in twee groepen, namelijk de contactmomenten die zich voordoen als de vreemdeling zich nog buiten de Nederlandse landsgrens bevindt (*interventiemomenten in het buitenland*) en de mogelijkheden binnen de landsgrens (*binnenlandse interventiemomenten*).

A. INTERVENTIEMOMENTEN IN HET BUITENLAND

De voornaamste interventiemomenten die zich in het kader van het vreemdelingenrecht voordoen, terwijl de vreemdeling zich nog in het buitenland bevindt, zijn de volgende:

a.1 verlening visum

Vreemdelingen uit visumplichtige landen dienen, indien zij zich voor een kort verblijf van maximaal drie maanden naar Nederland willen begeven, een visum aan te vragen. Een aanvraag wordt beoordeeld op de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland, of door de Visadienst¹²³ in Nederland. Op de post in het buitenland wordt het visum aan de vreemdeling verstrekt. Het visumbeleid van de Schengenlanden, waaronder Nederland, is geharmoniseerd. Dit betekent dat een door een Schengenland afgegeven visum geldig is in alle aangesloten landen en dat wijzigingen in het visumbeleid of de uitvoering ervan, nooit unilateraal door Nederland kunnen worden getroffen.

a.2 verlening MVV

Een vreemdeling, die voor een verblijf van langer dan drie maanden naar Nederland wil komen, dient een Machtiging tot Voorlopig Verblijf (MVV) aan te vragen bij een diplomatieke vertegenwoordiging in het buitenland (behoudens onderdanen van landen die zijn vrijgesteld van het MVV-vereiste).¹²⁴ De aanvraag wordt in ontvangst genomen door consulaire ambtenaren en doorgezonden naar Nederland. De IND neemt deze in behandeling. Bij een positief besluit dient de aanvrager de MVV op een diplomatieke post op te halen. De MVV wordt in Nederland in beginsel omgezet in een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Het reguliere toelatingsbeleid is niet in Europees verband geharmoniseerd, zodat de mogelijkheden van Nederland tot wijzigingen in beleid en uitvoering groter zijn dan ten aanzien van visumverstrekking.

a.3 documentcontrole bij aanvang reis

De Nederlandse autoriteiten oefenen controle uit op de juistheid van persoons- en reisdocumenten van vreemdelingen voordat de reis naar Nederland wordt aangevangen. Dit gebeurt met name op verschillende luchthavens in de wereld middels zogenaamde pre-boardingchecks door ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee en van de IND (zogenaamde Immigration Liaison Officers (ILO's)). De ILO's en de medewerkers van de KMar hebben weliswaar niet de bevoegdheid mensen de toegang tot een vlucht te ontzeggen, maar adviseren de luchtvaartmaatschappij een passagier al dan niet aan boord te nemen op grond van een controle van de reisdocumenten.

¹²³ De Visadienst is organisatorisch voor een gedeelte ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst maar oefent zijn taken uit onder verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken. Het andere gedeelte van deze Dienst is ondergebracht bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹²⁴ De procedure kan ook worden opgestart door een referent van de vreemdelingen (de persoon bij wie de vreemdeling verblijf vraagt, of een organisatie, bedrijf of onderwijsinstelling die de vreemdeling uitnodigt).

a.4 documentcontrole aan de grens

De laatste interventiemogelijkheid met betrekking tot het binnenkomen van het Nederlands grondgebied is de fysieke grens. De bewaking van de grenzen is een verantwoordelijkheid van de Koninklijke Marechaussee en de Rivierpolitie van politiekorps Regio Rijnmond. Grensbewaking geschiedt middels controle vlak na de fysieke landgrenzen, het uitvoeren van gate-controle bij het verlaten van het vliegtuig en de controle in havens en op schepen.

Wellicht ten overvloede wordt benadrukt dat passagiers op het moment van landen op een luchthaven of bij afmeren in een haven nog geen toegang tot het grondgebied van het Koninkrijk hebben verkregen en zich derhalve, in juridische zin, nog niet in Nederland bevinden.

B. BINNENLANDSE INTERVENTIEMOMENTEN

De voornaamste binnenlandse interventiemomenten zijn:

b.1 verlening verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (zowel regulier als asiel)

Een vreemdeling die langer dan drie maanden in Nederland verblijft moet een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd aanvragen. MVV-plichtige vreemdelingen moeten hun MVV inwisselen voor deze verblijfsvergunning. Bij asielzoekers doet zich in beginsel geen interventiemogelijkheid vóór de grens voor.¹²⁵ Gewoonlijk wordt asiel aan de landsgrens of na (kort) verblijf in Nederland aangevraagd. Een gedeelte van de reguliere aanvragen wordt nu nog door de vreemdelingendiensten van de 25 regionale politiekorpsen behandeld. In de loop van 2003 en 2004 wordt deze taak overgeheveld naar de IND.

b.2 verlenging verblijfsvergunning voor bepaalde tijd

De verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd dient jaarlijks te worden verlengd. De asielvergunning bepaalde tijd is in de regel voor drie jaar geldig.

b.3 verlening vergunning voor onbepaalde tijd (zowel regulier als asiel)

In de regel kan aan een reguliere vreemdeling na een verblijf van vijf jaar en aan een asielgerechtigde na een verblijf van drie jaar een vergunning voor onbepaalde tijd worden verleend.

b.4 intrekken verblijfsvergunning / ongewenstverklaring van de vreemdeling

Op grond van bepaalde criteria kan een verblijfsvergunning worden ingetrokken en kan een vreemdeling ongewenst worden verklaard.

b.5 het toezicht op vreemdelingen in Nederland

De vreemdelingendiensten van de 25 regionale politiekorpsen en de KMar oefenen toezicht uit op in Nederland verblijvende vreemdelingen, onder meer met het doel illegaal verblijf van vreemdelingen tegen te gaan. Een speciale vorm van toezicht is het zogenaamde MTV (Mobiel Toezicht Vreemdelingen). Met het vervallen van de Schengenbinnengrenzen in 1994 is het MTV ingevoerd om bepaalde controles direct achter de grens te kunnen uitoefenen.¹²⁶

¹²⁵ In deze context moet verwezen worden naar de februari 2003 voorstellen van Blair om asielzoekers in hun eigen regio aan de asielprocedure te onderwerpen, en alleen ná status-verlening toegang tot de EU lidstaten (volgens een bepaalde verdeelsleutel) te verlenen.

¹²⁶ Het MTV is recentelijk in opdracht van het Ministerie van Justitie geëvalueerd; zie: R. Witte e.a., *Effectief Mobiel Toezicht Vreemdelingen; eindrapportage*, rapport ES&E in opdracht van het WODC, 2001.

b.6 naturalisatie tot Nederlands staatsburger

Op 1 april 2003 is de nieuwe Rijkswet op het Nederlanderschap in werking getreden. In de regel kan een vreemdeling, die vijf jaar onafgebroken legaal in Nederland verblijft, met goed gevolg een naturalisatietoets aflegt en geen gevaar voor de openbare orde is, zich laten naturaliseren tot Nederlands staatsburger.

Conclusie

Concluderend kan worden gesteld dat er verschillende, deels volgordelijke momenten bestaan waarop er contact bestaat tussen de vreemdelingen en de Nederlandse (immigratie)autoriteiten. Op deze momenten kan worden getoetst of de vreemdeling betrokken is bij enige vorm van terroristische activiteit. In hoofdstuk 3 is vastgesteld dat terroristen in de Verenigde Staten alle mogelijke wijzen van binnenkomst hebben benut. Er is geen reden om aan te nemen dat dit in Europa anders zou zijn. Dit geeft aanleiding om voor alle genoemde interventiemomenten te bepalen in welke mate beleid en uitvoering kunnen worden geoptimaliseerd ter voorkoming en bestrijding van terrorisme. In de volgende paragraaf komen de wettelijke mogelijkheden tot daadwerkelijk interveniëren, aan bod. Vanzelfsprekend geniet het optreden in een zo vroeg mogelijk stadium de voorkeur. Dan wordt immers voorkomen dat vreemdelingen, waarvan het vermoeden bestaat dat zij betrokken zijn bij terrorisme, naar Nederland reizen. Voorts geldt in het algemeen dat de rechten van vreemdelingen toenemen met de duur van het verblijf in Nederland. De mogelijkheden om met het beschikbare vreemdelingrechtelijke instrumentarium op te treden tegen vermoedelijke terroristen nemen dus in de tijd af. Bovendien past de vroege interventie in het concept van de ‘concentrische grensbewaking’, dat in hoofdstuk 3 werd beschreven. Op dit concept, en de maatregelen die hieruit kunnen voortvloeien, wordt in paragraaf 5.4 nader ingegaan.

Verder wordt geconstateerd dat de vreemdelingrechtelijke actiepunten in het Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid op enkele interventiemogelijkheden zien, maar zeker niet op alle.

De toepassing van biometrie is vooral gelieerd aan het toezicht op vreemdelingen in Nederland. De harmonisering van het visumbeleid heeft betrekking op een van de interventiemogelijkheden in het buitenland. De oprichting van de extra 1F unit heeft alleen gevolgen voor de toelatingsprocedure asiel. De vele actiepunten van de KMar hebben alle betrekking op de controle aan de fysieke grens en het MTV. Opvallend is dat een belangrijke activiteit van de KMar die op het terrein van de exterritoriale interventie ligt, niet in het actieplan wordt genoemd, namelijk de pre-boarding check.

Bezien vanuit overzicht van interventiemogelijkheden zijn er naar de mening van de ACVZ enkele belangrijke omissies in het actieplan. Met name het ontbreken van systematische aandacht voor veiligheidsonderzoek bij het verlenen van visa en MVV en het verlenen van vergunningen voor bepaalde of onbepaalde tijd (en in het eerste geval, het verlengen van die vergunning) is opvallend.

5.3 Het wettelijk instrumentarium

Inleiding

Nadat hierboven het algemene kader van het instrumentarium is aangegeven, wordt in deze paragraaf een en ander uitgewerkt met bijzondere aandacht voor wet- en regelgeving.

Voorts worden kort toetsingsmogelijkheden beschreven die de Vreemdelingenwet 2000 kent en nader zijn uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit 2000, alsmede in het uitvoeringsbeleid zoals het is vastgelegd in de Vreemdelingen-circulaire 2000. Aan de hand van deze beschrijving wordt een analyse gegeven van de knelpunten op grond waarvan enkele aanbevelingen worden gedaan ter aanpassing van de wet- en regelgeving.

Komst naar Nederland

Een eerste mogelijkheid om vermeende terroristen te weren ligt bij de visumaanvraag en de MVV-procedure. Het gaat er dus om of een visum dan wel MVV geweigerd kan worden op basis van openbare orde dan wel nationale veiligheidscriteria, om ook langs deze weg eventuele terroristen de komst naar Nederland te beletten. Van ouds was het Soeverein Besluit van 1813 van overheersende betekenis. Nu is het SUO (Schengen Uitvoeringsovereenkomst, gemeenschappelijke visuminstructie) dominant. Uiteraard komen bij de visumverlening openbare orde en nationale veiligheid aan de orde maar veelal reactief, namelijk door te controleren of de persoon in kwestie in het SIS (Schengen Informatiesysteem) staat vermeld.

Een MVV wordt getoetst als ware het een aanvraag tot verlening van een vergunning tot verblijf van een bepaalde duur. Uiteraard komen daarbij openbare orde en nationale veiligheid aan de orde.

Bij het verlenen van een MVV komt dikwijls het recht op gezinsleven aan de orde. Gezien recente jurisprudentie van het Hof in Straatsburg over artikel 8 EVRM kan evenwel worden betoogd dat het weigeren van een MVV om redenen van nationale veiligheid mogelijk is in geval van beoogde gezinsvorming of gezinshereniging, met name indien gezinsleven ook in het land van origine kan worden genoten.

Toegang

De tweede mogelijkheid om vermeende terroristen Nederland te weren, ligt bij de toegang tot Nederland. Evenals regels omtrent grensbewaking en visa, wordt het onderwerp 'toegang' in belangrijke mate beheerst door verdragsrecht.¹²⁷ Op grond van het Akkoord van Schengen en de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (hierna SUO) vindt controle alleen plaats aan de buitengrenzen van het Schengengebied. Dit betekent de facto voor Nederland dat alleen de zee- en luchthavens een buitengrens zijn waar grenscontrole plaatsvindt. Aan of achter de Schengen binnengrenzen (grenzen tussen Schengenlanden onderling) vindt binnenlands vreemdelingentoezicht plaats. Niettemin kan de zogenaamde binnengrenscontrole weer ingesteld worden als de openbare orde daartoe noopt op grond van artikel 62 EG-Verdrag jo. artikel 2, tweede lid SUO. De toegang kan worden geweigerd aan vreemdelingen die een gevaar opleveren voor de openbare orde en/of nationale veiligheid.¹²⁸ Toegang wordt geweigerd indien er *concrete aanwijzingen* zijn dat de vreemdeling een inbreuk op de openbare orde of nationale veiligheid heeft gemaakt of zal maken.¹²⁹ De weigeringsgrond wordt ingeroepen indien de vreemdeling ter fine van de weigering in het opsporingsregister of het Schengen Informatiesysteem staat gesignaleerd.

¹²⁷ Relevante verdragsbepalingen hieromtrent zijn, het Beneluxverdrag en de overeenkomst tussen België, Nederland en Luxemburg van 11 april 1960 inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied, *Trb.* 1960, 135 en 1963, 164; het Akkoord van Schengen van 14 juli 1985, *Trb.* 1985, 102 alsmede de Schengen Uitvoeringsovereenkomst van 19 juli 1990, *Trb.* 1990, 145 inwerking getreden op 26 maart 1995, Artikel 62 EG-Verdrag en het Verdrag van Chicago van 7 december 1944, *Trb.* 1944, 18, *Stb.* 1947, H 165.

¹²⁸ Zie artikel 3 lid 1 onder b Vw 2000. Deze bepaling is nader uitgewerkt in artikel 2.9 Vb jo. A2/4.2 Vc 2000.

¹²⁹ Zie in dit verband artikel 2.7 Vb 2000 jo. A2/4.2 Vc 2000.

Voor de goede orde wijst de ACVZ er tenslotte op dat bij toegangsweigering van gemeenschapsonderdanen sprake moet zijn van een actuele bedreiging van de openbare orde en/of nationale veiligheid.¹³⁰ Voor Turken die een verblijfsrecht ontlenen aan het Associatiebesluit 1/80 geldt hetzelfde.¹³¹ Het begrip actueel pleegt in de jurisprudentie aldus te worden ingevuld dat uit de gedragingen van de betrokkene, ook in de nabije toekomst het risico van bedreiging van de openbare orde kan worden afgeleid. Dat kan zowel in geval van recidive als bij zeer ernstige of organisatie gebonden misdrijven.

Verblijf

Een derde veiligheidstoets vindt plaats bij het afgeven (en verlengen) van verblijfsvergunningen. Ook gedurende het verblijf wordt in de vorm van toezicht getoetst of de openbare orde en/of nationale veiligheid in het geding is. Als een vreemdeling een bedreiging vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid, kunnen zich een aantal varianten voordoen:

- *de eerste aanvraag tijdelijke verblijfsvergunning wordt afgewezen;*
- *de aanvraag voor verlenging van de verblijfsvergunning wordt afgewezen;*
- *de aanvraag van de vergunning voor onbepaalde tijd wordt afgewezen of*
- *de vergunning wordt gedurende het verblijf ingetrokken.*

In alle vier genoemde gevallen kan het openbare-ordecriterium (*waarbij 'de glijdende schaal' een belangrijke rol kan spelen*) of het nationale-veiligheids criterium worden tegengeworpen.

A. OPENBARE-ORDECRIERIUM

Als het *openbare-ordecriterium* wordt tegengeworpen bij het afwijzen van een tijdelijke vergunning (zowel asiel als regulier), dient de betrokken vreemdeling onvoorwaardelijk te zijn veroordeeld voor een misdrijf.¹³² Deze veroordeling hoeft niet onherroepelijk te zijn geworden.¹³³ Voor de gevallen waarin het Vreemdelingenbesluit 2000 niet voorziet (het besluit voorziet in de gevallen 1F¹³⁴ en gepleegde misdrijven), is de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bevoegd van het bovenstaande af te wijken, indien naar het oordeel van de Minister *zwaarwegende belangen* betreffende de openbare orde daartoe nopen.¹³⁵ Of hiervan sprake is, moet per geval worden beoordeeld. Bij het afwijzen van een permanente vergunning en het niet verlengen of intrekken van vergunningen wordt het criterium van de *glijdende schaal* toegepast (eveneens zowel bij asiel als regulier).¹³⁶ De duur van het verblijf wordt dan door de toepassing van de glijdende

¹³⁰ Zie artikelen 8.5, 8.6 en 8.7, eerste lid Vb 2000.

¹³¹ H.W. Groeneweg, I.H. van den Berg en M. Verheij, *Teksten en toelichting op de Vreemdelingenwet 2000*, Sdu Uitgevers 2001, p.75.

¹³² Zie artikelen 16 lid 1 sub d en 31 lid 1 sub k Vw 2000 jo. 3.77 lid 1 sub c Vb 2000; C1/5.13.1, B1/2.2.4 Vc 2000.

¹³³ Zie B1/2.2.4 Vc 2000.

¹³⁴ Artikel 1F is als aparte grond in de Vreemdelingenwet en het Vreemdelingenbesluit opgenomen in het kader van gevaar voor de openbare orde, zie de artikelen 29 Vw 2000, 3.77 lid 1 onder a jo. 3.107 Vb 2000. De beleidsregels zijn neergelegd in C1/4.6.4, C1/5.13.3 en na verlening van de vergunning C6/31.2.1.2 Vc 2000.

¹³⁵ Op grond van artikel 3.78 Vb 2000.

¹³⁶ Zie artikelen 18 lid 1 onder e (niet verlengen vergunning onbepaalde tijd), 19 jo. 18 (intrekken vergunning bepaalde tijd), 21 lid 1 sub b (afwijzen vergunning onbepaalde tijd), 22 lid 1 sub c (intrekken vergunning onbepaalde tijd) Vw 2000 voor regulier en de artikelen 32 lid 1 sub b (intrekken, niet verlengen vergunning bepaalde tijd), artikel 34 jo. 32 lid 1 sub b (afwijzen vergunning onbepaalde tijd), 35 lid 1 sub b (intrekking vergunning onbepaalde tijd) Vw 2000 voor asiel jo. artikel 3.86 (in samenhang gelezen met 3.95 en 3.98) Vb 2000 en B1/4.4.2, B1/3.2.3, C6/31.2.2.2, C6/31.4.4.2 Vc 2000.

schaal afgezet tegen de aard en ernst van het vergrijp. In dat geval dient de vreemdeling onherroepelijk te zijn veroordeeld.¹³⁷

Leidend uitgangspunt daarbij is dat hoe langer een vreemdeling in Nederland verblijft, hoe zwaarder de belangen van de vreemdeling gaan wegen. Naarmate het (legale) verblijf langer duurt, dient de inbreuk op de openbare orde derhalve groter te zijn en de opgelegde straf hoger te zijn alvorens hieraan consequenties kunnen worden verbonden.¹³⁸ Bij verleende permanente asielvergunningen heerst een zwaarder openbare orde regime dan bij intrekking van een tijdelijke asielvergunning.¹³⁹

Onder gevaar voor de openbare orde wordt ook begrepen gevaar voor de openbare rust, de goede zeden, de volksgezondheid of de (goede) internationale betrekkingen. Ook ongewenste politieke activiteiten kunnen onder het openbare orde begrip worden geschaard.

B. NATIONALE-VEILIGHEIDSCRITERIUM

In de hierboven vier genoemde gevallen kan tevens het *nationale-veiligheids criterium* worden tegengeworpen. Alleen bij het afwijzen van de vergunning voor onbepaalde tijd regulier en het intrekken daarvan, is het criterium als aparte grond opgenomen naast het openbare-ordecriterium.¹⁴¹

In alle andere gevallen vallen beide criteria samen. Het nationale-veiligheids criterium kent géén glijdende schaal en is daardoor vrij absoluut in karakter.

De Vreemdelingenwet 2000 kent de bevoegdheid om als er sprake is van gevaar voor de openbare orde en/of nationale veiligheid, nadere regels te stellen bij Algemene Maatregel van Bestuur (hierna: AmvB). Ten aanzien van de nationale veiligheid is hiervan in het Vreemdelingenbesluit 2000 geen gebruik gemaakt. Ook in de beleidsregels dienaangaande is geen nadere invulling aan het begrip gegeven, dit in tegenstelling tot het begrip 'openbare orde'.¹⁴² De reden hiervoor is niet expliciet op te maken uit de parlementaire behandeling van de Vreemdelingenwet 2000, noch uit het Vreemdelingenbesluit 2000. In de nota naar aanleiding van het verslag is wel aangegeven dat gevaar voor de nationale veiligheid zich niet of slecht laat kwantificeren en de daadwerkelijke toepassing van dat criterium altijd een zekere beoordeling van dat gevaar vergt. Daarom is in de Vw 2000 de in het verleden opgenomen toevoeging '*ernstig*', bij gevaar voor de nationale veiligheid, geschrapt. De toelichting op artikel 3.95 Vb 2000 stelt dat met dat artikel niet is beoogd te regelen wanneer de aanvraag wordt afgewezen om reden dat de vreemdeling een gevaar voor de nationale veiligheid vormt. Daarna volgt de opmerking dat dit in de Vreemdelingencirculaire uitgewerkt zal kunnen worden.¹⁴³ De Vreemdelingencirculaire vermeldt echter alleen dat er steeds per geval wordt getoetst.¹⁴⁴

¹³⁷ Deze regel kende één wettelijke uitzondering, dit is indien er na drie jaar nog niet onherroepelijk op een asielverzoek is beslist. In dit geval volstond een verdenking ter zake een misdrijf. Het zogeheten drijerejaanbeleid waarop een en ander is gebaseerd, is inmiddels afgeschaft.

¹³⁸ Zie B1/3.2.1 Vc 2000.

¹³⁹ Zie C6/31.4.4.2 jo. C6/31.2.2 Vc 2000.

¹⁴⁰ Zie B1/2.2.4 Vc 2000.

¹⁴¹ Zie de artikelen 21 lid 1 sub d, 22 lid 1 sub d jo. 35 lid 1 onder d Vw 2000.

¹⁴² Zie B1/3.2.5, B1/3.4.4, C6/31.2.2.3 en C1/5.13.1 e.v. Vc 2000.

¹⁴³ MvT, besluit van 23 november 2000, Stb. 2000, 497, p. 167.

¹⁴⁴ Zie B1/3.2.5 Vc 2000.

Ongewenstverklaring

De ongewenstverklaring (artikel 67 Vw 2000) is een maatregel om te verzekeren dat vreemdelingen zonder verblijfsvergunning die een serieus risico voor de Nederlandse rechtsorde vormen, ook daadwerkelijk niet in Nederland zullen verblijven. Verblijf in Nederland door een ongewenst verklaarde vreemdeling is strafbaar gesteld in artikel 197 Wetboek van Strafrecht. De maximumstraf bedraagt zes maanden gevangenisstraf. Het beleid ter zake is neergelegd in paragraaf. B1 2.2.4.4. van de Vc2000 en omvat naast bepaalde categorieën strafrechtelijke veroordelingen ook het geval waarin de vreemdeling een gevaar voor de nationale veiligheid en/of de openbare orde vormt. Ook EG onderdanen of onderdanen uit de Benelux en vreemdelingen die hun verblijfsrecht ontleen aan het Associatiebesluit met Turkije, kunnen ongewenst worden verklaard.¹⁴⁵ Steeds moet dan sprake zijn van een *actuele* bedreiging van de openbare orde en/of de nationale veiligheid. Ook vreemdelingen die buiten de rechtsmacht van Nederland een ernstig misdrijf hebben begaan, kunnen (naast art. 83a SR (nieuw)) in het belang van de internationale betrekkingen van Nederland ongewenst worden verklaard.

Aandachtspunten in regelgeving en beleid

A. BESTUURSPROCESRECHT

Het bestuursorgaan dat belast is met de uitvoering van het bepaalde bij en krachtens de Vw 2000 beslist of er sprake is van dusdanig gevaar voor de nationale veiligheid dat tot weigering van de toegang dan wel tot beëindiging van het verblijf van de vreemdeling wordt overgegaan. Bij die beoordeling zullen in voorkomende gevallen gegevens gebruikt worden die afkomstig zijn van andere organisaties, onder meer de AIVD (zogenaamde ambtsberichten, die in algemene termen een concluderend oordeel inhouden).¹⁴⁶

De ACVZ wijst op het knelpunt dat kan ontstaan in het bestuursprocesrecht bij gebruik van ambtsberichten afkomstig van de AIVD. Dit brengt namelijk een probleem mee voor de rechtsgang bij de bestuursrechter. Bij ingrijpende besluiten als waartoe verblijfsweigering en verblijfsbeëindiging behoren, zal de rechter een concluderend ambtsbericht van de AIVD willen kunnen toetsen en dat kan in de huidige regelgeving niet zonder toestemming van de betrokken vreemdeling.¹⁴⁷ Wanneer namelijk bij de motivering van een afwijzende beslissing gebruik wordt gemaakt van zulke ambtsberichten is niet uit te sluiten dat het ambtsbericht zelf (zelden) en/of de onderliggende stukken (vaker) door de wijze waarop de gegevens zijn verzameld of door de aard van de gegevens niet in de openbaarheid kunnen worden gebracht.

Artikel 8.29 Awb ziet op het geval van niet openbare stukken in een beroepsprocedure. De rechter beslist over de rechtmatigheid van de 'geheimhouding' en in geval van gerechtvaardigde geheimhouding zal de rechter alleen met toestemming van degene die in beroep komt, op de grondslag van de stukken uitspraak doen.

Artikel 87 van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 bepaalt in afwijking van artikel 8.29 Awb, dat voor stukken die onder het bereik van die wet vallen, de beslissing om die stukken aan de rechter over te leggen uitsluitend berust bij (in de regel) de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

¹⁴⁵ Op grond van artikel 67 lid 1 onder b Vw 2000 jo. artikelen 8.5 tot en met 8.7 Vb 2000.

¹⁴⁶ *Kamerstukken II* 1999-2000, 26 732, nr. 7, p. 117.

¹⁴⁷ Zie artikel 8:29 lid 5 Awb: Op de behandeling van vreemdelingrechtelijke geschillen door de vreemdelingenrechter is art. 8.29 Awb van toepassing. Dat artikel geeft niet alleen een procedure voor de vaststelling van het al dan niet openbare karakter van stukken, maar verbindt aan niet openbare stukken ook het gevolg dat die alleen door de rechter bij de oordeelsvorming kunnen betrokken indien de wederpartij daartegen geen bezwaar heeft.

De jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de onderliggende stukken bij ambtsberichten die ten grondslag liggen aan een weigering tot legalisatie van documenten, waar soortgelijke problemen kunnen spelen, lijkt in eerste instantie een oplossing te kunnen bieden. De Afdeling pleegt in geval van weigering van de betrokkene de rechter van de onderliggende stukken te laten kennisnemen, te oordelen dat de gevolgen daarvan bij de wederpartij berusten.¹⁴⁸ Hoewel dat niet met zoveel woorden wordt gezegd, lijkt de Afdeling daarmee aan te geven dat in zo een geval de rechter mag uitgaan van de juistheid van het op die onderliggende stukken gebaseerde ambtsbericht.

Naar het inzicht van de ACVZ is niet zeker dat voormelde jurisprudentiële gedragslijn ook voor het onderhavige soort beslissingen zal, respectievelijk, zou moeten worden ingenomen. Dit vloeit voort uit het ingrijpend karakter van de betreffende beslissingen. Het kan gaan om personen die al gedurende geruime tijd in Nederland verblijven en om situaties waarin al op voorhand duidelijk is dat (bij voorbeeld op bewijstechnische gronden) geen strafrechtelijke vervolging mogelijk is.

Ook Europese jurisprudentie dwingt in dit verband tot zorgvuldigheid. In een recente uitspraak heeft het EHRM¹⁴⁹ ondubbelzinning gezegd dat ook gevallen waarin het gaat om “*classified information the independent authority (i.c. een rechter) must be able to react in cases that concept has no reasonable basis in the facts or reveals an interpretation of national security that is unlawful or contrary to the common sense and arbitrary...*” Het is de vraag of artikel 8.29 Awb en ook de jurisprudentie van de Afdeling, waarin de mogelijkheid van enige rechtelijke toetsing van vertrouwelijke stukken afhankelijk blijft van de toestemming van de betrokkene, in dit verband wel volledig voldoet aan de eis dat alleen “*appropriate procedural limitations on the use of classified information...*” mogen worden gesteld.

Als sprake is van een beslissing tot weigering dan wel beëindiging van verblijf vanwege het vormen van een gevaar voor de nationale veiligheid is, gelet op het voorgaande, naar het oordeel van de ACVZ een wijziging nodig van de beroepsprocedure, voor zover het betreft stukken met betrekking waartoe het belang van de Staat zich verzet tegen openbaarmaking. In de Vreemdelingenwet 2000 dient daartoe een bijzondere toetsingsprocedure te worden opgenomen. Deze procedureregels zouden dienen te bestaan uit het vastleggen van een speciale toetsingsprocedure door een (onderzoeks) rechter. Die rechter-commissaris (zie art 8.12 Awb) dient aan de behandelend rechter van zijn bevindingen te doen blijken met betrekking tot de vraag of het ambtsbericht, dat op basis van vertrouwelijke stukken is opgemaakt, op een voldoende feitelijke grondslag berust en of de in het ambtsbericht neergelegde conclusies door die feitelijke grondslag kunnen worden gedragen. Deze procedure stelt de betrokken persoon die beroep heeft ingesteld niet voor het dilemma waarin de genoemde jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak hem brengt en geeft toch een voldoende rechtswaarsborg in geval om staatsveiligheidsredenen de stukken, die (mede) de basis voor het betreffende bestuursbesluit vormen, geheim moeten blijven. Engeland kent voor soortgelijke gevallen een procedure, waarvan de strekking overeenkomt met bovengenoemd voorstel van de ACVZ.

¹⁴⁸ ABvRS 4 september 2002, JB 14/304.

¹⁴⁹ EHRM Al-Nasif tegen Bulgarije, 20 juni 2002, nr. 50963/99, JV 2002, 239 m.n. Elspeth Guild.

B. OVERIGE REGELGEVING

De Vreemdelingenwet 2000 biedt ruime mogelijkheden om bij gevaar voor de openbare orde en/of nationale veiligheid de toegang tot en/of het (verder) verblijf van vreemdelingen in Nederland te verhinderen.

De ACVZ wijst in dit verband wel op een aantal aandachtspunten.

b.1 kwalificering van terroristische activiteiten en toepassing begrip 'nationale veiligheid'

Een aandachtspunt is gelegen in de vraag hoe activiteiten van (vermeende) terroristen moeten worden gekwalificeerd. Hoewel er raakvlakken bestaan tussen de begrippen 'openbare orde' en 'nationale veiligheid' dient naar overweging van de ACVZ terroristische activiteiten hoofdzakelijk, gezien het oogmerk van terroristen, als een gevaar voor de 'nationale veiligheid' te worden beschouwd. Dit geldt ook voor activiteiten in, of gericht tegen het buitenland. Bij andersoortige strafbare gedragingen is het begrip 'openbare orde' onder de Vw 2000 van toepassing. Zoals al in hoofdstuk 1 is aangegeven, worden, naar verwachting in de zomer van 2003, enkele bepalingen over terrorisme in het Wetboek voor Strafrecht (Sr) opgenomen die eventuele lacunes kunnen opvullen. In artikel 83 (nieuw) Sr wordt bepaald welke misdrijven (inclusief: voorbereidingen) als terroristische misdrijven worden verstaan (met verwijzingen naar specifieke artikelen) en in artikel 83a (nieuw) Sr is te lezen '(...) onder terroristisch oogmerk wordt verstaan het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, of de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen(...)'.¹⁵⁰

Het criterium 'gevaar voor de nationale veiligheid' is niet in de Vc 2000 uitgewerkt. Thans wordt per geval aan het criterium 'nationale veiligheid' getoetst. In het voorgaande is gesteld dat onder de begrippen 'openbare orde' en 'nationale veiligheid' onder omstandigheden mede internationale betrekkingen en ongewenste politieke activiteiten kunnen worden begrepen.¹⁵⁰ Betoogd kan worden dat internationale verplichtingen de Nederlandse rechtsorde raken en het mogelijk maken het criterium 'nationale veiligheid' toe te passen (zie bijv. hierboven art. 83a Sr (nieuw)). Ook de Sanctiewet lijkt hiervoor een basis te bieden. Bij wet van 16 mei 2002 is de Sanctiewet¹⁵¹ gewijzigd met het oog op de implementatie van internationale verplichtingen gericht op de bestrijding van terrorisme en uitbreiding van het toezicht op de naleving van financiële sanctiemaatregelen.¹⁵² Ter voldoening aan verdragen, besluiten of aanbevelingen van organen van volkenrechtelijke organisaties, dan wel internationale afspraken, met betrekking tot de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid of de bevordering van de internationale rechtsorde dan wel de bestrijding van terrorisme, kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden vastgesteld.

Deze regels zien onder meer op de toegang en het verblijf van vreemdelingen, in die zin dat *voor zover nodig in afwijking van* de artikelen 3 en 12 Vw 2000 de toegang en het verblijf aan de in de regels aangeduide vreemdelingen kan worden geweigerd. Voorts kan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verblijfsvergunningen, als bedoeld in de artikelen 14, 20 respectievelijk 19 en 22 Vw 2000, intrekken.

¹⁵⁰ Daarbij merkt de ACVZ voorts op dat binnen het huidige strafrecht het oogmerk tot het plegen van misdrijven in het buitenland binnen het bereik van artikel 140 Wsr kan vallen en alsdan een grond voor strafrechtelijke vervolging kan opleveren, zie *Kamerstukken II 2002-2003*, 28 666, nr. 1, p. 3.

¹⁵¹ Wet van 15 februari 1980, *Stb.* 1980, 93.

¹⁵² *Stb.* 2002, 270.

Overigens merkt de ACVZ op dat in het recente verleden zich enkele gevallen hebben voorgedaan waarbij, naar het zich laat aanzien, deze procedure niet is gevolgd (Öçalan en Krekar). Het komt de ACVZ voor dat deze procedure wel had kunnen worden toegepast.

Aangezien het begrip 'nationale veiligheid' niet verder is uitgewerkt in lagere regelgeving, doet zich de vraag voor of en hoe dit zou moeten. Uit de wetgeschiedenis valt op te maken dat dit begrip zich moeilijk laat kwantificeren en derhalve moeilijk is af te bakenen of in te kaderen (paragraaf 5.3 onder b). Steeds zal moeten worden getoetst aan het individuele geval. De ACVZ deelt dit standpunt maar merkt in dit verband op dat het van het grootste belang is potentieel gevaar in een vroeg stadium te identificeren. Reeds bij de toegang tot Nederland kan een dergelijk gevaar beter worden gesignaleerd door de toepassing van profiling (zie verder paragraaf 5.4 onder d.).

De ACVZ erkent de ernst van de dreiging die uitgaat van terrorisme. In dit verband stelt de ACVZ voor, het toetsingscriterium voor het vormen van een gevaar voor de nationale veiligheid, aan te passen. De ACVZ is van mening dat in het geval van een dreiging van terrorisme de toegangswegering, dan wel verblijfsbeëindiging, mogelijk moet worden gemaakt van een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen bestaan hem te beschouwen als een gevaar voor de nationale veiligheid. Dit criterium sluit aan bij het criterium op grond waarvan krachtens artikel 33.2 van het Vluchtelingenverdrag aan een vluchteling (verder) verblijf kan worden ontzegd. Het biedt meer ruimte dan het thans geldende criterium dat concrete aanwijzingen moeten bestaan dat de betrokkene een gevaar voor de nationale veiligheid vormt. Bij terrorisme zal dikwijls sprake zijn van 'zachte' informatie. Het criterium dat 'ernstige redenen bestaan' betekent niet dat slechts op basis van minimale informatie reeds tot weigering overgegaan kan worden, maar wel dat ook een samenstel van gefundeerde vermoedens en beperkte aanwijzingen voldoende is voor het vermoeden van het bestaan van een gevaar voor de nationale veiligheid. Het voorgesteld criterium sluit ook aan bij het soortgelijke toetsingscriterium van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. Naar het inzicht van de ACVZ is dat toetsingscriterium ook niet in strijd met enige bepaling in het EVRM. Het door de ACVZ voorgestelde criterium sluit aan bij de aard van de problematiek en zal in de praktijk een aanvaardbare grens scheppen tussen wel en niet tolerabel gedrag. Overigens is de ACVZ van oordeel dat de betreffende besluiten steeds per geval moeten kunnen worden getoetst en dat de rechtsgang bij de bestuursrechter daartoe open dient te blijven.

Naar de mening van de ACVZ ligt het op grond van het bovenstaande voorts in de rede dit criterium in geval van terrorisme als toetsingscriterium nader uit te werken in lagere regelgeving bij afwijzing van de eerste verblijfsvergunning, niet verlenging en intrekking van vergunningen.

De ACVZ beveelt aan het bovenstaande in de Vw 2000 te expliciteren en ook de lagere regelgeving op dit punt te wijzigen.

b.2 onuitzetbare vreemdelingen

Voorts ontstaat er een knelpunt indien een vreemdeling wel een gebleken gevaar voor de openbare orde en/of nationale veiligheid is (of hierover ernstige vermoedens bestaan), maar niet uitzetbaar blijkt te zijn. Dit kan zich voordoen indien de vreemdeling bij uitzetting behandeling in strijd met 3 EVRM of 3 AFV te vrezen heeft.¹⁵³ De ACVZ verwijst

¹⁵³ Zie hierover ook hoofdstuk 2 (paragraaf mensenrechten) waarin betoogd wordt in dit soort gevallen intensiever dan voorheen na te gaan of er niet toch garanties kunnen worden afgedwongen bij de autoriteiten van het land van origine voor een behandeling dan wel rechtsgang die de zorg ex. art. 3 zou kunnen wegnemen.

naar het door de ACV in januari 2001 uitgebrachte advies met betrekking tot artikel 1F Vluchtelingenverdrag, waarin ten aanzien van verblijf in dat geval wordt aanbevolen uitsluitend minimale noodvoorzieningen beschikbaar te stellen. De ACVZ voegt daaraan thans toe dat het wenselijk is om in dergelijke gevallen de vreemdeling vrijheidsbeperkende maatregelen op te leggen bestaande uit het aangeven van een verblijfplaats en het opleggen van een periodieke meldingsplicht bij de Vreemdelingendienst.

5.4 Aandachtspunten bij de uitvoering

Uitzetting na strafrechtelijke detentie

Naast consequenties ten aanzien van de toegang of het verblijf (daaronder mede verstaan de ongewenstverklaring) van vreemdelingen, is er de mogelijkheid om vreemdelingen (alvorens hun uitzetting) in bewaring te stellen. Nog immer is in de strafrechtelijke praktijk zichtbaar dat illegale vreemdelingen bij herhaling in de strafrechtketen opduiken terwijl er geen maatregelen met betrekking tot hun aanwezigheid in Nederland zijn genomen. Bevorderd moet worden dat een illegale vreemdeling die een vrijheidsstraf wegens een gepleegd misdrijf heeft ondergaan, aansluitend aan zijn detentie en - zo dit onvermijdelijk is - een daaropvolgende korte termijn van vreemdelingenbewaring, het land wordt uitgezet. Dat is ook in het kader van terrorismebestrijding van het grootste belang. In ieder geval dient te worden voorkomen dat betrokkene, bijvoorbeeld om procedurele redenen, voortijdig op vrije voeten wordt gesteld¹⁵⁴.

Concentrische grenzen concept

A. GRENZEN

De ACVZ is een voorstander van het concept van de concentrische grenzen, zoals belicht in hoofdstuk 3. Geen fysieke grens is ondoordringbaar. Dit geldt dus ook voor zowel de Nederlandse buitengrens als de Schengen binnengrenzen. Er vinden bij die binnengrenzen 'achter de grens' controles plaats in de vorm van het Mobiel Toezicht Vreemdelingen door de Koninklijke Marechaussee. Uitbreiding van dit soort controles kan enig effect hebben, maar de kwetsbaarheid van de landgrenzen wordt hiermee geenszins opgeheven. Ook de zeegrens is kwetsbaar voor ongewenste penetratie. In het actieplan versterkt de regering in hoge mate de fysieke landgrenzen. De KMar wordt hiertoe met 168 fte uitgebreid. Het gevaar bestaat dat de aandacht te veel wordt geconcentreerd op de fysieke grens. In het kader van de grensbewaking dient ook ver buiten de landsgrenzen actie te worden ondernomen.

B. VEILIGHEIDSCHECKS

De ACVZ stelt voor dat, conform de Canadese praktijk, zoals beschreven in hoofdstuk 3, bij aanvragen voor toelating voor kort verblijf (visumhouders) en lang verblijf (MVV-aanvragers) een veiligheidscheck plaatsvindt. Dit zou bij voorkeur moeten gebeuren op de plaats van de aanvraag. Daar kan de aanvrager immers voor een interview worden opgeroepen. Uit haar onderzoek is de ACVZ gebleken dat aanvragers in de regel vaak aan een interview worden onderworpen, maar dat veiligheidsaspecten hierbij geen, of geen belangrijke rol spelen.

¹⁵⁴ Zie voorts de aanbevelingen in het advies uit mei 2002 van de ACVZ: *Vreemdelingen in bewaring. Advies over vreemdelingenbewaring en verwijdering van 'criminele' illegalen* (het advies kan worden gedownload op: www.acvz.com).

Bij twijfel moeten gegevens worden doorgezonden naar Nederland, waar verder onderzoek door immigratieautoriteiten en AIVD wordt uitgevoerd. De ACVZ raadt de regering aan om studie te verrichten naar de toepasbaarheid in de Nederlandse context van een database waarin vermoedelijke terroristen zijn geregistreerd. Zowel de Amerikaanse als Canadese overheid beschikken over een dergelijke database. De veiligheidscheck zal zeker gevolgen hebben voor de capaciteit van betrokken diensten (BZ, IND, AIVD). Het betekent immers verzware van taken, bijvoorbeeld in de vorm van verhoging van het aantal interviews. De ACVZ merkt in dit verband op dat het huidige nationale actieplan weliswaar voorziet in uitbreiding van capaciteit van KMar en IND, maar dat deze groei slechts een deel van de vreemdelingenketen ten goede komt, namelijk bij de bewaking van de fysieke grenzen en bij de iF-check bij asielaanvragen. Het concentrisch grensbewakingmodel vereist groei van andere betrokken diensten en dus een uitbreiding en/of een herschikking van de beschikbare middelen.

C. DE IMMIGRATION LIAISON OFFICER (ILO)/ DE KONINKLIJKE MARECHAUSSEE (KMAR)

In paragraaf 5.2 (documentcontrole bij aanvang reis) is al melding gemaakt van de ILO's, de Immigration Liaison Officers. De IND heeft sedert 1999 in een aantal zogenaamde risicolanden ILO's gestationeerd. Eén van de taken is het voorkomen dat onjuist gedocumenteerden of ongedocumenteerden naar Nederland reizen. Voorts faciliteren zij bij terugkeer en vergaren zij informatie met betrekking tot (illegale) immigratiestromen. De Nederlandse ILO's zijn gestationeerd in Amman, Bangkok, Colombo, Luanda, Dubai, Nairobi, Pretoria, Istanboel en Beijing. Zij zijn actief op meerdere vliegvelden in een bepaalde regio en functioneren binnen een netwerk van ILO's van andere landen. Behalve ILO's is ook de Koninklijke Marechaussee (KMar) betrokken bij de controle van passagiers. In het oog springend is de gate-controle bij aankomst van de reiziger op Schiphol, maar de KMar wordt ook ingezet in het buitenland. Zij zijn daar evenwel niet gestationeerd, maar incidenteel doen zij daar zogenaamde pre-boarding checks. De ACVZ acht de invulling van deze vorm van persoonscontrole te incidenteel. Planmatigheid van deze controles lijkt te ontbreken. Dit zou een meer structurele vorm moeten krijgen en met name meer dan nu, gericht op risicogebieden.

In opdracht van de IND zijn de Nederlandse ILO's en hun netwerk geëvalueerd. Naar het oordeel van de IND levert dat netwerk een wezenlijke bijdrage aan de controle op en het tegengaan van illegale migratie naar Nederland en Europa. Wel dient de samenwerking met organisaties als KMar, Ministerie van Buitenlandse Zaken en AIVD/CRI, te worden verbeterd. Ook de samenwerking met de ILO's van andere landen (Canada, Groot-Brittannië, Australië en de Verenigde Staten) kan worden verbeterd, vooral op het managementniveau waar de netwerken worden aangestuurd (het ILO-backoffice en de directie van de IND). De ondersteuning van het netwerk door het ILO-backoffice in Nederland moet worden uitgebreid. Tevens wordt aangeraden duidelijke criteria voor de aanwijzing van plaatsen voor stationering van een ILO te ontwikkelen.

Ook in Europees verband groeit de aandacht voor de werkzaamheden van ILO's. De JBZ-Raad heeft op 28 november 2002 enkele conclusies over verbetering van het netwerk van ILO's aangenomen.¹⁵⁵ De inzet van ILO's wordt als kostenefficiënt beoordeeld en de lidstaten worden dan ook verzocht het detacheren van meer verbindingssambtenaren te overwegen. Verder pleit de Raad voor betere informatie-uitwisseling tussen ILO's en intensievere samenwerking tussen verbindingssambtenaren en consulaire diensten.

¹⁵⁵ JBZ-Raad, 28-29 november 2002, 14817/02.

Ook zouden de taken van de verschillende ambtenaren in het buitenland die te maken hebben met immigratievraagstukken scherper moeten worden afgebakend. Via studiebijeenkomsten en workshops zou binnen één jaar een gemeenschappelijk handboek voor ILO's moeten worden opgesteld.

De ACVZ ondersteunt de Europese conclusies en beveelt aan het Nederlands ILO netwerk uit te breiden en verder te professionaliseren. Daarbij zou de aandacht voor nationale veiligheid en terrorismebestrijding een belangrijke rol in het takenpakket van de ILO moeten krijgen. Ook bij de aanwijzing van standplaatsen zou rekening moeten worden gehouden met dit veiligheidsaspect: regio's waar een groter risico op inreis van potentiële terroristen wordt vermoed, zouden bij voorkeur in aanmerking moeten komen voor plaatsing van een verbindingssambtenaar.

Uiteindelijk moet de inzet van ILO's gezien worden als een voorbereiding op het, zo nodig, controleren van de reiziger bij aanvang van de reis. Als voorbeeld kan genoemd worden dat op vele vliegvelden (Canada, Ierland) de reiziger naar de VS al op het vliegveld van vertrek door de Amerikaanse 'immigration' gaat. Bij aankomst wordt zijn vlucht dan ook als een binnenlandse vlucht afgedaan. Er moet naar worden gestreefd dat de Schengen landen hier te geleger tijd ook toe overgaan, te beginnen op de grotere risicovliegvelden.

D. RISICOPROFIELEN

Zoals reeds eerder is opgemerkt, is het werken met risicoprofielen ('profiling') een goed middel om de schaarse capaciteit efficiënt in te zetten. Dat geldt voor veiligheidschecks in het buitenland, maar ook bij de behandeling van reguliere en asielaanvragen in ons eigen land. Het is de ACVZ gebleken dat deze profielen, zij het in beperkte mate, wel reeds worden toegepast bij de selectie van mogelijke iF asielzaken. Naar het oordeel van de ACVZ zou het werken met risicoprofielen dienen te worden geborgd bij alle asielzaken en bij reguliere toelatingsaanvragen.

Informatie-(uitwisseling) en opleiding

Vastgesteld kan worden dat bij (de uitvoering van) aspecten van het vreemdelingenbeleid en het voorkomen en bestrijden van terrorisme meerdere overheidsinstanties een specifieke taak en verantwoordelijkheid hebben. De ACVZ noemt hierbij achtereenvolgens:

- de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) die, onder gezag van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, specifiek belast is met het verzamelen van gegevens, het bewerken daarvan en het informeren van instanties met betrekking tot terroristische bedreigingen;
- de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), onder gezag van de Minister van Justitie, die – onder meer – tot haar taak heeft het (voorbereiden van) beslissen omtrent het toelaten of verwijderen van vreemdelingen in het belang van de nationale veiligheid;
- de Koninklijke Marechaussee (KMar), onder gezag van de Minister van Defensie, ten aanzien van de grensbewaking;
- de Visadienst, die onder gezag van de Minister van Buitenlandse Zaken, visa verstrekt;
- de regionale politiekorpsen die onder gezag van de Minister van Justitie verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van het binnenlands vreemdelingentoezicht;
- het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) die onder het gezag van het Openbaar Ministerie belast zijn met de opsporing van terroristische misdrijven.

A. KRUISPUNTDATABANK¹⁵⁶

Van belang is dat de informatie-uitwisseling tussen de hiervoor genoemde uitvoeringsorganisaties optimaal verloopt, waarbij de AIVD in het kader van het voorkomen en bestrijden van terrorisme een centrale rol dient te vervullen. Het opstellen van een zogenaamde *kruispunt-databank* biedt hiertoe een mogelijkheid. Daarbij gaat het om het systematisch aanvullen dan wel het vergelijken van de gegevensbestanden van de AIVD met relevante gegevensverzamelingen van overige overheidsorganen, betreffende gegevens over vreemdelingen. De AIVD fungeert hierin als spin in het web. De AIVD dient als enige toegang te hebben tot alle informatie uit de kruispunt-databank. De AIVD zal de door de betrokken instanties aangeleverde gegevens moeten analyseren en bewerken en het belang van bepaalde informatie voor een organisatie moeten onderkennen.

De ACVZ acht deze wijze van het combineren van gegevens in het belang van de nationale veiligheid gerechtvaardigd. De ACVZ realiseert zich terdege dat hierbij een spanningsveld kan ontstaan tussen het (veiligheids)belang van de Nederlandse samenleving en de belangen van het individu. Zij acht daarom een wettelijke regeling voor het bestaan en van het (exclusief) gebruikmaken van een kruispunt-databank door de AIVD, noodzakelijk.

Onderzocht moet of en zo ja op welke wijze de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 dient te worden aangepast om voor zo'n databank een adequate wettelijke basis te bieden. De waarborgen voor de privacy-bescherming mogen hierbij niet uit het oog worden verloren.

B. THEMAREGISTERS EN SAMENWERKING POLITIE-IND

De ACVZ verwijst verder naar de brief van 6 januari 2003 van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer met als bijlage het rapport van de werkgroep Gegevensuitwisseling en Terrorismebestrijding¹⁵⁷. In het rapport wordt -onder meer-aanbevolen om in de Wet politieregisters de mogelijkheid op te nemen dat door opsporingsdiensten zogenaamde themaregisters worden ingericht. Met behulp van themaregisters kan een bepaald strafrechtelijk relevant thema, bijvoorbeeld terrorisme worden onderzocht. In het themaregister kunnen gegevens worden opgeslagen over (groepen) van [strafrechtelijk] 'onverdachte personen ten aanzien van wie aanknopingspunten bestaan dat zij betrokken kunnen zijn bij het beramen, voorbereiden van of plegen van misdrijven die verband houden met het te onderzoeken thema'.¹⁵⁸ De ACVZ wijst erop dat daarbij ook vreemdelingrechtelijke informatie relevant kan zijn. De ACVZ acht het raadzaam dat relevante informatie uit een dergelijk register door de AIVD gebruikt kan worden bij het opstellen van haar ambtsberichten, mede voor gebruik door de IND. De ACVZ beveelt aan om aan het voorgaande uitwerking te geven bij de wijziging van de Wet politieregisters die thans wordt voorbereid.

Opsporingsgegevens leiden in veel gevallen niet tot strafrechtelijke gevolgen maar kunnen soms, al dan niet samen met andere informatie, leiden tot de conclusie dat de betrokkene een gevaar vormt voor de nationale veiligheid. Minstens zo belangrijk als het treffen van geautomatiseerde voorzieningen acht de ACVZ het dat de "human-intelligence" wordt versterkt, de meer klassieke vorm van informatie-inwinning en uitwisseling.

¹⁵⁶ Momenteel wordt gewerkt aan een 'datawarehouse' gevuld met gegevens uit primaire systemen van verschillende uitvoeringsorganisaties in de vreemdelingenketen, de BVV (Basisvoorziening Vreemdelingen). De AIVD is niet betrokken bij de BVV. Bovendien is de BVV een gedeelde informatievoorziening waartoe alle relevante organisaties toegang hebben.

¹⁵⁷ *Kamerstukken II 2002-2003*, 27 925, nr. 82.

¹⁵⁸ Zie noot 1.

ling dus. Vermoed wordt dat bij sommige van de betrokken overheidsdiensten informatie beschikbaar is, die voor de eigen taakstelling als “bij-vangst” wordt beschouwd en niet ter beschikking wordt gesteld van de andere diensten.

Een procedure om te verzekeren dat gegevens die voortkomen uit een (strafrechtelijk) opsporingsonderzoek op, voor de nationale veiligheid van belang zijnde gegevens systematisch worden gescreend, bestaat thans niet. Een dergelijke procedure en de daarbij behorende samenwerking tussen de politie en de IND, acht de ACVZ nodig. Daarmee wordt verzekerd dat gegevens van politiediensten, die zijn verzameld in het kader van het opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven, in gevallen die niet leiden tot een strafrechtelijke vervolging, in nauw overleg met de IND op gestructureerde wijze worden gescreend op bruikbaarheid voor het treffen van bestuursrechtelijke maatregelen, bijvoorbeeld tot ongewenstverklaring van de vreemdeling.

C. INFORMATIEPLICHT IND-MEDEWERKERS

Elektronische verwerking van gegevens in een databank is van groot belang. Essentieel hierbij is en blijft dat elektronische gegevensverzameling verkregen wordt uit gegevens die via menselijk spuurwerk worden verkregen. Dit houdt in dat overal waar overheidsdiensten met vreemdelingen in aanraking komen en gegevens omtrent de (nationale)veiligheid zichtbaar kunnen worden, dient te worden gewaarborgd dat de betreffende informatie zijn weg vindt naar de gegevensdatabank van de AIVD.

Politie-, KMar- en Douaneambtenaren zijn ingevolge artikel 62 van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 verplicht om (ongevraagd) aan de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten mededeling te doen van hen ter beschikking gekomen gegevens die voor het werk van die diensten van belang zou kunnen zijn. Een dergelijke verplichting bestaat naar het oordeel van de ACVZ ten onrechte niet voor medewerkers van de IND. Een aantal medewerkers van die dienst heeft frequente contacten met zowel asielzoekers als overigens in Nederland verblijvende vreemdelingen. De kans dat contacten enige relevante informatie voor veiligheidsdiensten opleveren, is verre van denkbeeldig. Het opleggen van de verplichting tot het doorgeven van die informatie zal een meer dan theoretische bijdrage kunnen leveren aan terrorismebestrijding. Daarbij bevordert de verplichting de alertheid van de betrokken IND-ambtenaren op zulke informatie.

D. OPLEIDINGEN

De ACVZ acht het van belang dat bij de opleiding van medewerkers van alle organisaties in de vreemdelingenketen aan aspecten van nationale veiligheid en terrorismebestrijding meer dan normale aandacht wordt besteed. Dit geldt zowel voor functionarissen in Nederland als in het buitenland. Ook is dit van toepassing op de beslisambtenaren van de IND, omdat zij zoals hierboven reeds is vermeld, bij de behandeling van de reguliere verblijfsaanvragen van vreemdelingen, in de nabije toekomst de ‘ogen en oren’ van de vreemdelingendienst zullen gaan missen.

De ACVZ merkt hierbij op dat, indien de reguliere toelatingstaken van de vreemdelingendiensten van de 25 regionale politiekorpsen aan de IND in de loop van 2003 en 2004 worden overgedragen, dit zou kunnen inhouden dat op termijn ook taken in het kader van het vreemdelingentoezicht als specialisme zouden verdwijnen. Het integreren van dit specialisme in de algemene basispolitiezorg acht de ACVZ ongewenst, in het bijzonder als het gaat om het belang van het tijdig onderkennen van gedragingen van vreemdelingen die gerelateerd kunnen zijn aan terrorisme.

Biometrie en visa

Om vreemdelingen adequaat te kunnen monitoren, spelen twee factoren een doorslaggevende rol. In de eerste plaats zullen er gegevens over vreemdelingen op een centrale plaats moeten worden vastgelegd. In de tweede plaats speelt biometrie een belangrijke rol bij het eenduidig en uniek gekoppeld houden van deze informatie aan de juiste persoon. Het waarborgen van de privacy van vreemdelingen bij het verwerken van deze gegevens dient hierbij uiteraard gegarandeerd te zijn. Deze manier van gegevensverwerking wordt op dit moment overwogen door de EU, waar wordt nagedacht over het inrichten van een centrale visumdatabase waarin ook biometrische gegevens zullen worden opgeslagen. Verder kan een uitgereikt visum persoonsgebonden worden gemaakt door het opnemen van een biometrisch kenmerk. Hierdoor kan de zogenaamde 'look-alike' fraude worden voorkomen. Om te zorgen dat het biometrische kenmerk op Schengenvisa door alle aangesloten Schengen lidstaten kan worden uitgegeven en gebruikt, is het noodzakelijk om hierover tussen de Schengenlanden afspraken te maken.

Op het Schengen visumsticker wordt nu geen biometrisch gegeven opgenomen. Nederland gaat wel experimenteren met het digitaal opnemen van zowel een foto als een vingerafdruk bij aanvraag van een visum in het buitenland,¹⁵⁹ de biometrische gegevens zijn dan voorhanden bij de aanvraagformulieren, maar niet op het visum zelf. In Europees verband zijn afspraken gemaakt over welke gegevens op verblijfsdocumenten van derde landers mogen worden opgenomen. Nederland was van mening dat op het verblijfsdocument ook een biometrisch gegeven (vingerafdruk) moest worden opgenomen. In de verordening die als resultaat van het onderhandelingsproces op 13 juni 2002 werd vastgesteld zijn biometrische gegevens als vingerafdruk en irisscan niet opgenomen in de limitatieve lijst van gegevens op te nemen in een verblijfsdocument.¹⁶⁰ De Beneluxlanden hebben op 10 december 2002 een amendement op de verordening voorgesteld, waarbij het opnemen van biometrische gegevens mogelijk wordt gemaakt.¹⁶¹

De Verenigde Staten hebben aangekondigd dat binnen afzienbare tijd, paspoorten van reizigers naar de VS biometrische gegevens moeten bevatten en dat, indien het paspoort zulke gegevens ontbeert te allen tijde een 'biometrisch' visum moet worden aangevraagd (dus op termijn ook door Nederlandse reizigers). Dit betekent dat waarschijnlijk ook de EU lidstaten binnen afzienbare tijd zullen overgaan tot het opnemen van zulke gegevens in de eigen reisdocumenten. De ACVZ beschouwt het bovengenoemd experiment van Nederland als een stap in de goede richting. Gelet op de hierboven beschreven ontwikkeling, verdient het aanbeveling dat Nederland op afzienbare termijn het verplicht stellen van een 'biometrisch' visum in EU verband, opnieuw aan de orde stelt.

Tenslotte merkt de ACVZ op dat een visa-volgsysteem voor vreemdelingen, die zich voor kort verblijf in de Europese Unie ophouden, ontbreekt. Het zou een ideale situatie zijn indien wordt gekozen voor de ontwikkeling van een 'entry/exit' systeem, waarbij

¹⁵⁹ De diplomatieke post zendt deze gegevens digitaal naar Nederland en deze gegevens worden bij de grenspassage vergeleken met de biometrische gegevens van de vreemdeling. Deze gegevens wil Nederland ook gebruiken om te onderzoeken hoeveel personen als ongedocumenteerd worden geregistreerd in de landelijke aanmeldcentra voor asielzoekers (AC).

¹⁶⁰ Verordening (EG) Nr.1030/2002 van de Raad van 13 juni 2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen, *PbEG* 2002, L 157/1.

¹⁶¹ 'Council Regulation (EC) No. 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals - proposal for amendment', Notitie van de delegaties van de Beneluxlanden aan de Visa Working party, 15457/02 d.d. 10 december 2002.

de vreemdeling wordt geregistreerd bij afgifte van het visum, inreis in het Schengengebied en uitreis. In theorie is een dergelijk systeem een zeer effectief controle-middel op de in- en uitreis van vreemdelingen.

De ontwikkeling van een 'entry/exit' systeem zal naar verwachting onevenredig hoge kosten en organisatorische problemen met zich meebrengen. Deze realiteit in oogen-schouw nemend, is de ontwikkeling van een dergelijk systeem nog een te grote stap. In elk geval acht de ACVZ het gewenst dat in de Europese regelgeving wordt vastgelegd dat verleende visa, vergezeld gaan van een aan het paspoort te hechten inreisbewijs met geplande (uiterste) uitreisdatum, dat bij uitreis ongeldig wordt gemaakt.

5.5 Conclusies en aanbevelingen Nederland

Dit hoofdstuk richtte zich op de reacties van de Nederlandse regering op de aanslagen van 11 september 2001 en de maatregelen die vervolgens door de regering zijn getroffen ter bestrijding en voorkoming van terreur.

Er is met name gekeken naar wat nu aanwezig is aan instrumentarium in de vreemdelin-genketen voor het voorkomen en bestrijden van terreur. De ACVZ concludeert dat het wettelijk/juridisch instrumentarium lijkt te voldoen, mits hiervan effectief gebruik gemaakt wordt.

In de wet en/of regelgeving dient echter meer duidelijkheid te worden verschaft over de vraag of het plegen van terroristische activiteiten, waaronder begrepen de voorbereiding en ondersteuning ervan, hetzij in Nederland dan wel in het buitenland gepleegd, inderdaad kan worden beschouwd als bedreigingen, respectievelijk een gevaar voor de openbare orde in Nederland en/of de nationale veiligheid, dan wel dat er sprake is van overige zwaarwegende belangen betreffende de openbare orde, zodat daaraan consequenties inzake de toelating, het verblijf of de uitzetting en/of ongewenstverklaring van vreemdelingen kunnen worden verbonden.

De uitvoering van het vreemdelingenbeleid kan effectiever door betere samenwerking en communicatie tussen de partners in de vreemdelingenketen en met de Nederlandse inlichtingendiensten en het invoeren van biometrische gegevens.

De ACVZ doet in dit kader de volgende aanbevelingen:

Nationale regelgeving en beleid:

7. Leg in de Vreemdelingenwet 2000 dan wel het Vreemdelingenbesluit 2000 vast dat het plegen van terroristische activiteiten, waaronder begrepen de voorbereiding en ondersteuning ervan, hetzij in Nederland dan wel in het buitenland gepleegd, geacht wordt een bedreiging te zijn voor de nationale veiligheid in Nederland. De uitwerking hiervoor dient in de Vreemdelingencirculaire 2000 te worden vastgelegd;
8. Leg in de Vreemdelingenwet 2000 een bijzondere procedure vast voor de situatie waarin de rechter, in geval van een gevaar voor de nationale veiligheid, te maken krijgt met niet-openbare stukken in procedures met betrekking tot verblijfsvergunningen, teneinde die stukken te kunnen betrekken in zijn oordeel;
9. Vervang in de Vreemdelingenbesluit 2000 de toetsingsmaatstaf 'concrete aanwijzingen voor het vormen van een gevaar voor de nationale veiligheid' door de toetsingsmaatstaf 'ernstige redenen voor het bestaan van een gevaar

voor de nationale veiligheid. Hanteer deze toetsingsmaatstaf zowel voor de weigering van de binnenkomst als voor de intrekking of niet verlenging van een verleende verblijfsvergunning met betrekking tot asielzoekers en diegenen die op basis van een verblijfsvergunning in Nederland (willen) verblijven;

10. In het geval van niet uitzetbaarheid van een vreemdeling, ondanks gebleken gevaar voor de openbare orde en/of nationale veiligheid, dient aan hem vrijheidsbeperkende maatregelen te worden opgelegd in de vorm van het aangeven van een verblijfplaats en een periodieke meldingsplicht bij de Vreemdelingendienst.

Het ‘concentrische grenzen concept’:

11. Voer de werkwijze in zoals door de Canadese immigratieautoriteiten in samenwerking met de Canadese veiligheidsdiensten thans in praktijk wordt gebracht ten aanzien van het werken met risicoprofielen en het uitvoeren van veiligheidschecks bij toelatingsaanvragen (visum/regulier/asiel);
12. Breid het aantal, op ambassades gestationeerde, Immigration Liaison Officers (ILO) in alle risicolanden uit en zet hen gericht in op het signaleren en voorkomen van (illegale) immigratie van potentiële terroristen;
13. Voer het aantal pre-boarding checks door de KMar op waarbij deze vorm van persoonscontrole minder incidenteel dan nu dient te worden ingevuld en laat deze controles planmatig plaatsvinden, gericht op risicogebieden;
14. Geef de samenwerking tussen de KMar en de ILO een formele status waarbij, met name, de wijze van informatie-uitwisseling is geregeld.

Informatie uitwisseling:

15. Overweeg een koppeling van relevante gegevensverzamelingen van de overheidsorganen die deel uitmaken van de vreemdelingenketen, zodat er een zogenaamde kruispuntdatabank tot stand komt en die (uitsluitend) beschikbaar wordt voor de AIVD. Creëer een wettelijke basis voor deze kruispuntdatabank en zorg voor borging van de bescherming van de privacy;
16. Voeg in de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 de IND toe aan de in artikel 62 genoemde overheidsdiensten, waarvan de medewerkers verplicht zijn om ongevraagd mededeling aan de AIVD te doen van hen ter kennis gekomen informatie, de nationale veiligheid aangaande;
17. Realiseer de mogelijkheid om in zogenoemde themaregisters, die ingevolge een reeds voorgenomen wijziging van de Wet Politierregisters, in de nabije toekomst zullen worden opgezet, ook vreemdelingrechtelijke informatie op te nemen en om de informatie uit deze themaregisters beschikbaar te stellen voor beslissingen inzake de toelating, het verblijf en/of de verwijdering van vreemdelingen;
18. Bevorder dat gegevens van politiediensten, die zijn verzameld in het kader van het opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven, in gevallen die niet leiden tot een strafrechtelijke vervolging, in nauw overleg met de IND op gestructureerde wijze worden gescreend op bruikbaarheid voor het trefpen van bestuursrechtelijke maatregelen, bijvoorbeeld tot ongewenstverklaring van de vreemdeling;

19. Verbeter de training van immigratie ambtenaren in het binnen- en buitenland op het gebied van terroristische dreiging.

Biometrische gegevens en visa:

- 20. Bevorder in Europees verband (alsnog) een verplichte opname van een biometrisch gegeven (met name de vingerafdruk) op verblijfsdocumenten;**
- 21. Streef in Europees verband naar een regeling waarbij verstrekte visa vergezeld gaan van een aan het paspoort gehecht inreisbewijs, met daarop een uiterste vertrekdatum, dat bij uitreis wordt verwijderd.**

Behorend bij hoofdstuk 1, Achtergronden

(EUROPESE DEFINITIE & RECHTSMACHT)

Kaderbesluit van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding, 2002/475/JBZ, PbEG 2002,

L 164/3 d.d.

22 juni 2002

Artikel 1

Terroristische misdrijven (...)

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

- een bevolking ernstig vrees aan te jagen, of
 - de overheid of een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling, dan wel
 - de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen:
- a) aanslag op het leven van een persoon, die de dood ten gevolge kan hebben;
 - b) ernstige schending van de lichamelijke integriteit van een persoon;
 - c) ontvoering of gijzeling;
 - d) het veroorzaken van grootschalige vernieling van staats- of regeringsvoorzieningen, vervoerssystemen of infrastructurele voorzieningen, met inbegrip van informatica-systemen, een vast platform op het continentale plat, openbare plaatsen of niet voor het publiek toegankelijke terreinen, waardoor mensenlevens in gevaar kunnen worden gebracht of grote economische schade kan worden aangericht;
 - e) het kapen van een luchtvaartuig, vaartuig of ander transportmiddel voor het vervoer van groepen van personen of goederen;
 - f) het vervaardigen, bezit, verwerven, vervoer, leveren of het gebruik van vuurwapens, springstoffen, kernwapens, biologische en chemische wapens, alsmede het verrichten van onderzoek en het ontwikkelen van biologische en chemische wapens;
 - g) het laten ontsnappen van gevaarlijke stoffen of het veroorzaken van brand, overstroming of ontploffing, waardoor mensenlevens in gevaar worden gebracht;
 - h) het verstoren of onderbreken van de toevoer van water, elektriciteit of een andere essentiële natuurlijke hulpbron, waardoor mensenlevens in gevaar worden gebracht;
 - i) het bedreigen met een van de onder a) tot en met h) bedoelde gedragingen...’

Artikel 2

Strafbare feiten met betrekking tot een terroristische groep

(...)

2. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om de hierna volgende opzettelijke gedragingen strafbaar te stellen:

- a) het leiden van een terroristische groep;
- b) het deelnemen aan de activiteiten van een terroristische groep, waaronder het verstrekken van gegevens of middelen aan de groep of het in enigerlei vorm financieren van de activiteiten van de groep, wetende dat deze deelneming bijdraagt aan de criminele activiteiten van de groep.

Artikel 3

Strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten

Iedere lidstaat neemt de maatregelen die noodzakelijk zijn om de volgende gedragingen als strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten aan te merken:

- a) gekwalificeerde diefstal gepleegd met het oogmerk om een van de in artikel 1, lid 1, genoemde gedragingen te verwezenlijken;
- b) afpersing met het oogmerk om een van de in artikel 1, lid 1, genoemde gedragingen te verwezenlijken;
- c) het valselijk opmaken van administratieve documenten met het oogmerk om een van de in artikel 1, lid 1, onder a) tot en met h), of een van de in artikel 2, lid 2, onder b), genoemde gedragingen te verwezenlijken.

Artikel 4

Uitlokking, medeplichtigheid, poging

1. Iedere lidstaat neemt de maatregelen die noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat uitlokking van of medeplichtigheid aan een van de in artikel 1, lid 1, en in artikel 2 of 3 bedoelde strafbare feiten strafbaar wordt gesteld.
2. Iedere lidstaat neemt de maatregelen die noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat poging tot het plegen van een van de in artikel 1, lid 1, en artikel 3 genoemde strafbare feiten, met uitzondering van poging tot het plegen van het in artikel 1, lid 1, onder f), bedoelde bezit en het in artikel 1, lid 1, onder i), bedoelde strafbare feit, strafbaar wordt gesteld.
3. Iedere lidstaat neemt de maatregelen die noodzakelijk zijn om op de in artikel 2 genoemde strafbare feiten vrijheidsstraffen te stellen, waarbij het strafmaximum ten aanzien van het in artikel 2, lid 2, onder a), genoemde strafbare feit niet lager mag zijn dan 15 jaar, en het strafmaximum ten aanzien van het in artikel 2, lid 2, onder b), genoemde strafbare feit niet lager dan acht jaar. Voorzover het in artikel 2, lid 2, onder a), genoemde strafbare feit uitsluitend betrekking heeft op de in artikel 1, lid 1, onder i), genoemde gedraging, mag het strafmaximum niet lager zijn dan acht jaar.

Artikel 9

Rechtsmacht en vervolging

(...)

3. Iedere lidstaat neemt de maatregelen die noodzakelijk zijn om zijn rechtsmacht tevens te vestigen met betrekking tot de in de artikelen 1 tot en met 4 bedoelde strafbare feiten in de gevallen waarin hij weigert een persoon die van een dergelijk strafbaar feit wordt verdacht of daarvoor is veroordeeld, aan een andere lidstaat of een derde staat over te dragen of uit te leveren.
4. Iedere lidstaat draagt er zorg voor dat zijn rechtsmacht de gevallen bestrijkt waarin een in de artikelen 2 en 4 bedoeld strafbaar feit geheel of gedeeltelijk op zijn grondgebied is gepleegd, ongeacht de plaats waar de terroristische groep haar basis heeft of haar criminele activiteiten uitoefent.
5. Dit artikel sluit de uitoefening van een door een lidstaat krachtens de nationale wetgeving vastgestelde rechtsmacht niet uit.

Behorend bij hoofdstuk 2, het volkenrecht, de Verenigde Naties en terrorismebestrijding

Lijst van de 12 internationale verdragen en protocollen inzake terrorisme. Nederland is tot al deze instrumenten toegetreden.

1. Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen - Tokio, 14 september 1963; Inwerkingtreding Nederland: 12 februari 1970; Tractatenblad 1964-186;
2. Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen - Den Haag, 16 december 1970; Inwerkingtreding Nederland: 26 september 1973; Tractatenblad 1971-50;
3. Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart - Montreal, 23 september 1971; Inwerkingtreding Nederland: 26 september 1973; Tractatenblad 1971-218;
4. Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten - New York, 14 december 1973; Inwerkingtreding Nederland: 5 januari 1989; Tractatenblad 1981-69;
5. Verdrag tegen het nemen van gijzelaars - New York, 17 december 1979; Inwerkingtreding Nederland: 5 januari 1989; Tractatenblad 1981-53;
6. Verdrag inzake de fysieke beveiliging van nucleair materiaal - Wenen, 3 maart 1980; Inwerkingtreding Nederland: 6 oktober 1991; Tractatenblad 1981-7;
7. Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen van geweld op luchthavens voor de internationale burgerluchtvaart, in aanvulling op het Verdrag ter bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart - Montreal, 24 februari 1988; Inwerkingtreding Nederland: 10 augustus 1995; Tractatenblad 1988-88;
8. Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart - Rome, 10 maart 1988; Inwerkingtreding Nederland: 3 juni 1992; Tractatenblad 1989-17;
9. Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentale plat - Rome, 10 maart 1988; Inwerkingtreding Nederland: 3 juni 1992; Tractatenblad 1989-18;
10. Verdrag inzake het merken van kneedspringstoffen ten behoeve van de opsporing ervan - Montreal, 1 maart 1991; Inwerkingtreding Nederland: 3 juli 1998; Tractatenblad 1992-80;
11. VN Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen - New York, 15 december 1997; Inwerkingtreding Nederland: 9 maart 2002; Tractatenblad 1999-161;
12. VN Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme - New York, 9 december 1999; Inwerkingtreding Nederland: 10 april 2002; Tractatenblad 2001-62

Vier van de twaalf verdragen en protocollen zijn zgn. VN verdragen omdat ze opgesteld zijn binnen de VN en middels een resolutie van de Algemene Vergadering zijn aangenomen. De andere acht verdragen staan bekend als internationale non-VN verdragen.

Aan een tweetal verdragen wordt binnen de VN nog gesleuteld: een verdrag tegen nucleair terrorisme en een 'alomvattend' verdrag ('comprehensive convention'); over de laatste zal de komende tien jaar wel geen overeenstemming worden bereikt, terwijl het nucleaire verdrag wellicht binnen drie tot vijf jaar wordt aangenomen.

Behorend bij hoofdstuk 4, de Europese Unie

NAVO

Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) jo Partnership for Peace (PfP)
(zie de eerste voetnoot bij hoofdstuk 4)

Partnership Action Plan against Terrorism

Preamble

1. On 12 September 2001, the Member States of the Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) condemned unconditionally the terrorist attacks on the United States of America on 11 September 2001, and pledged to undertake all efforts to combat the scourge of terrorism.
2. Building on this commitment, member States of the Euro-Atlantic Partnership Council (hereinafter referred to as EAPC States) hereby endorse this Partnership Action Plan against Terrorism with a view to fulfilling their obligations under international law with respect to combating terrorism, mindful that the struggle against terrorism requires joint and comprehensive efforts of the international community, and resolved to contribute effectively to these efforts building on their successful co-operation to date in the EAPC framework.
3. EAPC States will make all efforts within their power to prevent and suppress terrorism in all its forms and manifestations, in accordance with the universally recognised norms and principles of international law, the United Nations Charter, and the United Nations Security Council Resolution 1373. In this context, they will in particular 'find ways of intensifying and accelerating the exchange of operational information, especially regarding actions or movements of terrorist persons or networks' and 'emphasise the need to enhance co-ordination of efforts on national, sub-regional, regional and international levels in order to strengthen a global response to this serious challenge and threat to international security.'
4. EAPC States are committed to the protection and promotion of fundamental freedoms and human rights, as well as the rule of law, in combating terrorism.
5. EAPC States reaffirm their determination to sign, ratify and implement the relevant United Nations conventions related to the fight against terrorism.
6. EAPC States will co-operate in the fight against terrorism in the EAPC framework in accordance with the specific character of their security and defence policies and the EAPC/PfP principles of inclusiveness and self-differentiation. They will seek complementarity of their efforts in this framework with those undertaken by relevant international institutions.

Objectives

7. EAPC States co-operate across a spectrum of areas in the Euro-Atlantic Partnership Council and Partnership for Peace that have relevance to the fight against terrorism. These include inter alia political consultations; operations; issues of military interoperability; defence and force planning and defence reform; consequence management, including civil emergency planning; air defence and airspace management; armaments co-operation; border control and security; suppression of financing of terrorism; preven-

tion of arms and explosives smuggling; science; and arms control and non-proliferation. EAPC States stress that arms control and non-proliferation make an essential contribution to the global combat against terrorism, in particular by helping prevent the use of WMD. EAPC States stress in this context the importance of abiding by, and ensuring the effective implementation of existing multilateral instruments.

8. Through the Partnership Action Plan, EAPC States will identify, organize, systematize ongoing and new EAPC/PfP activities, which are of particular relevance to the international fight against terrorism.

9. The principal objectives of the Partnership Action Plan against Terrorism are to: Reconfirm the determination of EAPC States to create an environment unfavourable to the development and expansion of terrorism, building on their shared democratic values, and to assist each other and others in this endeavour.

Underscore the determination of EAPC States to act against terrorism in all its forms and manifestations and their willingness to co-operate in preventing and defending against terrorist attacks and dealing with their consequences.

Provide interested Partners with increased opportunities for contributing to and supporting, consistent with the specific character of their security and defence policies, NATO's efforts in the fight against terrorism.

Promote and facilitate co-operation among the EAPC States in the fight against terrorism, through political consultation, and practical programmes under EAPC and the Partnership for Peace.

Upon request, provide assistance to EAPC States in dealing with the risks and consequences of terrorist attacks, including on their economic and other critical infrastructure.

Mechanisms

(...)

16. The specific action items under this Partnership Action Plan against Terrorism are listed below; other items may be added later. Implementation of these activities will be subject to applicable national laws and regulations, the specific character of security and defence policies of EAPC States and the principles of inclusiveness and self-differentiation.

16.1. Intensify Consultations and Information Sharing

16.1.1. **Political consultations.** Allies and Partners will consult regularly on their shared security concerns related to terrorism. Allies will make efforts to inform Partners about, and/or seek their views on, issues related to international fight against terrorism, beginning from the early stages of Alliance discussions. Partners may seek, in accordance with agreed procedures, direct political consultations with NATO, individually or in smaller groups, on their concerns related to terrorism. The consultations and discussions will reflect key security concerns of Allies and Partners, if relevant to the fight against terrorism.

16.1.2. **Information sharing.** EAPC States will intensify their efforts to share information and views related to terrorism, both in EAPC meetings and in seminars and workshops held under EAPC/PfP auspices. Lead nations may be invited to organise such events. EAPC States note the establishment of an EAPC/PfP Intelligence Liaison Unit (EAPC/PfP ILU). They will promote, in accordance with their domestic laws, exchange of intelligence relevant to terrorist threats.

16.1.3. **Armaments information sharing.** EAPC States will share information on equipment development and procurement activities which improve their national capabilities to combat terrorism, in the appropriate groups under the Conference of National Armaments Directors (CNAD).

16.1.4. **Scientific Co-operation in identifying and mitigating new threats and**

challenges to security. States in the EAPC Committee on the Challenges of Modern Society (CCMS) will exchange information within networks of national experts dealing with selected priority topics related to the prevention and mitigation of societal disruption. Both Partner and Allied experts will participate in these co-operative activities. Close contacts with other NATO bodies and international organizations, as well as the PFP Consortium of Defence Academies and Security Studies Institutes, will be maintained to seek complementarity of effort, identify critical gaps and to launch co-operative projects.

16.1.5. Civil Emergency Planning. EAPC States will share related information and actively participate in Civil Emergency Planning to assess risks and reduce vulnerability of the civil population to terrorism and WMD. This will include active participation in crisis management procedures.

16.2. Enhance Preparedness for Combating Terrorism

16.2.1. Defence and security sector reform. Partners will intensify their efforts to develop efficient, democratically controlled, properly-structured and well-equipped forces able to contribute to combat terrorism.

16.2.2. Force planning. Partners involved in the Partnership for Peace Planning and Review Process (PARP) will give priority, among others, to Partnership Goals aimed at improving their capabilities to participate in activities against terrorism. Such Partnership Goals will be identified within PARP and will also be communicated to Partners not participating in the PARP process - for information and to encourage equivalent efforts by non-PARP countries.

16.2.3. Air Defence and Air Traffic Management. Allies and Partners will co-operate in efforts undertaken by the NATO Air Defence Committee on air defence / air policing capability improvements and by the NATO Air Traffic Management Committee on civil-military Air Traffic Control co-ordination procedures' improvements in response to the new situation. They will contribute, based on national decisions, to the development of Air Situation Data exchange between Allies and Partners.

16.2.4. Information exchange about forces. EAPC States may consider to exchange information regarding forces responsible for counter-terrorism operations and facilitate contacts among them as appropriate.

16.2.5. Training and exercises. Partners will be invited to participate in training opportunities and exercises related to terrorism to be co-ordinated by SACEUR/SACLANT. To the extent possible, the Partnership Work Programme will provide more anti-terrorism related opportunities and activities in the field of training and exercises. Exercises will also be used to share experiences in the fight against terrorism.

16.2.6. Armaments co-operation. EAPC States will make use of NATO armaments co-operation mechanisms under CNAD, as appropriate, to develop common, or as a minimum interoperable equipment solutions to meet the requirements of activities against terrorism.

16.2.7. Logistics co-operation. EAPC States will make use of NATO Logistics co-operation mechanisms under the Senior NATO Logisticians' Conference, as appropriate, to develop arrangements to provide effective and efficient support to activities against terrorism, including Host Nation Support.

16.3. Impede Support for Terrorist Groups

16.3.1. Border control. EAPC States will, through their bodies responsible for border control, enhance their efforts to prevent illicit movement of personnel and material across international borders. They will support assistance efforts in this area undertaken through Partnership for Peace. In this context, regional and international co-operation among them will be further encouraged.

16.3.2. Economic dimension. EAPC States will exchange information and views in the EAPC Economic Committee on the economic aspects of the international fight against terrorism, in particular on regulatory provisions barring the financing of terrorist activi-

ty and methods and sources of finance for terrorist groups.

16.3.3. **Arms Control.** EAPC States will continue their co-operation in the field of arms control and will consult on measures of effective control of weapons of mass destruction devices and safe disposal of Weapons of Mass Destruction (WMD) related substances and materials. They will also support the ongoing efforts to achieve an International Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation before the end of 2002.

16.3.4. **Small Arms and Light Weapons.** EAPC States will continue their exchange of information through the EAPC Ad-Hoc Group on Small Arms and Light Weapons on illicit trafficking in small arms, munitions, explosives, materials and technology capable of being used to support terrorism.

16.4. Enhance Capabilities to Contribute to Consequence Management

16.4.1. **WMD-related terrorism.** Partners will be invited to support and participate in NATO-led activities to enhance capabilities against WMD-related terrorism, and to share appropriate information and experience in this field according to procedures to be agreed.

16.4.2. **Enhance co-operation in Civil-Emergency Planning.** EAPC States will continue their co-operation in enhancing civil preparedness for possible terrorist attacks with WMD, including Chemical-Biological-Radiological-Nuclear weapons, by continuing to implement the Civil Emergency Planning Action Plan endorsed by the Senior Civil Emergency Planning Committee(SCEPC)/EAPC on 26 November 2001 and updated on 25 June 2002. In particular, Partners associate themselves with the efforts being undertaken within the SCEPC and its Planning Boards and Committees to work on all possible options to provide support, when requested, to national authorities against the effects of any terrorist attack, taking into account the proposals endorsed by Alliance Foreign Ministers at their meeting in Reykjavik. This includes specifically:

co-operation between civil and military authorities: identification and development of opportunities for co-operation between civilians and the military, including training and expertise, as well as reciprocal support.

rapid response: an examination of how national rapid response capabilities could enhance the ability of EAPC States to respond, upon request by a stricken nation, to the consequences, for the civilian population, of WMD use, and how civilian expertise could contribute in this regard; and working with the SCEPC on ways to promote interoperability between those capabilities, and also on other possible measures, so that all options for EAPC States to respond either nationally or jointly remain available.

general guidelines: non-binding general guidelines or minimum standards as regards planning, training, procedures and equipment that EAPC States could, on a voluntary basis, draw on.

capabilities inventory: further development and refinement of the Inventory of National Capabilities in order to maximise its value.

warning and detection: exploration, in co-operation with the NATO Military Authorities, of means to support national authorities in improving detection and warning of the population in case of WMD threats.

network of laboratories: consider the establishment of a network of permanent laboratories and deployable facilities.

medical protocols: support of the development of medical protocols which would improve co-ordinated response capability.

an enhanced role for the Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre: further improvement of EADRCC capabilities, including by the provision of national experts to ensure Allies' and Partner's ability to speedily, effectively and efficiently provide assistance to one another in case of a terrorist attack with WMD, including CBRN weapons.

border crossing: signing up to the Model Agreement on the Facilitation of Vital Cross Border Transport Movements.

16.4.3. **Military contribution to consequence management.** EAPC States will consider providing information to SACEUR about military capabilities that may be available to contribute to the provision of immediate assistance to civil authorities if requested, particularly in respect of attacks using chemical, biological and radiological weapons.

16.4.4. **Co-operation in non-classified scientific activities for reducing the impact of terrorism.** States in the EAPC Science Committee will exchange scientific and technological knowledge on topics relevant to the fight against terrorism. In addition, focussed co-operative activities will be conducted by experts from NATO's Security-Related Civil Science and Technology Panel to provide a better basis for mitigating terrorist activities. Partners which have extensive scientific capabilities in relevant fields will work effectively with NATO scientists in developing the scientific basis for reducing the terrorist impact. The Science Committee will advise the Council and other relevant committees on scientific aspects of terrorist activities, and will co-ordinate closely with NATO bodies conducting classified activities (including the WMD Centre and the Research and Technology Organisation).

16.4.5. **Co-operation in equipment development and procurement.** EAPC States will take advantage of CNAD groups to identify equipment requirements which support consequence management, after a terrorist attack, and where appropriate, co-operate on the development and/or procurement to meet these needs. Emphasis should be on dual use technologies which support both military and civil requirements.

16.5. Assistance to Partners' efforts against terrorism

16.5.1. **Use of the Political Military Steering Committee (PMSC) Clearing House mechanism.** Within the existing PMSC framework a focussed Clearing House meeting will be devoted, as appropriate, to the specific needs of Partner's related to combating terrorism.

16.5.2. **Establish/contribute to Pfp Trust Funds.** Consistent with Pfp Trust Fund Policy, EAPC States will consider the establishment of Pfp Trust Funds to assist individual member states in specific efforts against terrorism, as envisaged in the Consolidated Report on the Comprehensive Review of the Euro-Atlantic Partnership Council and the Partnership for Peace. Such Trust Funds may be particularly relevant to Partners from Central Asia, the Caucasus and the Balkans. These projects will be implemented as a matter of priority.

16.5.3. **Mentoring programmes.** EAPC States will develop mentoring programmes for specific terrorism-related issues in order to share specific experiences in combating terrorism. Exercises in the spirit of Pfp will also be actively used for sharing experiences in combating terrorism.

17. The Secretary General of NATO as Chairman of the Euro-Atlantic Partnership Council may report on the activities under the Partnership Action Plan against Terrorism to NATO and EAPC Foreign and Defence Ministers 18. The Secretary General may communicate this document to the United Nations Security Council as an initial contribution of the Partnership to the implementation of the UNSCR 1373.

Behorend bij hoofdstuk 4, de Europese Unie

OVSE

Ook binnen de OVSE staat terrorisme hoog op de agenda. Bij de top in Porto (december 2002) kwamen de 55 OVSE ministers van buitenlandse zaken het volgende overeen: *Terrorism, as recent terrorist acts like the hostage-taking in Moscow demonstrate, remains a threat to individual and global security. The Charter on Preventing and Combating Terrorism which we have adopted today sets out the principles of our common approach to terrorism. Last year, in Bucharest, following the events of 11 September, we adopted a Plan of Action for Combating Terrorism, and today we have decided to further intensify our efforts to implement it.*

In dit Handvest (Charter) van 7 december 2002 valt onder meer te lezen: (...)

7. Undertake to implement effective and resolute measures against terrorism and to conduct all counter-terrorism measures and co-operation in accordance with the rule of law, the United Nations Charter and the relevant provisions of international law, international standards of human rights and, where applicable, international humanitarian law;

8. Reaffirm that every State is obliged to refrain from harbouring terrorists, organizing, instigating, providing active or passive support or assistance to, or otherwise sponsoring terrorist acts in another State, or acquiescing in organized activities within its territory directed towards the commission of such acts;

9. Will co-operate to ensure that any person who wilfully participates in financing, planning, preparing or perpetrating terrorist acts, or in supporting such acts, is brought to justice and, to that end, will afford one another the greatest measure of assistance in providing information in connection with criminal investigations or criminal extradition proceedings relating to terrorist acts, in accordance with their domestic law and international obligations;

10. Will take appropriate steps to ensure that asylum is not granted to any person who has planned, facilitated or participated in terrorist acts, in conformity with relevant provisions of national and international law, and through the proper application of the exclusion clauses contained in the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol;

11. Recognize that the relevant United Nations conventions and protocols, and United Nations Security Council resolutions, in particular United Nations Security Council resolution 1373 (2001), constitute the primary international legal framework for the fight against terrorism;

12. Recognize the importance of the work developed by the United Nations Security Council Counter-Terrorism Committee and reaffirm the obligation and willingness of participating States and the OSCE to co-operate with this Committee; (...)

19. Will work together to prevent, suppress, investigate and prosecute terrorist acts, including through increased co-operation and full implementation of the relevant international conventions and protocols relating to terrorism; (...)

Gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 27 december 2001 inzake terrorismebestrijding (2001/930/GBVB), PbEG L/244/90 d.d. 28 december 2001

(bepalingen die van invloed kunnen zijn op de status en behandeling van derdelanders)

Artikel 6:

Een veilig toevluchtsoord wordt geweigerd aan degenen die terroristische daden financieren, plannen, steunen of plegen dan wel veilige toevluchtsoorden bieden.

Artikel 7

Personen die terroristische daden financieren, plannen, vergemakkelijken of plegen, worden verhinderd het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie voor die doeleinden te gebruiken tegen de lidstaten of derde landen dan wel tegen de burgers daarvan.

Artikel 8

Personen die deelnemen aan de financiering, de planning, de voorbereiding of het plegen van terroristische daden of deze steunen, worden vervolgd; deze terroristische daden worden in de wet- en regelgeving van de lidstaten als ernstige, strafbare feiten aangemerkt en de straf weerspiegelt naar behoren de ernst van dergelijke terroristische daden.

Artikel 9

De lidstaten verlenen elkaar, alsmede derde landen, zo veel mogelijk bijstand in strafrechtelijke onderzoeken en strafprocedures met betrekking tot de financiering of ondersteuning van terroristische daden overeenkomstig het internationale en het nationale recht, met inbegrip van bijstand bij het verkrijgen van bewijs dat in het bezit is van een lidstaat of een derde land en dat voor de procedures noodzakelijk is.

De samenwerking tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en derde landen, in het bijzonder via bilaterale en multilaterale afspraken en akkoorden, om terroristische aanvallen te voorkomen en te bestrijden en tegen de plegers van deze daden op te treden, wordt bevorderd.

Artikel 14

De lidstaten worden zo spoedig mogelijk partij bij de desbetreffende in de bijlage genoemde internationale verdragen en protocollen inzake terrorisme.

Artikel 15

De lidstaten versterken hun samenwerking en voeren de desbetreffende internationale verdragen en protocollen inzake terrorisme en de Resoluties nr.1269/1999 en nr.1368/2001 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties volledig uit.

Artikel 16

Overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van het nationaal en internationaal recht, internationale normen op het stuk van de mensenrechten daaronder begrepen, worden, alvorens de vluchtelingenstatus te verlenen, passende maatregelen genomen om zich ervan te vergewissen dat de asielzoeker het plegen van terroristische daden niet heeft gepland, vergemakkelijkt dan wel daaraan heeft deelgenomen. De Raad neemt akte van het voornemen van de Commissie om indien nodig voorstellen dienaangaande voor te leggen.

Lijst van gesprekken

Bij de totstandkoming van het advies is, behalve van een uitgebreide literatuurstudie en analyse van die literatuur, ook gebruik gemaakt van de specifieke kennis en ervaring van instanties die een rol spelen op het gebied van zowel immigratie als veiligheid. Medewerkers van die instanties alsmede een aantal Nederlandse en buitenlandse experts op de genoemde gebieden zijn daartoe geïnterviewd.

Overheidsinstellingen:

- De staf van de Koninklijke Marechaussee (KMar)
- De Directie Vreemdelingenbeleid (DVB) van het Directoraat-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DGIAV), van het Ministerie van Justitie
- Het Informatie en Analysecentrum Mensensmokkel (IAM), ondergebracht bij het Korps landelijke politiediensten
- De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
- Het Immigration Liaison Officers (ILO) backoffice, ondergebracht bij de IND
- Het Korps landelijke politiediensten (Klpd)
- De Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD)
- Het projectbureau van het Project Coördinatie Vreemdelingenketen (PVC), sedert 24 januari 2003 deel uitmakend van het Directoraat-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DGIAV), van het Ministerie van Justitie
- Bureau Juridische en Beleidsondersteunende Aangelegenheden, van het Directoraat-Generaal Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie
- Openbaar Ministerie

Nederlandse experts:

- Mw. mr. P.M.H. van der Molen, landelijk Officier van Justitie terrorismebestrijding
- Prof. dr. R. de Wijk, defensiespecialist en docent aan het instituut Clingendael, hoogleraar strategische studies aan de Universiteit Leiden en internationale betrekkingen aan de KMA in Breda
- Prof. dr. C. J.C.F. Fijnaut, hoogleraar Rechtsvergelijking aan de Universiteit van Tilburg

Buitenlandse experts:

- Dhr. G.C.J. van Kessel, PhD, coördinator Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia (IGC); voormalig Director General Refugees, Citizenship and Immigration Canada
- Dhr. P. Sequin, hoofd Directie Beveiliging, Canadian Security and Intelligence Service (CSIS)
- Mevr. R. Robertson, liaison-officer Benelux, Canadian Security and Intelligence Service (CSIS)
- Dhr. D. Papademetriou, PhD, co-director Migration Policy Institute, Washington DC
- Dhr. D.R. Eales, immigratie-adviseur, Canadese Ambassade, Den Haag

Lijst van geraadpleegde Literatuur

- Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (2001), *Advies m.b.t. artikel 1(F) van het Vluchtelingenverdrag*, Den Haag: ACV.
- Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (2002), *Vreemdelingen in bewaring. Advies over vreemdelingenbewaring en verwijdering van 'criminele' illegalen*, Den Haag: ACVZ.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2002), *Nederland en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa in 2003. Rol en richting*, Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken, AIV.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2002), *Rekrutering in Nederland voor de jihad. Van incident naar trend*, Leidschendam: Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, AIVD.
- America still unprepared. America still in danger* (2002), Council on Foreign Relations (www.cfr.org/publication.php?id=5100.xml) (10-02)
- Anderson, Malcolm and Joanna Apap (2002), *Police and Justice Co-operation and the New European Borders*, The Hague: Kluwer Law International.
- Barents, R. en L.J.Brinkhorst (2001), *Grondlijnen van Europees recht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Barnett, Don (2002), *The Coming Conflict Over Asylum. Does America Need a New Asylum Policy?*, Center for Immigration Studies (www.cis.org/articles) (20-8-02)
- Bassiouni, M.C. e.a. (1987), 'Human Rights v. New Initiatives in the Control of Terrorism', in: Walker, G.K. (ed.), *Proceedings of the 79th Annual Meeting of the American Society of International Law*, New York, NY, April 25-27, 1985, Washington (DC): American Society of International Law, p. 288-303.
- Beijer, Annemarieke e.a. (2002), *Opsporing van oorlogsmisdrijven. Evaluatie van het Nationaal Opsporingsteam Voor Oorlogsmisdrijven 1998-2001*, Deventer: Kluwer.
- Binnenlandse Veiligheidsdienst (1998), *De politieke islam in Nederland*, Leidschendam: Binnenlandse Veiligheidsdienst, BVD.
- Binnenlandse Veiligheidsdienst (2002), *Jaarverslag Binnenlandse Veiligheidsdienst 2001*, Leidschendam: Binnenlandse Veiligheidsdienst, BVD.
- Binnenlandse Veiligheidsdienst (1997), *Samen werken aan veiligheid. Eindrapport project Hermandad*, Leidschendam: Binnenlandse Veiligheidsdienst, BVD.
- Binnenlandse Veiligheidsdienst (2001), *Terrorisme aan het begin van de 21e eeuw. Dreigingsbeeld en positionering BVD*, Leidschendam: Binnenlandse Veiligheidsdienst, BVD.

- Bissett, James (2002), Canada's Asylum System. *A Threat to American Security?*, Center for Immigration Studies (www.cis.org/articles) (20-8-02)
- Blekxtoon, R. (2002), 'Europees arrestatiebevel', in: *Nederlands juristenblad*, p. 1058-1061.
- Bouma, P. (2002), 'Artikel 1F Vluchtelingenverdrag in relatie tot terrorisme', in: *Journaal vreemdelingenrecht*, p. 224-226.
- Brouwer, E.R. (2002), 'Eurodac. Its limitations and temptations', in: *European Journal of Migration and Law*, p. 231-247.
- Bruin, René en Kees Wouters (2002), 'Terrorisme en refoulement. De invloed van de strijd tegen het terrorisme op het absolute karakter van de refoulementverboden', in: *Nieuwsbrief asiel- en vluchtelingenrecht*, p. 428-438.
- Bulterman, Mielle (2002), 'De financiële strijd tegen het terrorisme en de mensenrechten', in: *NJCM-bulletin*, p. 834-848.
- Camarota, Steven A. (2002), How the Terrorists Get In, (www.thepublicinterest.com/current/article2.html) (10-9-02)
- Camarota, Steven A. (2002), Immigrants from the Middle East. *A Profile of the Foreign-born Population from Pakistan to Morocco*, Center for Immigration Studies, CIS (www.cis.org/articles/2002/back902.html) (10-9-02).
- Camarota, Steven A. (2002), *The Open Door. How Militant Islamic Terrorists Entered and Remained in the United States, 1993-2001*, Center for Immigration Studies, CIS (www.cis.org/articles/2002/terrorism.html) (4-6-02)
- Canada's Asylum Policy. *A Threat to U.S. Security? Panel Discussion Transcript* (2002), Center for Immigration Studies, CIS (www.cis.org/articles/2002/canadapanel.html) (10-9-02)
- Canada's Immigration Law* (2002), CIC Canada (www.cic.gc.ca/english/pub/imm-law.html) (6-11-02)
- Chishti, Muzaffar (2002), *Immigration and Security Post-Sept.11*, Migration Policy Institute, MPI (www.migrationinformation.org/Usfocus/display.cfm?id=46)
- Citizenship and Immigration Canada, CIC (2002), *Annual Report to Parliament on Immigration 2002*, CIC (www.cic.gc.ca/english/pub/immigration2002.html)
- Claeys, Astrid e.a. (2002), 'Terrorisme', in: Gert Vermeulen (ed.), *Aspecten van Europees materieel strafrecht*, Antwerpen: MAKLU, p. 87-134.
- Committee on the Judiciary, Subcommittee on Immigration, Border Security, and Claims (2002), *Oversight hearing on 'The United States and Canada Safe Third Country Agreement'* (www.house.gov/judiciary/imm101602.htm) (21-10-02).
- Davids, D.J. (2002), *Narco-terrorism: a unified strategy to fight a growing terrorist menace*, Ardsley.

Deiana, Benigna A.B. (2002), 'Vreemdelingenbeleid als collectief veiligheidsarrangement', in: *Interdisciplinair Cultuurwetenschappelijk Tijdschrift Mosaik*, p. 19-24.

Depping, R. e.a. (1999), *De REK in Nootverband*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Emerson, Steven (2002), *American Jihad. The terrorists living among us*, New York: The Free Press.

Federation for American Immigration Reform (2002), *An invitation to terror. How our immigration system still leaves America at risk*, FAIR (www.fairus.org/html/911report1.html) (30-9-02)

Fennema, Meindert (2002), *Persstemmingen na 11 september*, Amsterdam: Instituut voor Migratie- en Etnische Studies (IMES), Universiteit van Amsterdam (www.pscw.uva.nl:80/imes/books/fennema-11sept.pdf) .

Fijnaut, C. (2002), 'De aanslagen van 11 september 2001 en de reactie van de Europese Unie', in: *Justitiële Verkenningen*, (4) p. 26-44.

Fisher, David, Susan Martin and Andrew Schoenholtz , *Migration and Security. Paper for the Berne Initiative Project on International Migration Norms*, Washington D.C.: Institute for the Study of International Migration.

Gaay Fortman, W.F. de (1979), *Rechtsstaat en terrorisme*, Alphen aan den Rijn: Samson Uitgeverij.

Ginkel, Bibi T. van en Ramses A. Wessel (2002), 'VN sancties en het individu: wordt de veiligheidsraad slimmer?', in: Bert Bomert, Theo van den Hoogen en Ramses Wessel (red.), *Jaarboek Vrede en Veiligheid*, Nijmegen: Faculteit der Managementwetenschappen, KU Nijmegen, p. 19-40.

Grijpink, Jan (2002), *Informatiestrategie voor ketensamenwerking. Keteninformatisering als visie, resultaat en methode*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Gunaratna, Rohan (2002), *Inside Al Qaeda. Global Network of Terror*, New York: Columbia University Press.

Haazen, O.A. (2002), 'Een jaar lang 11 september. De balans van de juridische bijdragen aan de oplossing van de problemen naar aanleiding van de aanval op New York', in: *Nederlands juristenblad*, p. 1598-1603.

Hailbronner, K. (1982), 'International Terrorism and the Laws of War', in: *German Yearbook of International Law*, Berlin: Duncker & Humblot, p. 167-198.

Hoffman, Bruce (1998), *Inside Terrorism*, London: Victor Gollancz.

Home Department (2002), *Secure Borders, Safe Haven. Integration with Diversity in Modern Britain*, Home Office.

Jenks, R. (2001), *The USA Patriot Act of 2001. A summary of the Anti-Terrorist Law's immigration-related provisions*, Center for Immigration Studies, CIS (www.cis.org/articles/2001/back1501.html)

- Kleijne, J. (2001), *Artikelsgewijs Commentaar op de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000*, Deventer: Kluwer.
- Klerks, Peter (1989), *Terreurbestrijding in Nederland 1970-1988*, Amsterdam: RAVIJN.
- Koekkoek, A.K. (2002), 'Veiligheid als grondrecht', in: *NJCM-bulletin*, p. 547-561.
- Kok, Stefan (2002), 'Top van Sevilla. Meer grensbewaking, minder bescherming?', in: *Nieuwsbrief asiel- en vluchtelingenrecht*, p. 439-441.
- Krieken, Peter J. van (ed.) (2002), *Terrorism and the International Legal Order, with special reference to the UN, the EU and cross-border aspects*, The Hague: T.M.C. Asser Press.
- Krieken, Peter J. van (1999), *Refugee Law in Context: The Exclusion Clause*, The Hague: T.M.C. Asser Press.
- Krikorian, Mark (moderator) (2002), *Canada's Asylum System. A Threat to American Security?* Panel Discussion Transcript, Center for Immigration Studies, CIS (www.cis.org/articles/2002/canadapanel.html) (20-8-02)
- Krikorian, Mark (moderator) (2002), *Immigration from the Middle East. Panel Discussion Transcript*, Center for Immigration Studies, CIS (www.cis.org/articles/2002/mideast-panel.html) (10-9-02).
- Krikorian, Mark (2002), Safety in (Lower) Numbers. *Immigration and Homeland Security*, Center for Immigration Studies, CIS (www.cis.org/articles/2002/back1102.html) (21-10-02).
- Lauwaars, R.H. en C.W.A. Timmermans (1999), *Europees recht in kort bestek*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Lawyers Committee for Human Rights (2002), *A year of loss. Reexamining civil liberties since September 11*, Washington D.C.: LCHR. (www.lchr.org)
- Leeuwen, Marianne van (2002), 'Het schimmenlegioen van het internationaal terrorisme', in: *Internationale Spectator*, p. 565-568.
- Linde, Erik van de e.a. (2002), *Quick scan of post 9-11 national counter-terrorism policy-making and implementation in selected European countries*, Leiden: RAND Europe.
- Lucassen, C.G.J.M. (2002), 'Ontwikkelingen in de toepassing van artikel 1F Vluchtelingenverdrag', in: *Journaal vreemdelingenrecht*, p. 304-306.
- 'Mensenrechten en terrorisme' (2002), in: *NJCM-bulletin*, p. 787-794.
- Meulen, Bernd van der (2002), 'Een grondrecht op veiligheid. Bestuursrechtelijke aspecten', in: *NJCM-bulletin*, p. 563-574.
- Migration Policy Institute (2002), *Chronology of Events since September 11, 2001 related to Immigration and National Security*, MPI (www.migrationinformation.org/chronology.pdf)

Migration Policy Institute (2002), *Immigration and National Security*, Washington D.C.: MPI. (www.migrationpolicy.org/files/928_backgrounder.pdf)

Minear, Larry (2002), *Humanitarian action in an age of terrorism*, UNHCR.

Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002), *Naar een veiliger samenleving*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Mowbray, Joel (2002), *GAO Confirms. The State Department was negligent in granting 9/11 hijackers visas*, National Review Online (www.nationalreview.com/mowbray/mowbray102102.asp) (29-10-02).

Mowbray, Joel (2002), *Visas that Should Have Been Denied. A look at 9/11 terrorists' visa applications*, National Review Online (www.nationalreview.com/mowbray/mowbray100902.asp) (29-10-02).

Muller, E.R. (2003), 'Terrorism and counter-terrorism in the Netherlands', in: M. van Leeuwen (red.), *Confronting terrorism* (te verschijnen).

Muller, Erwin R. (1994), *Terrorisme en politieke verantwoordelijkheid. Gijzelingen, aanslagen en ontvoeringen in Nederland*, Arnhem: Gouda Quint (diss. RU Leiden).

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (2002), 'NJCM-commentaar betreffende de toepassing van artikel 1F Vluchtelingenverdrag en de bestrijding van terrorisme', in: *NJCM-bulletin*, p. 796-823.

Pipes, Daniel and Khalid Duran (2002), *Muslim Immigrants in the United States*, Center for Immigration Studies, CIS (www.cis.org/articles/2002/back802.html) (10-9-02).

Reinares, Fernando (ed.) (2000), *European Democracies Against Terrorism. Governmental policies and intergovernmental co-operation*, Aldershot UK: Ashgate.

Rekai, Peter (2002), *US and Canadian Immigration Policies. Marching Together to Different Tunes*, Toronto: C.D. Howe Institute (www.cdhowe.org/pdf/Rekai.pdf) (20-11-02)

'September 11th. Has anything changed?' (2002), in: *Forced Migration Review*, (13) p. 1-47.

Should borders be open? The population and environment dimension (Seminar) (2002), Population-Environment Research Network (www.populationenvironmentresearch.org/seminars.html) (3-10-02)

Tak, P.J.P. (2000), 'Engeland en Wales', in: P.J.P. Tak (red.), *Heimelijke opsporing in de Europese Unie. De normering van bijzondere opsporingsmethoden in de landen van de Europese Unie*, Antwerpen: Intersentia Rechtswetenschappen, p. 207-298.

'Terrorisme' (2002), in: *NJCM-bulletin*, p. 182-184.

Tkacik, John J. (2002), 'Why the Department of Homeland Security Should Control Visas', in: *The Heritage Foundation Backgrounder*, (1569), p. 1-7.

U.S. Department of State, Office of Inspector General (2002), *Review of Nonimmigrant Visa Issuance Policy and Procedures*, OIG (oig.state.gov/documents/organization/16215.pdf) (12-02)

United States General Accounting Office (2002), *Border Security Visa Process Should Be Strengthened as an Antiterrorism Tool*, Washington D.C.: GAO. (www.nationalreview.com/document/document-gao102202.pdf) (1-11-02)

United States General Accounting Office (2002), *Homeland Security. INS Cannot Locate Many Aliens Because It Lacks Reliable Address Information*, Washington D.C.: GAO. (www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-03-188) (26-11-02)

United States General Accounting Office (2002), *Information Technology. Justice Plans to Improve Oversight of Agency Projects*, Washington D.C.: GAO. (www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-03-135) (28-11-02)

United States General Accounting Office (2002), *Technology Assessment. Using Biometrics for Border Security*, Washington D.C.: GAO. (www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-03-174) (15-11-02)

United States Senate Select Committee on Intelligence (2002), *Findings and Recommendations of the Final Report of the Senate Select Committee on Intelligence and the House Permanent Select Committee on Intelligence. Joint Inquiry into the Terrorists Attacks of September 11, 2001* (intelligence.senate.gov/findings.pdf)

'Veiligheid' en het recht van de Europese Unie. Reader Colloquium Europees recht (2002), Den Haag: T.M.C. Asser Instituut.

Vermeulen, B.P., H. Battjes en T.P. Spijkerboer (red.) (2002), *Naar een Europees asielrecht. Preadviezen voor de Vergadering van de Christen Juristenvereniging op 24 mei 2002*, Utrecht: Uitgeverij LEMMA.

Walker, Martin (2001), 'Post 9/11. The European Dimension', in: *World Policy Journal*, (2), p. 1-10.

Weis, P. (1977), 'Asylum and terrorism', in: *The Review*, 12, p. 37-43

Wenzel, Nikolai (2000), *America's Other Border Patrol. The State Department's Consular Corps and Its Role in U.S. immigration*, Washington D.C., Center for Immigration Studies, CIS.

Werkgroep wetgeving informatie-uitwisseling (2003), *Gegevensuitwisseling en Terrorismebestrijding*, Den Haag: Ministerie van Justitie. Bijlage bij *Kamerstukken II 2002-2003*, 27925, nr. 82

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002), *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Witte, R. e.a. (2001), *Effectief Mobiel Toezicht Vreemdelingen. Eindrapportage*, Den Haag: ES&E.

Zwaan, Jaap de en A.J. Bultena (2002), *Een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid*, Den Haag: SDU Uitgevers.

BIJLAGE 8

Lijst van gebruikte afkortingen

ACV	Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (t/m april 2001)
ACVZ	Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (vanaf mei 2001)
AFV	Anti-folterverdrag
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (voorheen BVD)
AV	Algemene Vergadering Verenigde Naties
BIA	Board of Immigration Appeals
BVD	Binnenlandse Veiligheidsdienst
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CIC	Citizenship and Immigration Canada
CLASS	Consular Lookout and Support System
CSIS	Canadian Security Intelligence Service
CTC	Counter-Terrorism Committee
TFT	Task Force Terrorismebestrijding
DHS	Department of Homeland Security
ECOSOC	Economische en Sociale Raad
EHRM	Europees Hof voor de rechten van de mens
ETA	Euskadi Ta Askatasuna (Baskenland en vrijheid)
EU	Europese Unie
EVRM	Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de Fundamentele vrijheden
FAIR	Federation for American Immigration Reform
FBI	Federal Bureau of Investigation
GAO	General Accounting Office
GBVB	Gemeenschappelijk Binnenlands- en Veiligheidsbeleid
ICJ	International Court of Justice
ICO's	Immigration Control Officers
ILO's	Immigration Liaison Officers
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INS	Immigration and Naturalization Service
IRA	Irish Republican Army
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
JBZ-Raad	Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken
Klpd	Korps landelijke politiediensten
Kmar	Koninklijke Marechaussee
MPI	Migration Policy Institute
MTV	Mobiel Toezicht Vreemdelingen
MVV	Machtiging tot Voorlopig Verblijf
NSEERS	National Security Entry-Exit Registration System
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PKK	Partiya Karkeren Kürdistan (Koerdische Arbeiderspartij)
PLO	Palestinian Liberation Organization
RAF	Rote Armee Fraktion
RARA	Revolutionaire Anti-Racistiese Aktie
REK	Rechtseenheidskamer
RRF	Rood Revolutionair Front
SEVIS	Student and Exchange Visitor Information System

SIS	Schengen Informatiesysteem
SSI	Support System for Intelligence
SUO	Schengen Uitvoeringsovereenkomst
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNSCR	United Nations Security Council Resolution
USA PATRIOT Act	Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism
VEG	Verdrag van de Europese Gemeenschappen
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VN	Verenigde Naties
VR	Veiligheidsraad
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens

