

**Verslag
Nederlands-Duits Politieseminar**

„Terrorismebestrijding“

**10 september 2004
Villa ten Hompel, Münster**

Georganiseerd door:
Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken IPIT, Universiteit Twente, Enschede - Geschichtsort
Villa ten Hompel, Münster/Universität Leipzig - Duitsland Instituut bij de Universiteit van Amsterdam



Inhoudsopgave

	pag
1. Begroeting en welkomstwoord	3
Prof.dr. Alfons Kenkmann, directeur Villa ten Hompel, hoogleraar Geschiedenisdidactiek Universität Leipzig Klaus Neidhardt, Polizieführungsakademie Münster	
2. Inleiding: De rol van de politie bij de bestrijding van het internationale terrorisme	4
Prof.dr. Cyrille Fijnaut, Universiteit Tilburg	
3. Terrorismebestrijding en de rechtsstaat	7
Dr. Peter Morré, voormalig officier van justitie bij het Bundesgerichtshof in Karlsruhe Prof.dr. Harmen van der Wilt, Universiteit van Amsterdam	
4. Werkgroep 1: Terrorismebestrijding, internationale samenwerking en <i>intelligence</i>	10
Dr. Klaus Weinbauer, Universität Bielefeld Dr. Cees Wiebes, Universiteit van Amsterdam	
5. Werkgroep 2: Terrorisme in de jaren zeventig: het fenomeen en zijn achtergronden	13
Michael Sturm M.A., Villa ten Hompel, Münster Drs. Peter Bootsma, Katholieke Universiteit Nijmegen	
6. Slotdiscussie: Lessen uit het verleden?	14
Drs. Han Kapsenberg, adviseur van de politieregio Amsterdam-Amstelland Dr. Peter Morré, voormalig officier van justitie bij het Bundesgerichtshof	

1. Begroeting en welkomstwoord

- Prof.dr. Alfons **Kenkmann**, directeur Villa ten Hompel, hoogleraar Geschiedenisdidactiek Universität Leipzig
- Klaus **Neidhardt**, Polizeiführungsakademie Münster

Prof.dr. Alfons Kenkmann

Het politiehistorisch instituut Villa ten Hompel is verheugd dat het politie-seminar, dat vorig jaar voor het eerst in Enschede plaatsvond, verder voortgezet wordt. Het onderwerp terrorismebestrijding is actueler dan ooit, zoals New York, Madrid en Beslan laten zien. De aanslagen in deze steden veroorzaken wanhoop bij de betrokkenen en sprakeloosheid bij de buitenstaanders. Terrorisme is een grensoverschrijdend probleem, dat genuanceerd geïnterpreteerd dient te worden. Nederland en Duitsland hebben met betrekking tot de aanpak van het terrorisme verschillende ervaringen opgedaan en andere strategieën ontwikkeld. Terwijl men in Nederland met de Molukse kwestie worstelde, had men in Duitsland te maken met het geweld van de Rote Armee Fraktion. De jaren tussen 1967 en 1977 herinneren veel Duitsers zich nog steeds als het 'rode' decennium. Onlangs bleek bijvoorbeeld uit een artikel in de *Süddeutsche Zeitung*, dat aan de carrière van de minister-president van Noordrijn-Westfalen, Peer Steinbrück, bijna voortijdig een einde kwam omdat zijn naam in de politiecomputer op een lijst van verdachten stond. Strenge veiligheidsmaatregelen leidden eind jaren zeventig tot discussies over burgerrechten. Een blik op de jongste geschiedenis kan de politie helpen bij het ontwerpen en verwerpen van strategieën op het gebied van terrorismebestrijding.

Klaus Neidhardt:

Het Nederlands-Duitse politie-seminar is in zekere zin uitdrukking van de uitstekende betrekkingen tussen Nederland en Duitsland. Die zijn mede tot stand gekomen door regelmatige uitwisseling van personen en ideeën tussen beide landen, niet in de laatste plaats ook bij de politie. Dat heeft Neidhardt zelf ervaren toen hij van 1999 tot en met 2002 als hoofd van de afdeling terrorismebestrijding van het Bundeskriminalamt (BKA) nauw met de Nederlandse politie samenwerkte. Het onderwerp van het politie-seminar sluit aan op de actuele gebeurtenissen. Oorlogen worden tegenwoordig gemotiveerd door terrorismebestrijding. Europa kan net zo goed doelwit worden als de Verenigde Staten. Het aantal onschuldige slachtoffers wordt steeds groter; er worden onthoofdingen op internet getoond en kinderen worden het doelwit, zoals in Beslan.

Neidhardt erkent dat grensoverschrijdende informatienetwerken van de politie, zogenaamde *information boards*, nodig zijn om terroristische structuren eerder te kunnen herkennen. De echte, dieperliggende oorsprong van het terrorisme moet echter in economische en culturele achtergronden gezocht worden, zoals bijvoorbeeld de Molukse kwestie in Nederland liet zien.

Inleiding: De rol van de politie bij de bestrijding van het internationale terrorisme

prof.dr. Cyrille Fijnaut, Universiteit Tilburg

Opzet

Fijnaut stipt in een breed exposé vier onderwerpen aan. Ten eerste het bewustzijn van het terroristische gevaar in de Verenigde Staten en Europa vóór 11 september 2001. Ten tweede de ernst van het probleem van het internationale terrorisme. Ten derde de rol van de politie en de consequenties van de terroristische dreiging voor het politiewerk. Ten slotte het politiebeleid van de Europese Unie op het gebied van terrorismebestrijding.

Het bewustzijn van het terroristische gevaar in de VS en Europa vóór 11 september 2001

In Noord-Amerika was men zich al in de dagen van president Reagan bewust van de opkomst van het islamitische terrorisme als ernstige dreiging. Men verwachtte dat de Sovjet-Unie binnen tien jaar ineen zou zijgen en dat dit ruimte zou bieden aan dergelijke gewelddadige groepen. De VS bleven het terrorisme echter zien als een buitenlands politiek fenomeen; de bomaanslag op het WTC in 1993 werd als uitzondering gezien.

J. Paul Bremer III, tot voor kort de belangrijkste Amerikaanse burgerfunctionaris in Bagdad, wees er medio 2000 als voorzitter van de National Commission on Terrorism op dat de politiek en het algemene publiek in de VS zich meer moesten mobiliseren tegen het terrorisme. Tot in augustus 2001 onderschatten de autoriteiten echter het gevaar. Zelfs in die maand, toen er duidelijke indicaties waren voor een acute dreiging met aanslagen, werd geen enkele speciale vergadering belegd om tegenmaatregelen in gang te zetten.

Na 11 september werden op vijf terreinen van politiewerk belangrijke stappen gezet:

1. de muur tussen inlichtingenvergaring en opsporingsactiviteiten werd geslecht;
2. de immigratiedienst en de politie werden weer aan elkaar gekoppeld;
3. de FBI werd geherstructureerd en richtte zich sterker op *counterterrorism*;
4. de FBI werd weer sterker verbonden met de politie van de staten en de steden; en
5. de internationale politiesamenwerking, begonnen in 1984, werd nog verder versterkt.

De EU heeft hierop soms kritisch gereageerd. Volgens haar leggen de Amerikanen soms teveel nadruk op politiewerk en te weinig op de wortels van het terrorisme. Die kritiek is begrijpelijk: politiestrategieën kunnen effectief zijn als het gaat om kleine, geïsoleerde groepen, zoals vroeger de Belgische Cellules Communistes Combattants en de Franse Action Directe. Het is heel wat moeilijker groepen te bestrijden die hecht verankerd zijn in en ondersteund worden door de maatschappij. Daarom is het van belang politiewerk aan te vullen met een politieke strategie die zich meer richt op de oorzaken. Maar dat mag geen goedkoop argument zijn om stil te zitten. Het is ontzettend moeilijk de wortels van het kwaad aan te pakken.

Na Madrid, 11 maart 2004, is ook de EU helemaal overgestapt op de aanpak door middel van politiewerk. Pas nu is het bewustzijn van het gevaar ook in Europa volledig aanwezig. Dat is voor het eerst. In de conclusies van de Europese Raad, bijeen in Tampere in oktober 1999, over het toekomstige beleid ten aanzien van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in Europa, was het internationale terrorisme nog geen *issue*.

De ernst van het probleem van het internationale terrorisme

Er is sprake van een behoorlijk ernstige dreiging. Dat blijkt uit een handboek van Al Qaida dat eind jaren negentig in Manchester bij een politie-inval werd gevonden. Daarin staan duidelijk de doelen, strategieën en tactieken van de groepering vermeld. Al Qaida heeft zich voorgenomen de 'goddeloze krachten' die de islamitische landen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten controleren en de 'koloniale machten' te vernietigen en daar iets als een nieuw kalifaat te stichten. Daarvoor wordt een geheim ondergronds leger opgebouwd, bestaande uit kleine cellen, waardoor het elke aanval van de 'vijand' kan overleven. Het is duidelijk dat Al Qaida wat dit betreft, ondanks de successen van inlichtingendiensten en politie, nog altijd een ernstige bedreiging vormt. Volgens de Britse terrorisme-expert Bruce Hoffman en de Spaanse rechter Garzón is de geheime militaire structuur nog altijd intact en operatief, met een functionerend leiderschap, met voldoende financiële middelen en met genoeg strijders om toe te kunnen slaan.

De rol van de politie en de consequenties van de terroristische dreiging voor het politiewerk

Tegen deze achtergrond is politiewerk heel moeilijk. Daarbij is het van belang dat er geen ernstige fouten worden gemaakt, zoals in de beruchte McCann-zaak in 1988, toen Britse militaire specialisten van de SAS op Gibraltar drie ongewapende IRA-leden doodschoten. Het Europese Hof voor de

Mensenrechten heeft kaders gezet voor politiestrategieën bij de bestrijding van georganiseerde misdaad (waaronder terrorisme). Het gaat hier om drie invalshoeken:

1. Bij inlichtingenwerk gaat het niet zo zeer om de vervolging, maar om het voorkomen en doorkruisen van zich voltrekkende terroristische operaties. Daarvoor is een netwerk van politie, van hoog tot laag, en inlichtingendiensten nodig. Het hele systeem moet gemobiliseerd worden;
2. Speciale strijdkrachten zijn nodig, die op het gewenste moment kunnen interveniëren. Het is van groot belang dat deze specialisten de juiste informatie krijgen van de inlichtingendiensten. En ze moeten adequate, effectieve en acceptabele methoden hanteren. Eigenlijk heb je specialisten nodig die in staat zijn zowel een gewone arrestatie uit te voeren als een langdurige operatie in militaire stijl;
3. het verbinden van het inlichtingensysteem en het interventiesysteem (van 1 en 2 dus) legt een grote bestuurlijke last op politici en bestuurders. De dilemma's zijn groot:
 - het slechten van de muur tussen inlichtingenvergaring en opsporingswerk is riskant in verband met de bescherming van het individu in de democratie. Niet voor niets hanteert de Bondsrepubliek na de nazi-tijd het *Trennungsgebot*. De aarzeling om beide activiteiten weer samen te brengen is begrijpelijk;
 - in zijn rapport uit 2000 wees Bremer al op het tekort aan *human intelligence*, zeg infiltranten en verklikkers, in de terroristische organisaties. De opbouw van dat soort inlichtingenvergaring is zeer moeilijk. Recente politieschandalen draaiden juist om deze categorie van infiltratiestrategieën van de politie;
 - het samenvoegen van alle politiestystemen op lokaal, regionaal en nationaal niveau druist in tegen constitutionele principes;
 - het is de vraag of de burgerij het optreden van de politie zal blijven steunen als dat agressiever en professioneler wordt; en
 - de relatie tussen politie en leger, een historische kwestie, komt weer op de agenda. Moet het leger een taak krijgen bij de binnenlandse bestrijding van het internationale terrorisme?

Het politiebeleid van de Europese Unie op het gebied van terrorismebestrijding

Het is onmogelijk de politiestystemen van de verschillende lidstaten te uniformeren. Bovendien is er wel een gecompliceerde architectuur van internationale samenwerkingsorganen geschapen: onder andere Interpol, Europol, de European Chiefs of Police Taskforce, ontmoetingen van de leidinggevende van de inlichtingendiensten.

Ook wat de speciale strijdkrachten aangaat, zijn er zeer verschillende nationale systemen. Het zal erg moeilijk zijn die samen te voegen in een uniform, harmonisch systeem. Tot nu toe bestaat er geen Europees overkoepelend orgaan op dit terrein. De vraag is ook wie de legitieme macht zou hebben om zoiets aan te sturen.

Wat het *steering system* betreft, bevat zelfs het nieuwe constitutioneel verdrag geen provisies voor een sturingsmechanisme. De EU-coördinator voor terreurbestrijding Gijs de Vries heeft geenszins een positie van sturing. Het is een angstwekkende dispariteit: het terroristische web is over heel Europa uitgesponnen, maar Europa heeft op hetzelfde niveau geen antwoord. Fijnaut erkent dat hij zijn betoog wat pessimistisch besluit. Misschien dat een nieuwe aanval mobiliserend zal werken, maar de EU zou daarop niet moeten wachten.

Misschien is het een idee om een Europese terrorismecommissie op te richten, naar het model van de commissie-Bremer, die de benodigde stappen met open oog zou kunnen bediscussiëren. Wat dat betreft is de Amerikaanse bereidheid om het eigen systeem kritisch onder de loep te houden en de zwakheden ervan te bezien zeer bewonderenswaardig. Het rapport van zo'n commissie zou dan de basis voor de besluitvorming kunnen leveren.

Discussie

Op een vraag van het Tweede-Kamerlid Bart van Winsen (CDA) naar de mogelijkheden die Nederlands-Duitse politiesamenwerking, waarvoor een verdrag in voorbereiding is, zou kunnen bieden voor terrorismebestrijding, antwoordt Fijnaut dat zoiets zeker positief zou zijn voor de uitwisseling van informatie. Toch bestaan er ook grote hindernissen, wegens de verschillende nationale ideeën over de bevoegdheden van de politie. In Duitsland heeft de politie ook de taak gevaar af te wenden, waardoor ze meer kan doen dan de Nederlandse politie die een verdenking van een strafbaar feit moet hebben voor ze tot actie over kan gaan. Het Nederlandse parlement zal, bij de behandeling van het Nederlands-Duitse verdrag ter zake, willen voorkomen dat op dit punt verruiming van

politiebevoegdheden zou ontstaan. In het verdrag tussen België en Nederland is in die gevarenafwering ook niet voorzien. Toch is het een belangrijke lacune voor het politiewerk in Nederland.

Op een vraag van de Nederlandse onderzoeker Guus Meershoek, Universiteit Twente, noemt Fijnaut de stedelijke politie van Londen en de Britse politie in het algemeen de meest ervaren korpsen wat de bestrijding van terrorisme in stedelijke omgevingen aangaat. Meer dan de Franse politie eigent het Britse model zich ook voor nabootsing op Europese schaal.

Peter Morré, voormalig officier van justitie bij het Bundesgerichtshof in Karlsruhe, wijst op het probleem om met informatie van inlichtingendiensten tot een veroordeling van terrorismeverdachten te komen. Die informatie kan immers in de rechtszaal vaak niet worden gebruikt: 'Ein Geheimdienst ist kein Geheimdienst, sobald er seine Hose runterläßt und seine Quellen zeigt.' Fijnaut herkent dat probleem en wijst op de eerste Nederlandse politiewet uit 1954 waarin stond dat richtpunt van het politiewerk steeds de rechter moet zijn. Uiteindelijk moet de rechter op basis van het politiewerk een uitspraak kunnen doen; de politie moet haar werk daarnaar richten. Dat principe moet ook nu nog het uitgangspunt blijven.

Klaus Neidhardt, directeur van de Polizeiführungsakademie in Münster, beaamt dat weliswaar, maar benadrukt toch dat volgens hem in de huidige constellatie de *Gefahrenabwehr* een absoluut primaat moet hebben in het politiewerk.

Terrorismebestrijding en de rechtsstaat

- Dr. Peter **Morré**, voormalig officier van justitie bij het Bundesgerichtshof in Karlsruhe
- Prof.dr. Harmen **van der Wilt**, Universiteit van Amsterdam

Dr. Peter Morré:

Morré geeft een naar eigen zeggen 'fokussierten Bericht aus dem Auge des Taifuns'. Hij was sinds de jaren '70 nauw betrokken bij de bestrijding van de Rote Armee Fraktion. In zijn betoog concentreert hij zich op de rol van 'advocaten als strafbare ondersteuners van de RAF' tussen 1975 en 1979. Uitvoerig behandelt hij drie verschillende zaken.

1. De zaak tegen advocaat Kurt Groenewold c.s., die via het zogeheten Info-System een coördinatie tussen de gevangengenomen terroristen en de leden en sympathisanten van de RAF buiten de gevangenis wist op te zetten. Het systeem kon bestaan door de toen nog toegestane kruislingse verdediging van RAF-aangeklaagden door verschillende advocaten (*Mehrfachverteidigung* of blokverdediging) en het niet controleren van advocatenpost (pas ingevoerd op 1 september 1976) en de toen nog toegestane uitwisseling van schriftelijke stukken tussen advocaten en cliënten. Justitie zag Groenewolds optreden als 'strafbare voortzetting van een criminele vereniging en daarmee als ondersteuning van de RAF'. Juridisch was de kernvraag tot hoever toegestane verdediging ging en waar voortzetting en ondersteuning van een criminele vereniging begon. Toen een verdenking voorlag is justitie tot af luisteren, huiszoeking en inbeslagname, getuigen- en verdachtenverhoren overgegaan, waardoor strafbare feiten aan het licht kwamen. Uiteindelijk werd Groenewold veroordeeld tot 2 jaar voorwaardelijke gevangenisstraf.
2. De zaak van een *Lauschangriff* (af luisteroperatie) van een geheime dienst op onbewaakte advocatengesprekken. Als er een melding komt van een mogelijke gijzeling van kinderen om RAF-gevangenen vrij te krijgen, begint een geheime dienst in het Huis van Bewaring in Stuttgart-Stammheim de spreekkamer waar de verdachten hun advocaten spreken af te luisteren. Toen het Oberste Landesgericht van Baden-Württemberg zich daartegen verzette en een klacht indiende bij het Bundesgerichtshof bleek de af luisteroperatie juridisch toelaatbaar te zijn.
3. De zaak tegen de advocaten Müller en Newerla die in ordners een pistool, munitie en plastic springstoffen het Huis van Bewaring in Stuttgart-Stammheim in bleken te hebben gesmokkeld, alsmede drukproeven e.d. voor een RAF-publicatie (*texte: der RAF*). Dat boek viel binnen de bepalingen van het toen nog strafbare feit van werven voor een terroristische vereniging (de beruchte § 129a III StGB). Wegens ondersteuning van en werving voor een terroristische vereniging worden beide advocaten tot lange vrijheidsstraffen veroordeeld.

Vervolgens gaat Morré in op de samenwerking tussen justitie (*Staatsanwaltschaft*) en politie. Ook hier spelen bijzondere problemen:

1. De competentie van de politie om tot onderzoek over te gaan is juridisch afgeleid van de onderzoeks- en strafvervolgingscompetentie van justitie. Maar in de praktijk ontstaat de primaire onderzoekscompetentie van de politie op grond van de juridisch opgelegde competentie om in spoedeisende gevallen op te treden. De politie doet de 'eerste aanval', waarna de zaak wordt voorgelegd aan justitie.
2. Het federale karakter van de Bondsrepubliek Duitsland speelt hier echter een bijzondere rol: politie en justitie zijn primair zaak van de deelstaten. Bij terrorismezaken betekent het dat de *Bundesanwaltschaft* primair competent is, maar bepaalde zaken kan doorleiden naar justitie in de deelstaten, zonder evenwel het recht te verliezen ze weer in eigen handen te nemen. De *Bundesanwaltschaft* deelt een onderzoekopdracht uit, in terrorismezaken bijna altijd aan het Bundeskriminalamt (BKA). Dat systeem loopt op deze manier sinds de jaren zeventig en functioneert goed, al zijn er af en toe wat irritaties en rivaliteiten tussen Bond en deelstaten.
3. In de praktijk is van belang dat de officier van justitie bij de *Bundesanwaltschaft* zeer nauw samenwerkt met het BKA c.q. de politiedienst die het onderzoek uitvoert. Hij heeft daarvoor ook de tijd, omdat hij relatief weinig zaken toegewezen krijgt. Voorwaarden zijn wel:
 - dat de verantwoordelijkheid ook voor individuele handelingen in het kader van een politieonderzoek in het geval van een conflict door de officier van justitie wordt overgenomen en publiekelijk gedragen: 'keine Führung ohne Verantwortung' is hier het devies;
 - dat hij zich juridisch voor zijn politiemensen opstelt; en ten slotte
 - dat hij de vakbekwaamheid van de politiemensen niet in twijfel trekt.

Prof.dr. Harmen van der Wilt:

De rechtsgeleerde Van der Wilt begint met een waarschuwing: ondanks het feit dat we de plaag van het terrorisme uit willen roeien, mogen we niet afstappen van onze democratische en wettelijke principes. Als we dat zouden doen, dan zouden we het terrorisme zijn grootste triomf bezorgen.

Van der Wilt behandelt daarom de moeilijkheden van de samenleving en de staat om af te rekenen met terrorisme binnen de kaders van de rechtsstaat. Hij maakt daarbij onderscheid tussen het recht van gewapende conflicten en (internationaal) strafrecht. Aan het eind doet hij nog enkele suggesties.

1. Het recht van gewapende conflicten:

Het is de vraag of dit specifieke rechtsstelsel toepasbaar is op terroristische aanvallen. Oorlog wordt normaalgesproken gezien als een zaak tussen staten. Er is echter een stelsel van mensenrechten ontstaan dat gruweldaden in burgeroorlogen moet inperken (bepalingen van en bij de Geneefse Conventies). Voorstelbaar is dat de oorlog tegen terrorisme het niveau van een *low intensity conflict* heeft bereikt met zowel internationale als interne trekken en dat het recht van gewapende conflicten erop van toepassing is.

Cruciaal binnen het internationale mensenrecht is het concept van *lawful combattant* (rechtmatige strijder), een kwalificatie die zowel rechten als plichten met zich meebrengt. Ze geeft het recht om te doden, maar ook de plicht om bepaalde groepen, zoals burgers, krijgsgevangenen en gestrande of gewonde vijanden, niet te vermoorden of te verminken. De bescherming van kwetsbaren is de crux van de Geneefse Conventies. Aan de andere kant impliceert de kwalificatie van *lawful combattant* dat de betreffende strijder als krijgsgevangene kan worden erkend. Daarbij gaat het mensenrecht ervan uit dat iedereen zich aan de regels zal houden; dat is natuurlijk niet zo, maar we doen allemaal alsof. De terroristen wijken hiervan af: zij houden zich stelselmatig *niet* aan de regels. Ze zijn uit op een verrassingsaanval op het zwakste deel van de samenleving: burgers, onschuldigen. Hun keus van slachtoffers is volstrekt onwillekeurig.

Wat dat betreft lijkt de totale terreur op de totalitaire staat, zoals Hannah Arendt die heeft beschreven. De totale terreur, schrijft zij, schept een toestand waarin angst alom aanwezig is, zonder dat die angst nog enige functie heeft als richtsnoer voor onze daden of gedachten. Datzelfde geldt voor Al Qaida: er is niets in ons gedrag dat we kunnen aanpassen om de dreiging te verminderen, behalve misschien als we lid van Al Qaida zouden worden.

Wat de toepasbaarheid van het recht van de gewapende conflicten betreft, staan samenleving en overheid voor een groot dilemma. Terroristen zijn geen burgers, want ze hebben de wapens ter hand genomen in een militaire situatie. Maar ze zijn ook geen *lawful combattants*. Van der Wilt neigt ernaar in te stemmen met diegenen die vinden dat de langdurige gevangenschap van vermeende Al Qaida-strijders indruist tegen proviesies van het internationale mensenrechten en wellicht ook tegen intern Amerikaans recht. We moeten echter erkennen, dat het recht van de gewapende conflicten geen duidelijk antwoord presenteert op de verwarrende status van terroristen onder het volkenrecht.

2. Strafrecht:

Is het (internationale) strafrecht dan een adequaat instrument om de terroristische aanval te weerstaan? En, zo ja, hoe moeten we dan bepaalde maatregelen in de terrorismebestrijding beoordelen?

We moeten niet vergeten dat strafrecht primair bedoeld is om conflicten binnen samenlevingen op te lossen en dat het uit de aard der zaak reactief is. De belangrijkste doelen ervan zijn *retribution, retaliation and rehabilitation*. Dat laatste is wat in vergetelheid geraakt, terwijl het essentieel is. De overtreder moet gestraft worden, maar behoort weer terug te keren in de samenleving. Permanente uitsluiting is niet de bedoeling. De afschrikkende werking van het strafrecht wordt daarentegen vaak overdreven. De behandeling van de gevangenen in Guantanamo Bay valt echter niet onder deze categorieën, maar is vooral een beschermingsmaatregel om een herhaling van 9/11 te helpen voorkomen. Het is geen strafrechtsmaatregel, maar valt binnen het bestuursrecht.

Het belangrijkste doel van de omgang met terrorisme is preventie. Daarom is de verleiding groot op het vroegst mogelijke tijdstip, bij de geringste aanwijzing, onderzoeksmaatregelen op te starten, bijvoorbeeld door geheime diensten. Dit betekent dat gemakkelijk inbreuk wordt gemaakt op de privacy en de burgerlijke vrijheden. Het echte probleem is als de informatie die zo is verkregen ook nog wordt toegelaten in strafzaken. Met de bewuste informatie kan geknoeid zijn, ze kan onbetrouwbaar zijn. De rechter kan daar niet achter komen, want de informatie kan niet op zijn waarheidsgehalte worden getoetst. De Nederlandse wet maakt het niettemin sinds kort mogelijk.

Een bijkomende complicatie is de introductie in het strafrecht van het zogeheten 'terroristische oogmerk', waarmee op het gemeenschappelijke, achterliggende 'motief' wordt gedoeld dat

terroristische daden gemeen zouden hebben. Recente VN-conventies en kaderbesluiten van de EU maken daarvan gebruik bij maatregelen om terrorismewetgeving en –beleid van de verschillende lidstaten te harmoniseren. Het is een inbreuk op de traditionele opvatting in het strafrecht dat men slechts daden vervolgt en niet geïnteresseerd is in kwaadwillende gedachten. Het gaat ook in tegen het onschuldsvermoeden en voert ons naar de rand van een *Gesinnungsstrafrecht*.

Het lijkt Van der Wilt beter gewoon door te gaan met het aanmerken van bepaalde daden, zoals vliegtuigkaping, aanvallen op internationaal beschermde personen, gijzeling etc., als terrorisme, zonder acht te slaan op enig terroristisch motief. Zo zijn er immers al tal van internationale conventies. De tendens is nu het strafrecht tegen zijn aard in al in te schakelen zonder dat er iets is gebeurd. Als men blijft proberen het strafrecht toe te snijden op een doel waarvoor het nooit in het leven is geroepen, riskeert men ernstige juridische misstappen.

3. Een antwoord op wereldschaal

Het is duidelijk dat de strijd tegen het terrorisme intensieve samenwerking vergt tussen staten, vooral tussen inlichtingendiensten en politiefunctionarissen, maar dat de praktijk nog weerbarstig is. Ook is men nog op zoek naar de juiste plek, van waaruit de vervolging van terroristen zou plaatsvinden, en waar ze terecht zouden kunnen staan. De staten zouden constructief overleg moeten voeren om dit probleem op te lossen, waarbij ze bereid zouden moeten zijn verdachten over te dragen en bewijs uit te wisselen. EUROJUST, het in 2002 opgerichte Europese orgaan dat de effectiviteit van de competente autoriteiten in de lidstaten wil vergroten bij hun omgang met het onderzoek naar en de vervolging van ernstige grensoverschrijdende en georganiseerde misdaad, zou een belangrijke rol kunnen spelen bij het stroomlijnen van deze beslissingen.

Een interessant alternatief voor de huidige politiek is om de terrorismeverdachten voor het Internationaal Strafhof (International Criminal Court, ICC) te brengen. Artikel 121 van het Statuut van het ICC voorziet in amendementen ter aanvulling van de misdaden binnen de jurisdictie van het ICC. Maar volgens Van der Wilt is zo'n amendement niet eens nodig, aangezien terroristische acties kunnen gelden als 'misdaden tegen de menselijkheid' (artikel 7). Overbrenging van terroristische zaken zou een onpartijdig, objectief en eerlijk proces waarborgen. Bovendien zou het aantonen dat de internationale gemeenschap vastbesloten is op het wereldwijde probleem van het terrorisme een antwoord op wereldschaal te vinden.

Werkgroep 1: Terrorismebestrijding, internationale samenwerking en *intelligence*

- Dr. Klaus **Weinhauer**, Universität Bielefeld
- Dr. Cees **Wiebes**, Universiteit van Amsterdam

Dr. Klaus Weinhauer:

Weinhauer viel in voor mevrouw Birgit Seiderer van de Universität München, die wegens ziekte af had moeten zeggen. Hij vertelde over onderzoek dat hij had gedaan naar de beeldvorming in de verschillende media over de terroristen en het terrorisme in de jaren zeventig in Hamburg. Uit dit onderzoek bleek o.a. dat de omgang van de staat met de problematiek, mede door gewelddadige anti-terreur acties, ertoe bijdroeg het terrorisme levend te houden. Wat in de verschillende kranten opvalt, is dat de toon eigenlijk overal vrijwel hetzelfde is, en dat de manier waarop over de terroristen geschreven wordt, in de loop van de jaren verandert: van "irregeleitete Mädchen" tot "Anarchisten" die "rücksichtslos schiessen" en het gebruik van adjectieven als "kriminell" e.d. Er is nauwelijks sprake van kritiek op de politie, en als die er is, dan komt het van de politie zelf, die vindt dat ze slecht geïnformeerd is over de terroristen. Er is nauwelijks scepsis te vinden over het gevaar van de "Überwachungsstaat", die kritiek komt pas op in de tweede helft van de jaren zeventig.

Dr. Cees Wiebes:

Sinds 11 september 2001 is er veel veranderd op het gebied van terrorismebestrijding. Men is zich veel meer bewust geworden van een aantal grote gemeenschappelijke problemen. Daarbij gaat het niet alleen om internationaal terrorisme, maar ook om georganiseerde misdaad, drugs, het witwassen van geld, wapenhandel, illegale migratie en mensenhandel, veiligheid en samenwerking bij het uitwisselen van informatie etc.

Terrorismebestrijding, of de oorlog tegen het terrorisme, is geen eenduidig begrip, omdat niet duidelijk is waar tegen moet worden gestreden. Gaat het om oorlog tegen bepaalde landen, culturen, religies? Is het de oorlog tussen arm en rijk, of tussen voor- en tegenstanders van globalisering? Wat is goed en kwaad? Wie is de vijand? Al Qaida is zowel een ideologie als een bepaalde groep mensen. Daarbij zijn deze zogenaamde nieuwe bedreigingen helemaal niet nieuw. Nieuw eraan is het karakter van de bedreigingen en de internationale dimensie ervan. De grenzen tussen militaire, terroristische en criminele bedreigingen vervagen. Waar vroeger één duidelijke vijand was, zijn nu vijftig kleinere vijanden. We kunnen bovendien allerlei soorten aanslagen verwachten: biologisch, chemisch, radiologisch, ecologisch, nucleair of via de computer door bv. het uitwisselen van informatie te verstoren of te verhinderen. Er zijn vier niveaus om het terrorisme te bestrijden:

- politiek
- financieel en economisch
- internationaal-juridisch, waaronder ook samenwerking tussen politiekorpsen valt en de samenwerking op het gebied van informatie-uitwisseling
- door middel van militaire acties

Daarbij moet duidelijk worden tegen wie de strijd wordt gestreden. Wie is verantwoordelijk voor bepaalde terroristische aanslagen? Wie is wie in Irak? Hoe zit het met de financiële kant van het terrorisme?

Na de aanslagen in New York en Madrid riep men wereldwijd op tot een betere samenwerking op het gebied van informatie-uitwisseling, maar die schiet nog altijd ernstig tekort. Ook is de band tussen inlichtingendiensten en wetgevers slecht. Inlichtingendiensten van verschillende landen blijken allemaal hun eigen informatie te hebben gehad over bepaalde verdachten van terroristische aanslagen, zonder dat ze dat van elkaar wisten. Ook binnen landen blijken instanties niet of niet goed samen te werken (bv. FBI en CIA). Deze problemen worden veroorzaakt doordat de verschillende betrokken landen en instanties er hun eigen visie op na houden over de oorzaak van het terrorisme en de beoordeling van de aard van de bedreiging. Er is weinig wederzijds vertrouwen en er mag meestal ook geen informatie worden gegeven aan derden. Verder spelen binnenlands-politieke, buitenlands-politieke en financiële overwegingen een rol, zijn landen en instanties bang controle te verliezen of hun methodes en bronnen prijs te geven en daarmee te compromitteren en zijn de wetten en de regels over informatie-uitwisseling in de verschillende landen anders. Ook is er nog steeds geen internationaal geaccepteerde definitie van wat terrorisme is. Wie voor de één een terrorist is, is voor de ander een vrijheidsstrijder.

Wat moet de Europese Unie doen om het terrorisme tegen te gaan? Gebleken is dat een verticaal model in de EU niet werkt en dat nationale inlichtingendiensten voornamelijk nationale belangen

dienen. Geen van die diensten is bereid haar informatie volledig te delen met andere diensten. Ook inlichtingendiensten van bevriende landen zijn in de praktijk vaak concurrenten.

Er is sinds 11 september iets meer samenwerking in Europa. Mede dankzij de Club de Berne heeft er een aantal gecoördineerde arrestaties plaatsgevonden, maar de algehele tendentie in Brussel is om op al bestaande organisatielagen nog meer lagen te plaatsen. Europese samenwerkingsorganen zijn: Club de Berne (1971), Kilowatt Group (1977), Megaton Group (1977), Middle-Europe Conference (1994, MEC), NATO Special Committee (NSC), NATO Intelligence Board, Counter Terrorist Group (CTG), The Egmont Group of Financial Intelligence (1995), CT Group at EUROPOL, TREVI Group. Na de aanslag in Madrid werd Gijs de Vries tot antiterreurcoördinator benoemd voor de Europese Unie, en werd de roep naar een verticale organisatie in Europa zoals de CIA die heeft, weer luider. De laatste paar maanden zijn er bovendien allerlei soorten coördinerende groepen ontstaan. Er zijn nu drie antiterreurgroepen waarin Europese landen actief zijn:

1. Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Australië
2. Groot-Brittannië, Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje
3. België, Nederland, Duitsland, Oostenrijk en Luxemburg.

De vraag is of de verschillende groepen informatie zullen uitwisselen. Er is geen gecentraliseerde samenwerking binnen de EU op het gebied van terrorismebestrijding en ook geen effectieve en goed gedefinieerde strategie.

Wat het geheel nog ingewikkelder maakt is de neiging van verschillende onderzoekers om de rapporten die ze schrijven te "kleuren" om politici te behagen. Dat maakt dat niet alle analyses even betrouwbaar zijn. Het verzamelen en analyseren van inlichtingen is te vergelijken met het maken van een puzzel waarvan je maar dertig procent van de puzzelstukjes hebt, die allemaal dezelfde kleur hebben en waarvan de foto op de doos is verdwenen. Al Qaida en internationale criminele organisaties werken zonder grenzen, over de hele wereld, maar inlichtingendiensten doen dat niet.

Als mogelijke oplossingen voor deze problemen noemt Wiebes volgende suggesties:

- het oprichten van een *Situation Centre* in Brussel
- een nieuwe antiterreurgroep met 25 lidstaten
- de verschillende (inter)nationale instanties moeten hun internationale en bilaterale netwerken verbeteren en uitbreiden

De strijd tegen het terrorisme en criminele netwerken zal nog lang duren. De Europese Unie heeft instrumenten nodig om deze strijd aan te gaan. Eén van die instrumenten moet zonder twijfel een internationale informatiegemeenschap zijn. Centraal in de strijd tegen het terrorisme moeten inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn, en niet militaire operaties. Dat betekent ook betere banden tussen grote en kleine inlichtingendiensten en tussen inlichtingendiensten en wetgevers. Bovendien moeten inlichtingendiensten en de politie veel meer informatie uitwisselen en kunnen ook private veiligheidsbedrijven worden ingeschakeld. Tenslotte dient de bevolking beter te worden geïnformeerd.

Naar aanleiding van vragen uit de zaal:

Uit onderzoek is gebleken dat er vlak voor de aanslagen van 11 september 2001 veel meer aandelen in American Airlines en US Airlines dan normaal zijn verkocht. Dit zou betekenen dat er mensen op de hoogte moeten zijn geweest van de aanslagen, want als de waarde van de aandelen zakt, hetgeen na de aanslagen gebeurde, valt er veel geld te verdienen. En mensen zijn dus tot veel bereid om geld te verdienen.

Bij banken wordt er nu beter gelet op geld waarmee terroristen zouden kunnen worden gefinancierd, maar probleem blijft dat er privacyregels zijn die niet geschonden mogen worden en dat verschillende banken ook met verschillende systemen werken. In Afghanistan wordt nu heel veel opium verkocht aan de georganiseerde misdaad, daar valt veel geld mee te verdienen. Dat zou veel beter gemonitord moeten worden.

Een deelnemer van het seminar die bij de inlichtingendienst van Noordrijn-Westfalen werkt, deelt Wiebes' pessimisme niet als het gaat om informatie-uitwisseling van diensten in Duitsland. Er zijn volgens hem "no friendly services, only services of friendly states" en volgens hem is de informatie-uitwisseling na 11 september 2001 veel beter geworden. Ook vreemdelingendiensten werken mee, zowel in Duitsland als op Europees niveau. En dat een nationale inlichtingendienst het nationaal belang dient is volgens deze deelnemer ook logisch, omdat misdaad en aanslagen ook meestal op nationaal niveau plaatsvinden en dus de regio aan waar ze plaatsvinden, aangaan in plaats van heel Europa. Regionale samenwerking is dus belangrijk. Op navraag van Wiebes bevestigt een Nederlandse deelnemer, van de KLPD, dat de informatie-uitwisseling ook in Nederland na 11 september 2001 veel beter is geworden. De politie hoort veel meer van de inlichtingendienst. Ook is een politiedirecteur nu directeur van de inlichtingendienst geworden.

Wat betreft technische barrières: daar wordt aan gewerkt. In de EU is men bezig een informatie-uitwisselingssysteem op te zetten, en sommige landen doen dingen voor andere landen die zij zelf niet kunnen, maar met de uitbreiding van de EU wordt de technische kant van de informatie-uitwisseling nog ingewikkelder.

Wat betreft de drie groepen van landen die met elkaar informatie uitwisselen: in de eerste groep zitten Canada en Nieuw-Zeeland niet. Dat heeft mede te maken met het feit dat Canada veel gematigder was over Irak dan de Verenigde Staten, die het land op deze manier straffen.

Wat betreft Europol: na 11 september werd deze politieorganisatie actiever maar dat duurde niet lang. Er werd niet echt samengewerkt. Na Madrid is er weer een opleving gekomen en wordt er gekeken naar een verbinding met de Verenigde Staten.

Wat betreft verschillen tussen terrorisme toen en nu: de belangrijkste verschillen zitten in de achtergrond en de motieven van de terroristen, ze streven verschillende doelen na. Maar daar zou de wetenschap meer onderzoek naar moeten doen. Volgens Weinbauer zijn de levensstijlen van de terroristen toen en nu wel te vergelijken, die zouden ook beter bestudeerd moeten worden. De manier waarop ze in een groep leven (zowel in Hamburg in de jaren negentig als de RAF-terroristen in de jaren zeventig) bijvoorbeeld beïnvloedt de beslissingen die ze nemen.

Werkgroep 2: Terrorisme in de jaren zeventig: het fenomeen en zijn achtergronden

- Michael **Sturm** M.A., Villa ten Hompel, Münster
- Drs. Peter **Bootsma**, Katholieke Universiteit Nijmegen

Michael Sturm:

Sturm presenteerde in zijn lezing bouwstenen voor een mentaliteitsgeschiedenis van het linkse Duitse terrorisme begin jaren 1970. Welke (zelf)percepties, angsten, machtsfantasieën en ensceneringen bepaalden het handelen van de betrokken spelers? Volgens Sturm was er geen sprake van een rechtstreekse weg van de gebeurtenissen en bewegingen van '1968' naar de gewapende strijd van de RAF en andere terroristische groepen. De radicaal nieuwe, tegencultureel gevormde levensstijlen van de jaren zestig raakten verbonden met een revolutiestemming. De geschiedenis van de mensheid bewoog zich volgens de activisten in de richting van een beslissend keerpunt.

Volgens Sturm werd het uitoefenen van geweld in de ogen van veel activisten een bovenhistorische daad van vernieuwing en persoonlijke bevrijding. Terrorisme als levensvorm verschaftte de enkeling of de groep een enorm zelfbewustzijn, een euforisch machtsgevoel. Ook aan de andere kant, bij politie en justitie, was het samenspel van angstgevoelens en almachtsfantasieën waarneembaar. Vanaf begin jaren 1970 werden de politie en de geheime diensten op grootschalige wijze uitgebreid, zowel op technisch als op personeel vlak. Centralisering, specialisatie en professionalisering waren de kernwoorden.

De gewapende strijd van terroristische groepen in de Bondsrepubliek draaide al snel alleen nog maar om zich zelf. Dat uitte zich in politiek autisme en verlies aan realiteitsbesef. Het wereldbeeld van de terroristen, beheerst door eindtijdverwachtingen, liet geen ruimte voor politiek denken en handelen meer over.

Drs. Peter Bootsma:

Bootsma gaf een schets van de Nederlandse ervaringen met het Zuid-Molukse terrorisme in de jaren 1970. De deels onrechtvaardige behandeling door de Nederlandse overheid van de uit Indonesië overgekomen Molukkers schiep een voedingsbodem voor gewelddadige, desperate protestvormen van Molukse jongeren. Bij verschillende incidenten tussen 1970 en 1978 bezetten zij een ambassade, een school, tot twee keer toe een trein, een overheidsgebouw en namen de aanwezigen c.q. inzittenden in gijzeling. Op die acties zelf reageerde de Nederlandse hard, met gewelddadige bestormingen. Vanaf 1978 ontwikkelde zij echter een politiek en sociaal beleid om de maatschappelijke positie van de Molukse bevolkingsgroep binnen de Nederlandse samenleving te verbeteren.

Slotdiscussie: Lessen uit het verleden?

Drs. Han **Kapsenberg**, adviseur van de politieregio Amsterdam-Amstelland

Dr. Peter **Morré**, voormalig officier van justitie bij het Bundesgerichtshof

Moderator: Prof.dr. Cees **van der Vijver**, directeur IPIT

Drs. Han Kapsenberg:

Het probleem met de tweede generatie Molukkers is dat ze wraak wilden voor hetgeen de eerste generatie, voornamelijk militairen, was aangedaan. Deze tweede generatie voelde schaamte over de vernedering van de ouders. Terugkijkend kun je zeggen dat er twintig jaar lang geen of een gebrekkige dialoog is gevoerd tussen de Nederlandse regering en de Molukkers. De Nederlandse regering wilde niet over een eigen staat op de Molukken spreken. Kapsenberg werd toen geacht met de Molukkers te praten over integratie, geld, studiemogelijkheden, huisvesting e.d. Daar wilden de Molukkers juist weer niet over spreken.

Volgens Kapsenberg waren de acties die de Molukkers in de jaren zeventig pleegden wel gepland, maar erg ad hoc, meestal een aantal dagen van tevoren, niet eerder. Er was ook vaak een directe aanleiding: de komst van de Indonesische president Soekarno naar Nederland in 1970, de zelfstandigheid van Suriname in 1975.

Na de acties zijn de pensioenen van de eerste generatie Molukkers alsnog geregeld, de Molukkers mochten meepraten in de zaken die hen aangingen, ze mochten naar Indonesië, er kwam een museum over de Molukse gemeenschap in Nederland, een leerstoel en verschillende studies. De acties waren dus voor de Molukkers de moeite waard geweest.

De situatie met de Molukkers is in zoverre met die van de moslims in Nederland nu te vergelijken, dat het in allebei de gevallen om minderheden gaat. De les die te leren is uit de ervaringen met de Molukkers, waar we in de huidige situatie wat aan zouden kunnen hebben, is dat het erg slecht is geen dialoog met minderheden aan te gaan. Als minderheden in een isolement leven weet niemand wat er omgaat binnen die groepen, waardoor je op problemen niet kunt anticiperen. Amsterdam is volgens Kapsenberg ingedeeld in 250 buurten met elk zo'n vijfduizend inwoners. Elke buurt heeft een politieagent toegewezen gekregen die twee keer per dag rapporteert over wat daar gebeurt. Er wordt nu veel meer gediscussieerd met de bewoners van de buurt. Op deze manier probeert de politie gewelddadig ingrijpen te vermijden, mede ook door problemen eerder te erkennen. Naar aanleiding van een vraag uit de zaal moet Kapsenberg toegeven dat het percentage minderheden bij de politie tien procent bedraagt, hetgeen bij lange na niet het streefcijfer is. De bedoeling is dat het percentage minderheden dat bij de politie werkt een afspiegeling is van het percentage minderheden in de samenleving. Een probleem is dat bv. veel Marokkanen niet bij de politie willen werken omdat ze de Nederlandse politie veel te soft vinden.

Dr. Peter Morré:

Over de rechtsstaat en veiligheid: in Duitsland werd er na 1977 al gediscussieerd over de vraag of je terroristen als Baader en Meinhof dood zou mogen schieten. Bij dat soort discussies is het moeilijk argumenteren.

Morré hoopt dat de druk op de binnenlandse politiek niet zo groot wordt dat de balans tussen veiligheid en regels scheef raakt. Iedereen heeft recht op verdediging en de onafhankelijkheid van justitie. Wat er momenteel in de Verenigde Staten gebeurt, is beangstigend, daar speelt de nationale veiligheid een rol binnen justitie en de rechtsspraak. Morré wil niet dat het in Duitsland ook die kant op gaat, hij noemt het sovjet-achtig. Maar hij onderkent het gevaar wel.

Wat betreft de *Rasterfahndung*: dat blijft Duitsland in beperkte mate doen, hoewel het materieel niet veel heeft opgeleverd. Volgens Morré zei de hoofdofficier van justitie van het Bundesgerichtshof onlangs, toen het over het gevaar van informatieverspreiding via elektronisch verkeer ging: "Dan moeten we maar weer meer brieven gaan schrijven". Het is een stuk lastiger die te onderscheppen, te openen en dan weer ongemerkt te sluiten.

Naar aanleiding van vragen uit de zaal:

Kapsenberg: de frustraties en woede van minderheden, zoals bijvoorbeeld die van de Molukkers in Nederland, is een belangrijke indicator voor het gebruik van geweld. Men zou dus veel meer te weten moeten komen over de frustraties die binnen bepaalde groeperingen en minderheden in de wereld heersen. Kapsenberg weet uit zijn ervaring als politieman dat minderheden het ook heel belangrijk vinden dat er met hen gepraat wordt, dat er een dialoog gaande wordt gehouden.