

Brussel, 2 december 2014
(OR. en)

15715/2/14
REV 2

LIMITE

JAI 902
PESC 1201
COSI 117
COPS 308
ENFOPOL 373
COTER 82
SIRIS 79
FRONT 242
EUROJUST 213

NOTA

van:	de EU-coördinator voor terrorismebestrijding
aan:	de Raad
Betreft:	Buitenlandse strijders en terugkeerders: discussienota

In document 16002/1/14 REV 1 wordt nagegaan in hoeverre de maatregelen die op 9-10 oktober 2014 door de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken zijn vastgesteld, zijn uitgevoerd. Daarnaast wordt de ministers verzocht beleidslijnen uit te zetten voor twee specifieke aandachtsgebieden, te weten de gerechtelijke aanpak van het verschijnsel buitenlandse strijders en verdere verbetering van de informatie-uitwisseling over buitenlandse strijders.

De gerechtelijke aanpak

Hoewel de gerechtelijke aanpak van het verschijnsel buitenlandse strijders is verbeterd, vormt die geen weerspiegeling van de omvang van het probleem (circa 10 veroordelingen voor ongeveer 3000 EU-burgers/-ingezetenen die bij het verschijnsel betrokken zijn). De problematiek kent drie pijnpunten die om politieke sturing vragen:

1) Het rechtskader

De VN-Veiligheidsraad keurde op 24 september 2014 Resolutie 2178 goed die de lidstaten van de VN verplicht om buitenlandse reizen voor terroristische doeleinden alsook de financiering en facilitering van dergelijke reizen, strafbaar te stellen. Een aantal lidstaten had hun wetgeving al vóór de goedkeuring van de resolutie aangepast om het verschijnsel buitenlandse strijders beter te kunnen aanpakken. Andere werken daaraan of overwegen het.

In oktober 2014 verzocht de Raad de Commissie om - tevens in het licht van VNVR-Resolutie 2178(2014) - op basis van het uitvoeringsverslag dat in september 2014 is uitgebracht, van het verslag van Eurojust en van andere relevante informatie, de doeltreffendheid van de reactiemogelijkheden waarin het kaderbesluit voorziet verder te monitoren, alsmede te bestuderen hoe eventuele tekortkomingen kunnen worden aangepakt.

In het CATS, waar een bespreking werd gevoerd op basis van een nota van het CTC¹, spraken de lidstaten hun twijfels uit over actualisering van het kaderbesluit; zij wezen op de noodzaak en de urgentie om VNVR-Resolutie 2178(2014) uit te voeren, wat op nationaal niveau sneller zou kunnen worden bereikt.

Navolgende elementen pleiten evenwel voor actualisering van het kaderbesluit. Ook in 2008 is het al eens geactualiseerd, omdat de internationale ontwikkelingen toen het kader van de versie van 2002 te boven waren gestegen. Als het kaderbesluit niet wordt geactualiseerd, kan het niet langer meer de maatstaf zijn voor minimale strafbaarstelling van terrorisme in de hele EU. Als de strafbaarheid van vergrijpen die verband houden met buitenlandse strijders in heel de EU evenwel wordt geharmoniseerd, beschikken we over een gemeenschappelijk rechtskader. Dat zou de agentschappen van de EU een belangrijk referentiepunt verschaffen en de grensoverschrijdende samenwerking bevorderen. Verschillende strafmaten zonder gemeenschappelijke minimumnormen daarentegen leiden tot mazen in de strafrechtelijke vervolging. Dit alles zou een sterk politiek signaal doen uitgaan en een bron van inspiratie zijn voor derde landen.

¹ Doc. 14188/14.

Louter de werkzaamheden ter bijwerking van het kaderbesluit zouden al een positieve uitwerking hebben; er zou zich een strategische beleidsdiscussie ontsppen over de uiteenlopende strafrechtelijke benaderingen ten aanzien van buitenlandse strijders. Het Europees Hof van Justitie zou de mogelijkheid krijgen tot toetsing. Bijwerking van het EU-kaderbesluit zou plaatsvinden in aanvulling op en parallel met de nationale maatregelen die de lidstaten reeds nemen in het licht van VNVR-Resolutie 2178(2014), zodat de noodzaak van urgentie kan worden bekeken. Indien Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding², zoals gewijzigd bij Kaderbesluit 2008/919/JBZ³, niet wordt geactualiseerd, bestaat het risico dat het achterblijft bij de juridische ontwikkelingen op zowel mondiaal als nationaal niveau.

In zijn verslag⁴ merkt Eurojust op dat een aantal lidstaten op nationaal niveau reeds heeft vastgesteld dat de in het kaderbesluit vervatte lijst van strafbare feiten van terroristische aard moet worden uitgebreid met de dreiging die uitgaat van buitenlandse strijders, en dat het gebrek aan een gemeenschappelijke strafrechtelijke aanpak en aan gemeenschappelijke minimumnormen op EU-niveau tot mazen in de strafrechtelijke vervolging leidt. In het verslag van Eurojust wordt tevens gesteld dat de soorten gedragingen in verband met reizen van buitenlandse strijders die volgens VNVR-Resolutie 2178 (2014) strafbaar moeten worden gesteld door de lidstaten, niet onder het kaderbesluit vallen. Eurojust beveelt aan om zich te beraden op een herziening van het EU-rechtskader voor de bestrijding van terrorisme, om de evoluerende dreiging die uitgaat van buitenlandse strijders aan te pakken en om te zorgen voor een gemeenschappelijk referentiekader voor onderzoek en vervolging. Eurojust stelt dat aanpassing van de EU-minimumnormen een krachtig politiek signaal zou doen uitgaan, een gemeenschappelijke minimumnoemer zou verschaffen voor de aanpak van het verschijnsel buitenlandse strijders en een grondige vergelijking mogelijk zou maken van ervaringen, alsmede geïnformeerde besluiten over de te volgen koers. Eurojust verwelkomt het debat op EU-niveau over de doeltreffendheid van de strafrechtelijke aanpak, en is bereid om verdere bijstand te verlenen en een strategische bijeenkomst te beleggen.

De Raad wordt gezien voorgaande elementen verzocht zich uit te spreken over de verdere te nemen stappen.

² PB L 164 van 22.6.2002, blz. 3-7.

³ PB L 330 van 9.12.2008, blz. 21-23.

⁴ Foreign Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response, Updated Report, November 2014, Eurojust restricted (Buitenlandse strijders: standpunten van Eurojust over het verschijnsel en de strafrechtelijke aanpak), bijgewerkt verslag, november 2014, Eurojust restricted

2) Internationale rechtshulp en uitwisseling van beste praktijken inzake het verzamelen van bewijsmateriaal

Zoals Eurojust verder in zijn verslag opmerkt, werpt de verzameling en het gebruik van bewijsmateriaal met betrekking tot buitenlandse strijders praktische en juridische moeilijkheden op: bewijsmateriaal van de slagvelden in Syrië en Irak is moeilijk te verkrijgen, de verzameling en het gebruik van op het internet gebaseerd bewijs is een uitdaging, grensoverschrijdende rechtshulp is vaak nodig om toegang te verkrijgen tot bewijsmateriaal (buitenlandse strijders reizen door andere landen, internetproviders kunnen in het buitenland gevestigd zijn). In zijn verslag merkt Eurojust op dat coördinatie op EU-niveau van de aanpak van juridische problemen met de verzameling en de toelaatbaarheid van e-bewijsmateriaal in gevallen van terrorisme nuttig zou zijn. Eurojust beveelt aan dat de nationale justitiële autoriteiten ervaring uitwisselen en dat er beste praktijken worden verzameld met betrekking tot op het internet gebaseerd bewijsmateriaal.

In zijn verslag wijst Eurojust op de noodzaak om de internationale justitiële samenwerking ter zake van buitenlandse strijders op te voeren. Terwijl de samenwerking tussen Eurojust en de Westelijke Balkan, Turkije, de VS en de Schengenpartners werd versterkt, is er geen systematische samenwerking met de landen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten. Voor wat betreft de MONA-regio heeft Europol slechts opdracht gekregen om samen te werken met Marokko, Turkije en de Verenigde Arabische Emiraten. Cepol biedt opleidingsprogramma's voor de Balkan, maar nog niet voor de MONA-regio.

Moet de Commissie worden verzocht haar werkzaamheden die verband houden met problemen inzake bewijsmateriaal in de context van buitenlandse strijders verder uit te diepen, en Eurojust te vragen om strategische/tactische vergaderingen te beleggen?

Moet de betrokken werkgroepen worden opgedragen zich te buigen over de vraag hoe de agentschappen van de EU strategischer kunnen worden ingezet in samenwerking met derde landen, met name die in Noord-Afrika en het Midden-Oosten?

3) Afstandsnemings- en rehabilitatieprogramma's in de context van gerechtelijke procedures

Het gerechtelijk apparaat van de lidstaten staat nog voor een andere uitdaging in verband met buitenlandse strijders, en wel de noodzaak van rehabilitatie en afstandsneming. Programma's daartoe kunnen worden gebruikt als alternatief voor strafrechtelijke vervolging, als voorwaarde voor vrijlating uit voorlopige hechtenis, als alternatief voor gevangenisstraf (bijvoorbeeld bij voorwaardelijke straffen, hetgeen bovendien het risico op verdere radicalisering van buitenlandse strijders in de gevangenis en van medegevangenen door teruggekeerde strijders vermindert; veteranen hebben eerder al bijgedragen aan de radicalisering in gevangenissen), alsmede anderszins als veroordeelde buitenlandse strijders een gevangenisstraf uitzitten of in geval van vervroegde vrijlating. Een aantal lidstaten heeft reeds dergelijke maatregelen van gerechtelijke aard getroffen of werkt daaraan. Het zou wat dat betreft goed zijn om interdisciplinair te werk te gaan en meerdere agentschappen bij het geheel te betrekken.

Moet de Commissie worden gevraagd om te onderzoeken hoe dergelijke gerechtelijke rehabilitatie- en afstandsnemingsprogramma's het best kunnen worden vormgegeven, alsook om de uitwisseling van goede praktijken te faciliteren en wellicht te overwegen dergelijke projecten te steunen, daarbij puttend uit de ervaringen van het RAN-kenniscentrum en Eurojust?

Informatie-uitwisseling

Er zijn grote inspanningen geleverd om de informatie-uitwisseling over buitenlandse strijders te verbeteren en te optimaliseren (zie ook bijlage): een beter gebruik van het SIS, van de SLTD-gegevensbank van Interpol en van het Europol Focal Point, de onderhandelingen over een EU-systeem voor PNR-gegevens, het gebruik van API-gegevens en passagiersinformatie-eenheden (PIE's), alsmede de uitwisseling van gegevens tussen Europol en Frontex.

Maar er is meer nodig dan dat. Navolgende maatregelen moeten worden bestudeerd en uitgevoerd:

1) de lidstaten verstrekken steeds meer informatie aan het **Europol Focal Point "Travellers"**, maar het aantal aan Europol gemelde gevallen blijft lager dan verwacht, uitgaande van het geraamde aantal buitenlandse strijders die de lidstaten kennen; de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten worden derhalve verzocht om relevante informatie op meer systematische wijze aan Europol door te geven; de lidstaten worden tevens verzocht om de meerwaarde van het betrekken van internationale partners in overweging te nemen, zoals de US Custom and Border Protection Service, Interpol en Eurojust. Om de informatie-overdracht aan Europol te verbeteren en rechtstreekse operationele contacten tussen hun respectieve terrorismebestrijdingseenheden te bevorderen, worden de lidstaten tevens verzocht om deel te nemen aan de samenwerkingsstructuren die thans op initiatief van het voorzitterschap bij Europol worden opgezet met het oog op een betere bestrijding van het verschijnsel buitenlandse strijders. Voorts, aangezien het gebrek aan informatie bij Europol ten dele te wijten is aan het feit dat de veiligheidsdiensten hun informatie doorgaans niet met Europol delen, zouden de afzonderlijke lidstaten samen met Europol - die momenteel bezig is met een haalbaarheidsstudie - moeten nagaan of de ma3tch-technieken, die thans door het FIU.net⁵ worden gebruikt, zouden kunnen worden gebruikt voor terrorismebestrijding om op die manier te zorgen voor een gedistribueerde en geïntegreerde gegevensanalyse en samenwerking die lokale bronnen van gerubriceerde informatie virtueel met elkaar verbindt via een gedecentraliseerd computersysteem; aldus zou de "need-to-know"- informatie in reële tijd in kaart kunnen worden gebracht zonder dat de informatie aan Europol wordt doorgegeven;

2) **Interpol** verschaft zijn lidstaten gegevensbanken waarmee (gerichte) verspreiding van informatie over gezochte personen, met inbegrip van buitenlandse strijders, mogelijk is; dat is een uiterst nuttig en inderdaad uniek instrument voor het delen van informatie over buitenlandse strijders tussen de lidstaten en belangrijke internationale partners, zoals de VS en Turkije; voor een optimaal gebruik van deze gegevensbanken dienen deskundigen methoden te bestuderen en aan te leveren waarmee de nationale praktijken inzake het opnemen van nationale informatie over buitenlandse strijders zodanig kunnen worden geharmoniseerd dat ze beter kunnen worden benut door betrokken derde landen, maar ook beperkt zijn in hun verspreiding aan de betrokken partners.

⁵ Wat de ma3tch-technologie betreft, zie Udo Kroon, CIO FIU.Net, Ministry of Security and Justice, The Netherlands, udo.kroon@fiu.net, "Ma3tch: Privacy AND Knowledge 'Dynamic Networked Collective Intelligence'", 2013 IEEE International Conference on Big Data

3) Eurojust tracht het delen van beste praktijken en ervaringen in verband met buitenlandse strijders en terugkeerders te bevorderen en aldus onderzoek en vervolging te verbeteren. Eurojust gaat door met het verzamelen en analyseren van ter zake doende rechterlijke uitspraken over aspirant-strijders en terugkeerders. Het is de bedoeling om met de analyse van de ervaring op het gebied van de jurisprudentie het verschijnsel en alles wat eraan vastzit beter te begrijpen, alsmede om een aantal vaker voorkomende zaken en interessante bijzonderheden van het verschijnsel buitenlandse strijders en de nationale strafrechtelijke aanpak daarvan, te bestuderen. De lidstaten moeten worden aangespoord om optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden tot uitwisseling van informatie over vervolgingen en veroordelingen met Eurojust, zoals bedoeld in Besluit 2005/671/JBZ van de Raad van 20 september 2005 betreffende informatie-uitwisseling en samenwerking in verband met strafbare feiten van terroristische aard.

Gaan de ministers akkoord met bovenstaande aanpak?
