

Europa, een uitgelezen jachtterrein voor vreemde veiligheidsdiensten?

Paul De Hert & Georges Pijl *

N.a.v. twee Europese rapporten over vermeende CIA-kidnappingen:

"whereas the Member States cannot circumvent the requirements imposed on them by European Community (EC) and international law by allowing other countries' intelligence services, which are subject to less stringent legal provisions, to work on their territory; whereas, in addition, the operations of intelligence services are consistent with fundamental rights only if adequate arrangements exist for monitoring them"¹

De Raad van Europa deed de afgelopen jaren onderzoek naar het mogelijke bestaan van kampen in Oost-Europese landen waar de Verenigde Staten terreurverdachten zouden vasthouden. De Amerikaanse pers had hier in 2004 voor het eerst over bericht. De Raad onderzocht ook praktijken van rendition, de informele uitlevering van terreurverdachten naar landen waar hardere verhoormiddelen zijn toegestaan. In maart en juni 2006 volgden twee rapporten.

Eind januari 2007 nam ook het Europees Parlement van de Europese Unie een rapport en een resolutie aan over activiteiten van de CIA in Europa. Gesteld werd dat de CIA meer dan 1245 vluchten in het Europese luchtruim had uitgevoerd en dat een aantal van deze vluchten voor "illegaal vervoer van gevangenen" was gebruikt – een praktijk die ook wel "buitengewone overdrachten" (extraordinary renditions) wordt genoemd. Volgens de resolutie van het EP hadden veel landen deze praktijken oogluikend toegestaan.

De Raad van Europa

Op 1 maart 2006 publiceerde de Raad van Europa een eerste rapport over de beweerde onwettige gevangenneming en uitlevering van verdachten van terrorisme in Europa aan de Amerikaanse inlichtingendienst CIA.²

Aanleiding tot het rapport waren de onthullingen van de Amerikaanse krant de Washington Post en de mensenrechtenorganisatie Human Rights Watch (HRW) dat de CIA over een systeem beschikt van illegale gevangenschappen, waarvan sommige in democratische staten in Europa, en dat er door de CIA transporten werden georganiseerd tussen de Verenigde Staten en Europa van en naar deze gevangenschappen. De analyse van de antwoorden op de vragen gesteld aan de 46 regeringen van de lidstaten van de Raad van Europa, in toepassing van artikel 52 van het EVRM, wees uit dat de bestaande controleprocedures op wie en wat er zo allemaal door het luchtruim vliegt en de Europese luchthavens aandoet, geen afdoende waarborgen bieden tegen misbruik. De lidstaten blijken niet in staat te zijn om na te gaan of de burgerluchtvaart gebruikt wordt voor doeleinden die niet te rijmen zijn met de internationale normen inzake mensenrechten. Volgens de antwoorden van de Belgische Regering op de gestelde vragen waren geen overheidsambtenaren betrokken bij de beweerde schendingen.

Op 14 juni 2006 publiceerde de Raad van Europa een tweede rapport over hetzelfde onderwerp.³ Aan 37 van de 46 lidstaten van de Raad van Europa werd gevraagd de antwoorden opgenomen in het eerste rapport toe te lichten en bijkomende informatie te verschaffen over de effectieve toepassing van het EVRM met betrekking tot de activiteiten van nationale en vreemde inlichtingendiensten op het grondgebied en het gebruik van burgerluchtvaartuigen bij de uitlevering. Op basis van de antwoorden op de eerste reeks gestelde vragen werd België bij dit deel van het onderzoek niet meer betrokken. Onverminderd de bevestiging van de bevindingen van het eerste rapport, blijkt uit het tweede rapport dat een aantal landen wel controle kan uitoefenen op de eigen inlichtingendiensten, maar dat er over het algemeen geen controle wordt uitgeoefend op de activiteiten van vreemde inlichtingendiensten.

Op basis van beide rapporten is het duidelijk dat niet alle lidstaten van de Raad van Europa ten volle aan de

* Paul De Hert is docent aan de Vrije Universiteit Brussel, onderzoeksgroep Mensenrechten.

Georges Pijl werkt bij de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken.

¹ European Parliament, Report on the alleged use of European countries by the CIA for the transportation and illegal detention of prisoners (2006/2200(INI)) Temporary Committee on the alleged use of European countries by the CIA for the transportation and illegal detention of prisoners, 26 januari 2007, Giovanni Claudio Fava (Rapporteur), A6-9999/2007, (77p.), overweging C, pagina 4.

² Council of Europe, SG/Inf (2006) 5.

³ Council of Europe, SG/Inf (2006) 13.

onderzoeken hebben meegewerkt. De bepalingen van artikel 52 van het EVRM verplichten de lidstaten nochtans alle medewerking te verlenen aan de door de Secretaris-generaal gevoerde onderzoeken. In het rapport wordt geconcludeerd dat de CIA met medeweten van tal van Europese landen een wereldwijd web voor het vervoer van terreurverdachten had weten op te zetten. Voor heel wat landen worden in de rapporten feiten aangevoerd van illegale detentie, uitlevering aan de VS en het gedogen van transporten via de lucht zonder echter uit te monden in formele vaststellingen. In een aantal gevallen blijken de feiten wel te zijn vastgesteld. Volgens het rapport bestaan er sterke aanwijzingen dat in Polen en Roemenië speciale gevangenissen voor deze verdachten hebben bestaan.

Duitsland en Italië hebben gerechtelijke onderzoeken geopend naar de "ontvoering" van burgers en hun overbrenging via de lucht naar detentiecentra in het buitenland die gelinkt worden aan de CIA. Italië heeft aanhoudingsbevelen uitgevaardigd tegen CIA agenten wegens de gewelddadige ontvoering van de genaamde Abu Omar in het centrum van Milaan in Februari 2003 (infra) terwijl Duitse overheden de ontvoering onderzoeken van een Duitse onderdaan van Libanese afkomst in Macedonië die naar Kabul (Afghanistan) is overgebracht voor ondervraging. In Polen is een onderzoek naar het bestaan van illegale CIA centra nog steeds aan de gang terwijl in Bosnië het Hoog-gerechtshof vergeefs heeft getracht de ontvoering van zes onderdanen door Amerikaanse agenten en hun overbrenging naar Guantanamo tegen te houden.

De Europese Unie

Op 26 januari 2007 publiceert het Europees Parlement het rapport van de Tijdelijke Commissie van onderzoek naar het gebruik van lidstaten, voor het onwettig vasthouden en transport van gevangenen, voor rekening van de CIA.⁴ Uit dit rapport blijkt onder meer dat de Amerikaanse president Bush op 6 september 2006 heeft bevestigd dat de CIA een geheim detentieprogramma uitvoerde op vreemd grondgebied en dat de informatie op basis van dit programma werd gedeeld met een aantal andere landen en dat als gevolg hiervan de mogelijkheid bestaat dat bepaalde Europese landen informatie zouden hebben bekomen op basis van foltering. Het rapport voert ook aan dat de lidstaten van de EU kennis hadden van het programma; dat minstens twee werkgroepen van de Raad van de Europese Unie vergaderingen hebben gehad over dit programma met vertegenwoordigers van het *US State Department* maar dat de documenten die hierover aan het EP werden overgemaakt slechts summieren en onvolledige informatie bevatten.

Inhoudelijk komt in het rapport weinig of niets nieuw naar boven. Opnieuw wordt er uitvoerig stil gestaan bij de kidnaping van de Egyptische imam Abu Omar. Deze door Italië erkende asielzoeker, zou in februari 2003 van Duitsland naar Egypte zijn vervoerd (met stop in Nederland) nadat hij door de CIA op straat in Milaan gekidnap was. Hij werd vervolgens langdurig gemarteld in geheime gevangenissen in het Midden-Oosten. De kidnap van Abu Omar leidde tot een diplomatieke rel tussen de VS en Italië. Het rapport verwijst naar een Italiaans gerechtelijk onderzoek van de Milanese openbare aanklager Armando Spataro waaruit blijkt dat er door Italiaanse politiemensen en leden van de Italiaanse veiligheidsdiensten actief is meegewerkt aan de kidnaping.

In een resolutie naar aanleiding van het rapport (verschenen samen met het rapport van 26 januari 2007) noemt het Parlement met naam en toenaam de EU instituties en topmannen die slecht of niet hebben meegewerkt, zoals de directeur van Europol en de Europese coördinator voor terrorismebestrijding Gijs de Vries. Tevens roept het Parlement de Raad van Ministers van de EU op om gezamenlijk druk uit te oefenen op de desbetreffende regeringen en om desnoods zelf onderzoek te doen en hoorzittingen te houden. Ook werd in de resolutie voorgesteld om de bevoegdheden van de Europese coördinator voor terrorismebestrijding te vergroten.

Reacties op het rapport

De medewerking van de lidstaten en de kandidaat-lidstaten van de EU was niet overweldigend. Niet minder dan 15 landen (waaronder België) reageerden niet op de schriftelijke uitnodiging tot medewerking met de Tijdelijke Commissie terwijl tientallen hoge verantwoordelijken een ontmoeting met de Commissie weigerden, afzegden of beweerden verhinderd te zijn. Het rapport van het parlement met als belangrijkste, niet-bindende aanbeveling dat de lidstaten zelf toch nader onderzoek zouden moeten verrichten, is uiteindelijk met 382 tegen 256 stemmen aangenomen. Opvallend was dat heel veel Poolse en Roemeense afgevaardigden tegenstemden of zich van stemming onthielden. Uit protest tegen de onbewezen beschuldiging – in het rapport wordt slechts het vermoeden uitgesproken – dat in hun land geheime detentiecentra hebben bestaan.

Kritiek was er ook op het dure prijskaartje van het rapport. Immers, ter voorbereiding van het rapport werd een bijzondere commissie van 46 leden plus plaatsvervangers ingesteld, daar waar de Raad van Europa meer bescheiden had gewerkt met de Zwitserse liberale

⁴ *European Parliament, Report on the alleged use of European countries by the CIA for the transportation and illegal detention of prisoners (2006/2200(INI)) Temporary Committee on the alleged use of European countries by the CIA for the transportation and illegal detention of prisoners, 26 januari 2007, Giovanni Claudio Fava (Rapporteur), A6-9999/2007, 77p. (<http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/tdip/pe382246.pdf>).*

parlementariër Dick Marty als onderzoeker, bijgestaan door drie medewerkers.

Ondanks die grotere omkadering, levert het nieuw rapport niet zo veel nieuwe gegevens op. Het rapport bevestigt grotendeels de bevindingen gemaakt in de rapporten van de Europese Raad. Het gebrek aan nieuws liet criticasters zoals de Italiaanse christen-democraat Jas Gawronski toe om het initiatief als nutteloos te bestempelen.

Deze kritiek doet o.i. weinig recht aan het werk van deze commissie onder leiding van voorzitter Coelho en aan het werk van rapporteur Fava. Dat de Amerikanen weliswaar waarden preken, maar deze niet respecteren, en dat veel Europese lidstaten een oogje hebben dichtgeknepen, blijft een moeilijk verteerbaar punt. Er kan bovendien nooit te veel mensenrechtentoezicht zijn in de wetenschap dat internationale controle op landen zwak blijft, zelfs binnen Europa. De Europese Unie beschikt over andere instrumenten dan de Raad van Europa en kent andere ontwikkelingen die 'dubbel werk' rechtvaardigen. Met betrekking tot het eerste kan verwezen worden naar Eurocontrol, een organisatie die verantwoordelijk is voor het toezicht op de vluchtbewegingen binnen Europa. De Raad van Europa kreeg van hen geen gegevens los. Het Europees Parlement daarentegen controleert de Europese Commissie en die zetelt in het bestuur van Eurocontrol. Ook kan het Europees Parlement openbare hoorzittingen houden, een mogelijkheid die de Raad niet heeft.⁵ Bovendien waren er voldoende signalen over een mogelijke betrokkenheid van landen zoals Roemenië, een land waarmee de Unie toetredingsgesprekken voerde.

België

Het rapport van het EP heeft met betrekking tot België twee opmerkingen:

- Calls on the Belgian Government to disclose the results of all investigations that have taken place and deplores the fact that Belgium did not conduct a thorough investigation concerning the use of Belgian airports and the Belgian airspace by aircraft clearly involved in the extraordinary rendition programme or the transport of detainees;
- Notes the statements of the President of the Belgian Senate (...) and refers to the conclusions of the report of the Belgian Senate which deplore the lack of cooperation by the Belgian Intelligence Services and the Belgian authorities.

België komt dus niet ongeschonden uit dit avontuur. Uit het verslag over de mogelijkheid dat Belgische luchtvaartinfrastructuur gebruikt werd door vluchten gecharterd door de CIA om gearresteerde personen

die verdacht worden van betrokkenheid bij het Islamitisch terrorisme te vervoeren⁶ blijkt onder meer het volgende:

- dat de samenwerking tussen de Belgische inlichtingendiensten en het parlementaire controle orgaan niet vlekkeloos verliep;
- dat de wettelijke bevoegdheid van het controle orgaan beperkt is tot de activiteiten van de eigen inlichtingendiensten;
- dat het parlementaire verslag niet heeft kunnen aantonen of er al dan niet personen onwettig van hun vrijheid zijn beroofd, opgesloten en uitgeleverd aan een vreemde mogendheid;
- dat het parlementaire verslag niet heeft kunnen aantonen of er al dan niet CIA vluchten over Belgisch grondgebied zijn gepasseerd of er een tussenlanding hebben gemaakt en dat ook niet kan worden uitgemaakt of Belgische autoriteiten nu op de hoogte waren of niet.

Hoe het gebrek aan medewerking verklaren?

Al bij al geven de rapporten een mager resultaat. Dat bewijst ofwel dat er niets gebeurd is, ofwel dat er goed samengewerkt is door de beleidsmensen om de zaak af te schermen. Op dat laatste wijst het bericht in het Britse dagblad over een uitgelekt memo van een medewerker van het ministerie van Buitenlandse Zaken gericht aan een kabinetsmedewerker van premier Tony Blair. Het memo, gedateerd op 7 december 2006, was een antwoord op een verzoek om advies van Downingstreet, dat wilde weten hoe het om moest gaan met de berichten over de omstrede CIA-activiteiten in Europa. De boodschap van de memo luidde dat moest worden geprobeerd om niet in detail te treden en het debat over te laten waaien.⁷ Blijkbaar zijn er niet wenigen die meegaan met het argument van President Bush, verwoord op 6 september 2006, dat geheime gevangenschappen noodzakelijk zijn in de strijd tegen terreur. "De belangrijkste bron van informatie over waar terroristen zich schuilhouden en wat ze van plan zijn, zijn de terroristen zelf. Het was noodzakelijk om deze individuen naar een omgeving over te brengen waar ze in het geheim konden worden vastgehouden, ondervraagd konden worden door deskundigen, en, wanneer dat noodzakelijk zou zijn, wegens terrorisme konden worden vervolgd."⁸

Toch durft niemand van de voorstanders het debat openlijk aan. Juridisch is dat niet verwonderlijk. In het rapport van het Europees Parlement wordt er terecht aan herinnerd dat kidnapping en geheime detentie

⁵ Mark Kranenburg, 'Wij vestigen onze hoop op openbaarheid', NRC Handelsblad, 19 januari 2006.

⁶ Belgische Senaat, Doc. 3-1762/1 van 20 juni 2006.

⁷ 'Brits memo duidt op verdoezelen CIA-acties', NRC Handelsblad, 9 januari. Zie ook Philippe Sands, 'When will this abuse of human rights end? Until the extent of government manipulation in security issues is clear, we should mistrust Blair', The Guardian 14th may 2006 (via <http://observer.guardian.co.uk/>).

⁸ Titia Ketelaar, 'Spookgevangenen in het daglicht', NRC Handelsblad, 7 september 2006.

meerdere grondrechten schendt, waaronder het recht op een effectief rechtsmiddel en in sommige gevallen zelfs het recht op leven. Geen enkele norm kan dit rechtvaardigen.⁹ Dat blijkt ook uit het Belgisch Strafwetboek. Boek 2 wemelt van strafbepalingen die van toepassing zijn op kidnapping door ambtenaren. Zo is er de bestraffing van willekeurige aanhouding door 'iedere openbaar officier of ambtenaar, ieder drager of agent van het openbaar gezag of van de openbare macht' (art. 147 Sw.), de bestraffing van het gemakkelijken van strafbaar gestelde Grondwetskrenkingen (art. 153 Sw.), de bestraffing van het niet stoppen van een wederrechtelijke vrijheidsberoving wanneer deze een overheidsambtenaar ter kennis komt (art. 155 Sw.) en de bestraffing van gevangenisambtenaren die die een gevangene opnemen zonder wettige last of wettig bevel of zonder vonnis (art. 157 Sw.).

Uit de rechtspraak van het Europees Hof blijkt tevens een positieve plicht om vermeende schendingen van mensenrechten effectief en actief te onderzoeken. Tenslotte, en dit voor wat het principe zelf betreft om omwille van een hoger belang te kidnappen en te martelen, kan worden gewezen op de folterwetgeving. Recent werd terecht verduidelijkt in het Belgisch strafrecht dat foltering verboden is *zelfs in een noodtoestand*. Artikel 417ter, vierde lid, Sw. bepaalt immers: "De noodtoestand kan het misdrijf bedoeld in het eerste lid niet verantwoorden". Deze bepaling werd ingevoegd door de Wet van 18 mei 2006 tot invoering van een nieuw lid in artikel 417ter van het Strafwetboek.¹⁰ Deze wettoevoeging is het gevolg van aanbevelingen van het Comité tegen foltering, opgesteld ter uitvoering van artikel 19 van het Verdrag van de VN tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing. In haar verslag van mei 2003 gaf het Comité aan dat het bezorgd was over het ontbreken van een wetsbepaling waarin het aanvoeren van de noodtoestand om foltering te verantwoorden duidelijk wordt verboden. De rechtsleer beschrijft de noodtoestand als de toestand waarin een persoon redelijkerwijze geen andere mogelijkheid heeft dan een inbreuk te plegen met als doel het vrijwaren van een belang, dat minstens even hoog is als het belang dat door de inbreuk wordt opgeofferd. Gezien de ernst van de foltering wordt geredeneerd dat geen enkel belang deze inbreuk kan verantwoorden.¹¹

Als men deze wetgeving toepast op een casus zoals deze van de Italiaanse overheidsambtenaren betrokken bij de gewelddadige ontvoering van de Abu Omar met marteling als gevolg in een geheime gevangenis (*supra*), dan zou mogelijk tot een vorm van deelneming aan foltering kunnen worden besloten. Naar Belgisch recht zijn mededaders en medeplichtigen aan een misdrijf strafbaar zelfs indien de hoofddader onbekend of niet aangeduid is¹². Daar staat tegenover dat hulp of bijstand aan de dader van een inbreuk slechts een strafbare deelneming uitmaakt indien zij met kennis is verleend¹³.

Nu zijn wij zelf geen voorstander van wilde bestraffing van overheidsambtenaren ten koste van alles. Zelfs met voorzienbaarheid, blijft de persoonlijke (penale) verantwoordelijkheid van de Italiaanse overheidsambtenaren betwistbaar. Per hypothese is er immers nog steeds een wettig bevel (naar intern recht) of schijnbaar wettig bevel. Eventueel wordt dit dan wel uitgesloten door een uitdrukkelijke wettekst, maar we zijn er niet zo zeker van of dit zo'n goede zaak is, of, gekoppeld aan de opportuniteitsbeoordeling van het openbaar ministerie, of er wel vaker gebruik van zou worden gemaakt. Stellen dat op basis van een noodtoestand een foltering nooit toelaatbaar wordt, is één zaak; stellen dat een wettig bevel niet kan gaan toch wel verder naar ons gevoel. Toch wordt duidelijk dat het recht, althans het mensenrecht in combinatie met het strafrecht, geen ruimte laat voor het standpunt dat foltering soms onontbeerlijk is. Reden genoeg om overal in Europa de kaken geklemd te houden en te doen alsof al die vreemde veiligheidsdiensten met hun rare vluchten niet opvielen.

⁹ "Whereas the prohibition of torture is a peremptory norm of international law (*jus cogens*) from which no derogation is possible and the obligation to protect against, investigate and sanction torture is an obligation owed by all states (*erga omnes*), as provided by Article 5 of the Universal Declaration of Human Rights, Article 7 of the International Covenant on Civil and Political Rights, Article 3 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) and the related case law, Article 4 of the Charter of Fundamental Rights, and national constitutions and laws; whereas specific conventions and protocols on torture and monitoring mechanisms adopted at the European and international level demonstrate the importance attached to this inviolable norm by the international community; whereas the use of diplomatic assurances is incompatible with this obligation" (European Parliament, Report on the alleged use of European countries by the CIA for the transportation and illegal detention of prisoners (2006/2200(INI)) Temporary Committee on the alleged use of European countries by the CIA for the transportation and illegal detention of prisoners, 26 januari 2007, Giovanni Claudio Fava (Rapporteur), A6-9999/2007, (77p.), overweging G, pagina 4).

¹⁰ B.S., 1 december 2006.

¹¹ Memorie van Toelichting bij het Wetsontwerp tot invoering van een nieuw lid in artikel 417ter van het Strafwetboek, Parl. St., Kamer, 51-2193/1, 1-2.

¹² Cass., 12 juni 1911, Pas., 1911, I, 331.

¹³ Cass., 6 maart 1950, Arr. Cass., 1950, 443.