Bijlage Kamerbrief CT bevoegdheids-, taak en rolverdeling Europese Unie – Lidstaat

1. Relevante algemene CT-bepalingen EU-verdragen

In de EU-verdragen (EU-verdrag en EU-werkingsverdrag) zijn verschillende bepalingen relevant als het gaat om terrorismebestrijding. Drie terreinen zijn het meest relevant:

- Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), waaronder het gemeenschappelijk buitenlands en defensiebeleid (hoofdstuk 2 van het EU-verdrag).
  In het kader van het Gemeenschappelijk Buitenland en Defensiebeleid (art. 43 VEU) kan de Unie civiele en militaire middelen inzetten, ook met het oog op terrorismebestrijding. Tevens kan de EU sanctiewetgeving aannemen. In het kader van het GBVB wordt met eenparigheid van stemmen besloten.
- Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (titel V van het VWEU)
  Hierbij valt te denken aan politiële en justitiële samenwerking in het kader van terrorismebestrijding, bijvoorbeeld via Europol. Ook relevant is art. 75 VWEU dat het Europees Parlement en de Raad de bevoegdheid geeft om bij gewone wetgevingsprocedure verordeningen aan te nemen die een kader stellen voor beheersmaatregelen met betrekking tot kapitaal- en betalingsverkeer. Verder kunnen, op basis van art. 83 VWEU, het EP en de Raad richtlijnen met minimumvoorschriften vaststellen betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie, inclusief terrorisme.
- Solidariteitsclausule (artikel 222 EU-VWEU).
  Deze clausule bepaalt dat de EU en de lidstaten uit solidariteit gezamenlijk optreden indien een lidstaat getroffen wordt door een terroristische aanval, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp. Volgens verklaring 37 bij de Verdragen is het aan elke lidstaat om de meest geschike middelen te kiezen om aan zijn solidariteitsverplichting jegens een getroffen lidstaat te voldoen.

De EU mag enkel optreden indien zij daartoe een bevoegdheid heeft (artikel 5, lid 1 EU-verdrag). De bovenstaande gebieden van bevoegdheden van de EU vormen geen exclusieve bevoegdheid van de EU. Voor wat betreft de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht (titel V VWEU) gaat het om gedeelde bevoegdheden, waarbij zowel de EU als de lidstaten bevoegd zijn op te treden. De lidstaten oefenen hun bevoegdheid uit voor zover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend (artikel 2, lid 2 VWEU). In het geval van het GBVB blijven de lidstaten bevoegd zelfstandig maatregelen te nemen zolang die maatregelen maar niet in strijd komen met het GBVB-beleid van de Unie.

Tot slot wordt gewezen op artikel 4, lid 2 van het EU-verdrag. In deze bepaling is vastgelegd dat dat EU essentiële staatsfuncties eerbiedigt, waaronder de nationale veiligheid. Met name de nationale veiligheid blijft een uitsluitende verantwoordelijkheid van elke lidstaat. Dat laat echter onverlet dat de Unie bevoegd is om maatregelen te nemen, als in bovengenoemde gevallen, die raken aan de nationale veiligheid. Hoewel de lidstaten dus verantwoordelijk zijn en blijven voor de nationale veiligheid, kunnen maatregelen van de Unie op bijvoorbeeld het terrein van terrorismebestrijding, maar ook dataprotectie, nationale maatregelen begrenzen. Het is echter aan de lidstaat om op te treden en die veiligheid te waarborgen. In dit verband is van belang dat, zoals ook blijkt uit bovengenoemde bepalingen, de Unie grote waarde hecht aan nationale veiligheid.

2. Mandaten

Bij de mandaten van de verschillende Europese organisaties, agentschappen of instellingen die op het terrein van terrorismebestrijding actief zijn, alsmede die van de Europese Contra Terrorisme Coördinator, geldt dat hun bevoegdheden beperkt zijn. De mandaten hebben een ondersteunend en faciliterend karakter. Hieronder behandel ik allereerst de EDEO (inclusief de EU CTC en INTCEN), en daarna de bevoegdheden van andere relevante EU-spelers en van de Financial Intelligence Unit.

a. <u>EDEO</u>

Artikel 27 lid 3 van het VEU is de rechtsbasis voor de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO). De inrichting en werking van EDEO zijn conform art. 27 lid 3 VEU vastgesteld bij besluit van de Raad.[1] Als functioneel autonoom orgaan valt EDEO onder het gezag van de Hoge Vertegenwoordiger van de Europese Unie (HVEU) en dient ter ondersteuning van de HVEU om zijn mandaat op het gemeenschappelijk buitenland en veiligheidsbeleid (GBVB) uit te oefenen. EDEO draagt de zorg voor een samenhangend extern optreden van de EU, zoals beschreven in de artikelen 18 en 27 van het VEU. Voor wat betreft contra-terrorisme, houdt EDEO zich bezig met de externe dimensie van CT in nauwe samenwerking met de lidstaten in de Raadswerkgroep COTER en andere relevante EU-instellingen. Het is de taak van EDEO de externe CT-samenwerking te coördineren, samen met de EU-Lidstaten te zorgen voor capaciteitsversterking in derde landen en te zorgen voor coherentie en efficiëntie. De algemene doelstellingen van het EU-externe beleid op gebied van CT zijn[2]:

- Het opstellen en, na goedkeuring van de Raad, implementeren van specifieke EU CT regionale strategieën en actieplannen, zoals: de Syrië/Irak CT/Foreign Fighters strategie,de EU-Pakistan CT/security strategie, de Sahel ontwikkeling en veiligheidsstrategie en het EU Hoorn van Afrika/Jemen CT-Actieplan;
- EU capaciteitsversterkende programma's in derde landen om CT-inspanningen te ondersteunen samen met key partners en donoren, en;
- Multilaterale CT-coördinatie, waarin EDEO de implementatie van relevante VN-resoluties ondersteunt.

b. <u>EU CTC</u>

De Europese Contra Terrorisme Coördinator (CTC) – de heer Gilles de Kerchove d'Ousselghem – valt onder de Raad en is verantwoordelijk voor:

- Binnen de Raadsstructuren zorgdragen voor effectieve coördinatie en coherentie van EU beleid op het gebied van terrorismebestrijding; in het bijzonder door het effectief promoten en tijdig implementeren van de EU-strategie voor terrorismebestrijding.
- de samenwerking en de dialoog over initiatieven voor terrorismebestrijding tussen de Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement versterken, waarbij de bevoegdheidsverdeling in acht genomen moet worden;
- zorgdragen dat derde landen en internationale organisaties nota nemen van de hoge prioriteit die de strijd tegen terrorisme binnen de EU geniet, en hiertoe contacten onderhouden.

De CTC werkt binnen het secretariaat-generaal van de Raad en zal het werk van de Raad coördineren en regelmatig aan de Raad rapporteren.

c. <u>INTCEN</u>

Het EU Intelligence Analysis Centre (INTCEN) is kort na de aanslagen van 9/11 opgericht door de Europese Raad als organiek onderdeel van het Raadssecretariaat. De naam was toen EU SITCEN (EU Situation Centre). Besluit 2010/427/EU tot vaststelling van de organisatie en de werking van de Europese dienst voor extern optreden (EDEO) is de rechtsbasis voor INTCEN. In artikel 4, derde lid, sub a, derde gedachtestreepje, is bepaald dat EU SITCEN deel uitmaakt van EDEO.
Bij intern besluit van medio maart 2012 is de naam van EU SITCEN veranderd in EU INTCEN. Recent is het afstoten van taken dat gepaard ging met de overgang van SITCEN naar INTCEN weer teruggedraaid door het management van EDEO. Naast een analyse-eenheid, voornamelijk bemenst door de nationale experts uit de lidstaten, en een open bronnen centrum, zal opnieuw een crisisroom en een consulaire bijstandseenheid deel uitmaken van INTCEN.[3]

d. <u>Europol</u>

In art. 88 VWEU krijgt Europol de opdracht het optreden van de politie-instanties en andere wetshandhavingsdiensten van de lidstaten, en hun wederzijdse samenwerking, bij de voorkoming en bestrijding van georganiseerde criminaliteit, terrorisme en andere vormen van ernstige criminaliteit waarbij twee of meer lidstaten betrokken zijn, te ondersteunen en te versterken. Het mandaat, de bevoegdheden en de taken van Europol zijn vastgelegd in het Europol Raadsbesluit[4]

[1] Raadsbesluit 2010/427/EU, 26 juli 2010.
[2] http://eeas.europa.eu/fight-against-terrorism/index_en.htm
[3] http://eeas.europa.eu/factsheets/docs/20150206_factsheet_eu_intcen_en.pdf
[4] Raadsbesluit 2009/371/JBZ, 6 april 2009.

Europol ondersteunt lidstaten door:

- Het faciliteren van de uitwisseling van informatie, in overeenstemming met nationaal recht, tussen Europol Liaison Officieren;
- Het verzorgen van operationele analyses ter ondersteuning van operaties;
- Het opstellen van strategische rapporten (bijv. het EU Terrorism Situation and Trend Report – TE-SAT) en misdaadanalyses op basis van informatie en intelligence die Europol ontvangt van lidstaten en derde landen, en;
- Het voorzien in expertise en technische steun voor onderzoeken en operaties van de lidstaten binnen de EU.

Europol ondersteunt de lidstaten ook door misdaadanalyses en harmonisatie van onderzoekstechnieken in lidstaten te promoten.

- European Counter Terrorism Centre

De European Counter Terrrorism Centre (ECTC) wordt per 1 januari 2016 binnen de bestaande organisatiestructuur van Europol opgericht. Het ECTC valt binnen het bestaande mandaat van Europol en wordt opgericht om ondersteuning te geven aan de activiteiten van de EU-lidstaten in de strijd tegen terrorisme, zonder dat de verantwoordelijkheid van de nationale bevoegde autoriteiten van de EU lidstaten wordt geraakt. Doel is het bevorderen van informatie-uitwisseling en maximaal gebruik van de bestaande instrumenten en systemen, aanpakken van financiële activiteiten van terroristen en het monitoren van internet om extremistische informatie tegen te gaan.

- EU Internet Referral Unit

Het EU Internet Referral Unit (EU IRU) zal onderdeel vormen van het ECTC bij Europol en is per 1 juli 2015 als pilot van start gegaan en bouwt voort op het Check-the-Web initiatief. De EU IRU vloeit voort uit de gemeenschappelijke verklaring van de informele Europese Raad van 12 februari 2015 en de besluitvorming in de JBZ-raad van 12-13 maart 2015 om Europol een grotere rol te geven bij het tegengaan van extremistische informatie op internet. Dit houdt in:

- het coördineren van en delen van extremistische informatie op internet met de relevante partners;
- het uitvoeren en ondersteunen van het snel verwijderen van deze informatie op internet in samenwerking met de industrie, en;
- het ondersteunen van bevoegde autoriteiten door strategische en operationele analyses.

De EU IRU valt binnen het mandaat van Europol (art. 3 en 4(1) Europol Raadsbesluit). In art. 5(2) van het Europol Raadsbesluit is vastgelegd dat het ondersteunen van de lidstaten bij het verzamelen en analyseren van informatie op internet om te helpen bij de opsporing van strafbare feiten die door internet zijn mogelijk gemaakt of met behulp van internet zijn gepleegd één van de taken van Europol is. Europol is volgens art. 25(4) van het Europol Raadsbesluit bevoegd om met inachtneming van de bepalingen inzake gegevensbescherming rechtstreeks gegevens, met inbegrip van persoonsgegevens, uit voor het publiek beschikbare bronnen zoals media en openbare gegevens en commerciële aanbieders inlichtingen te halen en te verwerken.

- Werkgroep Dumas

Deze werkgroep is in 2014 opgericht. Het doel van de werkgroep is om de problemen en behoeftes die lidstaten hebben i.r.t. tot de problematiek van strijders (jihadgangers) naar strijdgebieden in kaart te brengen en op te lossen. Hierbij geldt dat Europol de werkgroepen faciliteert (d.m.v. vergaderlocaties, financieren reiskosten, leveren van adviseur/moderator), maar dat de werk- en subwerkgroepen wordt geleid door één of meer lidstaten (drivers, co-drivers) en dat het inhoudelijke werk ook wordt gedaan door lidstaten. De lidstaten moeten zelf met een concreet probleem, behoefte, plan, oplossing of eindproduct komen. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan verbetering van informatie-uitwisseling en het delen van beste praktijken en ervaringen.

De werkgroep wordt geleid door Italië en richt zich op het:

- opstellen van een alerteringslijst van jihadgangers (co-driver Oostenrijk);
- verbeteren van de samenwerking met derde partijen (co-drivers Hongarije en Spanje);
- uitwisselen van beste praktijken (co-drivers Frankrijk en Verenigd Koninkrijk);

- opstellen van indicatoren om jihadgangers te onderkennen (co-drivers Duitsland en Luxemburg), en;
- de aanpak van personen die de jihadgang mogelijk maken, zogeheten facilitatoren, te verbeteren (drivers Spanje en het Verenigd Koninkrijk).

e. Eurojust

Art. 85 VWEU formuleert de opdracht van Eurojust. Deze bestaat in het ondersteunen en versterken van de coördinatie en de samenwerking tussen de nationale autoriteiten die belast zijn met het onderzoek en de vervolging van zware criminaliteit welke twee of meer lidstaten schaadt of een vervolging op gemeenschappelijke basis vereist, op basis van de door de autoriteiten van de lidstaten en Europol uitgevoerde operaties en verstrekte informatie.

f. Financial Intelligence Unit (FIU)

De Financial Intelligence Unit-Nederland (FIU-Nederland) maakt onderdeel uit van de rechtspersoon Staat der Nederlanden, maar is beheersmatig ondergebracht bij de politie als een zelfstandig, onafhankelijk en herkenbaar opererende entiteit. Beleidsmatig valt ze onder het Ministerie van Veiligheid en Justitie (artikel 12 Wwft).

De FIU heeft als hoofdtaak ongebruikelijke transacties nader te onderzoeken en te verrijken met aanvullende informatie, om te bezien of deze transacties verdacht verklaard kunnen worden en zodoende gedeeld kunnen worden met opsporings- en inlichtingendiensten (artikel 13 Wwft).
De FIU is op basis van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (artikel 16 Wwft) het enige en centrale meldpunt, waar diverse meldplichtige instellingen ongebruikelijke transacties dienen te melden.
De missie van de FIU is om met haar financial intelligence misdaad, vooral witwassen en de financiering van terrorisme, te voorkomen en te bestrijden met het oog op het waarborgen van de integriteit van het (Nederlandse) financiële stelsel.

Witwassen van geld en de financiering van terrorisme is alleen door gezamenlijke (inter)nationale inspanningen effectief te bestrijden. Door de FIU wordt derhalve bewust geïnvesteerd in het onderhouden en verdiepen van internationale samenwerking met partners. Niet alleen op het gebied van operationele gegevensuitwisseling maar ook wat betreft de overdracht en uitwisseling van kennis en ervaring.
De FIU neemt hiertoe deel aan internationale gremia als de Financial Action Task Force on money laundering (FATF), de Egmont Groep, het FIU.NET en in het FIU Platform binnen de Europese Unie. Daarnaast werkt de FIU op basis van bilaterale samenwerkingsverbanden samen met buitenlandse FIU's en opsporingsdiensten.
Tot slot werkt de FIU in Koninkrijksverband, nauw samen met de koninkrijksdelen Curaçao, Aruba en Sint Maarten. Dienstverleners die zijn gevestigd op de BES-eilanden, Caribisch Nederland geheten, dienen de ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU-Nederland.

g. FRONTEX

Frontex is het Europese agentschap dat de taak heeft om lidstaten te ondersteunen op het gebied van management van de buitengrenzen. Het agentschap speelt een cruciale rol als het gaat om steun aan lidstaten die te kampen hebben met hoge instroom van illegale migratie via de buitengrenzen. Dit vindt met name plaats door middel van de gezamenlijke operaties die door Frontex worden gecoördineerd en waarbij personeel en materieel van lidstaten wordt ingezet. Bij deze gezamenlijke operaties blijven de lidstaten primair verantwoordelijk voor het grensmanagement. De rol van Frontex bij contraterrorisme is beperkt, aangezien het agentschap zich met name richt op ondersteuning bij grensmanagement, gerelateerd aan illegale migratie. Wel heeft Frontex het bewustzijn bij grenswachters verhoogd op het gebied van (contra)terrorisme. Tevens heeft het agentschap vanuit zijn expertise bijgedragen aan het opstellen van risico-indicatoren, die grensautoriteiten gebruiken bij het herkennen van terroristische reisbewegingen.

h. Atlas-netwerk

Het Atlas-netwerk bestaat uit speciale interventie eenheden uit Europese lidstaten. Het Raadsbesluit uit 2008[5] voorziet in de mogelijkheid dat deze eenheden samenwerken, bijvoorbeeld door gezamenlijke trainingen en oefeningen (art.5).
Art. 3 voorziet in bijstand van speciale interventie eenheden aan andere lidstaten in geval van crisissituaties. Echter, alleen op verzoek (lid 1). Deze bijstand kan bestaan uit het ter beschikking stellen van uitrusting of deskundigheid, of door het uitvoeren van acties, zo nodig met gebruikmaking van wapens (lid 2). De functionarissen van deze eenheden treden daarbij op in een ondersteunende functie (lid 3) en onder verantwoordelijkheid, gezag en leiding van de verzoekende lidstaat en overeenkomstig het recht van de verzoekende lidstaat (lid 3 sub a). Daarnaast zijn deze functionarissen gehouden aan de bevoegdheden die hun krachten hun nationale wetgeving zijn toegekend (lid 3 sub b).

Dit Raadsbesluit is genomen ter verbetering van de samenwerking in crisissituaties tussen de speciale interventie eenheden van de lidstaten van de Europese Unie en bevat algemene voorschriften en voorwaarden. Zoals aangegeven aan de Eerste en Tweede Kamer verschaft het Raadsbesluit slechts een algemene wettelijke basis aan het inroepen of verlenen van bijstand[6], zodat Nederland in voorkomende gevallen gespecificeerde bilaterale afspraken zal moeten maken.

i. <u>RAN-CoE</u>

Het Radicalisation Awareness Network (RAN) is in 2011 opgericht door de Europese Commissie als een netwerk van eerstelijnsprofessionals (zie voor het handvest van het RAN onderstaande link).[7] Het RAN is gericht op de preventie van radicalisering en gewelddadig extremisme en behelst inmiddels meer dan 1500 eerstelijnswerkers uit 28 EU lidstaten. RadarAdvies voert het secretariaat van het RAN. In 2015 heeft RadarAdvies de aanbesteding voor de opvolger van het RAN gewonnen; het Radicalisation Awareness Network Centre of Excellence (RAN CoE). Naast het netwerk gaat het RAN CoE meer doen aan beleidsadvies en onderzoeksbegeleiding. Bovendien zal het RAN CoE naast EU lidstaten ook derde landen gaan ondersteunen.
Het RAN CoE positioneert zich als een spil in het verbinden, ontwikkelen en verspreiden van expertise op het terrein van preventie van radicalisering en gewelddadig extremisme. Dit betekent het bevorderen van een inclusieve dialoog tussen praktijkbeoefenaars, beleidsmakers en academici. Door dit te doen ontwikkelt het centrum hoogwaardige kennis en expertise en ondersteunt daarmee zowel de Europese Commissie als de lidstaten. Bovendien assisteert RAN CoE in het vormgeven van de onderzoeksagenda van de Commissie, en onderhoudt het contact met preventieve initiatieven binnen en buiten de EU.

[5] Raadsbesluit 2008/617/JBZ, 23 juni 2008.
[6] Brief van de Ministers van Justitie en BZK en de staatssecretaris van Justitie aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer van 1 november 2007, Kamerstukken 23 490, nr. 477/CD (onder kopje 9).
[7] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/docs/ran_charter_en.pdf