

GEVAARLIJK EN BUITENSPORIG

DE ALMAAR UITDIJENDE EUROPESE VEILIGHEIDSSTAAT SAMENVATTING

Honderden mensen werden tussen januari 2015 en december 2016 gedood en verwond tijdens een serie gewelddadige aanslagen in EU-lidstaten. Ze werden doodgeschoten door gewapende mannen, kwamen om tijdens zelfmoordaanslagen en werden opzettelijk aangereden terwijl ze over straat liepen. Deze gewetenloze misdaden waren niet alleen gericht tegen individuen, maar ook tegen samenlevingen, de manier waarop mensen leven en hoe mensen denken. De acute noodzaak om mensen tegen dit wreed geweld te beschermen is vanzelfsprekend. Bescherming van het recht op leven, mensen de mogelijkheid bieden om vrij te leven, zich vrij te bewegen, vrij te denken: dat zijn belangrijke taken van elke regering. Maar niet ten koste van alles. Deze taken mogen of kunnen nooit worden uitgevoerd door juist die rechten met voeten te treden die door regeringen zouden moeten worden beschermd.

De afgelopen twee jaar heeft er echter een duidelijke verschuiving plaatsgevonden in de manier van denken door heel Europa: van het idee dat regeringen veiligheid moeten bieden zodat mensen kunnen genieten van hun rechten, naar het idee dat regeringen de rechten van mensen moeten beperken om veiligheid te bieden. Het resultaat is een verraderlijke verschuiving van de grenzen tussen de macht van de staat en de rechten van het individu.

Individuele EU-lidstaten en regionale instanties reageerden op de aanslagen door steeds weer nieuwe antiterrorismemaatregelen voor te stellen, aan te nemen en uit te voeren. Deze maatregelen hebben de rechtsorde aangetast, de uitvoerende macht uitgebreid, het rechterlijk toezicht ingeperkt, de vrijheid van meningsuiting beperkt en iedereen blootgesteld aan surveillance door de overheid. Het bouwwerk dat onze rechten beschermt, dat zo zorgvuldig is opgebouwd na de Tweede Wereldoorlog, wordt steen voor steen afgebroken.

Dit rapport biedt een overzicht van de nationale veiligheid in Europa en laat zien hoe wijdverbreid en verregaand de 'securitisering' van Europa zich sinds 2014 heeft ontwikkeld. Het rapport beschrijft een wereld waarin angst, vervreemding en vooroordelen voortdurend tornen aan de hoekstenen van de EU: rechtvaardigheid, gelijkheid en non-discriminatie.

Het rapport richt zich op zeven thema's:

- noodtoestand/noodwetten;
- legaliteitsbeginsel;
- recht op privacy/surveillance;
- vrijheid van meningsuiting;
- recht op vrijheid;
- vrijheid van vergadering;
- ontnemen van de nationaliteit;
- het principe van non-refoulement (verbod op het terugsturen van mensen naar een land waar ze een reëel risico lopen op foltering of andere vormen van mishandeling)

De voorbeelden van mensenrechtenschendingen of -zorgen in het rapport zijn afkomstig uit veertien EU-lidstaten en van antiterrorisme-initiatieven van de VN, de Raad van Europa en de EU. De landen die in de verschillende hoofdstukken aan bod komen, zijn België, Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Polen, Slovaakse, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

Resolutie 2178 van de VN-Veilighedsraad, die in september 2014 met ongekenne snelheid werd aangenomen, schrijft voor dat staten wetten aannemen om de dreiging van ‘buitenlandse terroristische strijders’ (‘foreign terrorist fighters’) tegen te gaan. Sindsdien is een groot aantal antiterrorismemaatregelen voorgesteld of doorgevoerd in de meeste Europese staten. Het Europese mensenrechtenstelsel wordt hierdoor niet versterkt, maar juist geleidelijk aan ondergraven, waardoor zwaarbevochten rechten nu worden bedreigd.

De belangrijkste gemeenschappelijke kenmerken van deze antiterrorismemaatregelen zijn:

- versneld afgehandelde processen waarbij wetgeving snel wordt doorgevoerd met weinig of geen overleg met parlementen, experts en anderen uit het maatschappelijk middenveld;
- aantasting van mensenrechten in wetgeving of in de praktijk, met vaak schadelijke gevolgen voor mensen;
- bundeling van de macht in handen van de uitvoerende macht, haar instanties en veiligheidsdiensten, waarbij de rechterlijke macht vaak geen of slechts een kleine rol heeft bij het autoriseren van maatregelen of het bieden van effectieve controle;
- niet-effectieve of afwezige onafhankelijke mechanismen om toezicht te houden op de implementatie van antiterrorismemaatregelen en -operaties, misbruik te identificeren en daders van mensenrechtenschendingen ter verantwoording te roepen;
- onnauwkeurige en veel te brede definities van ‘terrorisme’ in wetten, in strijd met het legaliteitsbeginsel, met als gevolg talrijke gevallen van misbruik;
- bewijslast gereduceerd van de traditionele strafrechtelijke standaard van ‘redelijke verdenking’ naar slechts ‘verdenking’, en in sommige staten zelfs zonder enige formele eis van verdenking;
- een onduidelijk of onbestaand verband tussen zogenaamde voorbereidingshandelingen- of acties tot een misdrijf en het eigenlijke misdrijf;
- gebruik van bestuurlijke maatregelen om de vrijheid van beweging en vereniging van mensen te beperken als vervanging van strafrechtelijke sancties, waarbij de betrokkenen betere wettelijke garanties zouden hebben tegen misbruik;
- criminalisering van verschillende vormen van meningsuiting waarbij geen sprake is van oproepen tot geweld en die een bedreiging zijn voor het recht op legitiem protest, vrijheid van meningsuiting en artistieke vrijheid;
- minder mogelijkheden om antiterrorismemaatregelen en -operaties aan te vechten, vooral doordat staten geheime bewijzen gebruiken die meestal niet worden bekendgemaakt aan de betrokkene of aan zijn of haar advocaat;
- staten die zorgen over de nationale veiligheid en de ‘terrorismedreiging’ aangrijpen om zich willekeurig te richten op migranten en vluchtelingen, mensenrechtenverdedigers, activisten, politieke tegenstanders, journalisten, minderheidsgroepen en mensen die rechtmatig hun recht op vrijheid van meningsuiting, vereniging en vergadering uitoefenen; en
- gebrek aan aandacht voor de behoeften en de bescherming van rechten van bepaalde groepen, zoals vrouwen en kinderen.

De recente golf van antiterrorismemaatregelen vormt bovendien een schending van één van de principes waarop de EU is gebaseerd, namelijk dat van non-discriminatie. De maatregelen blijken zowel op papier als in de praktijk vaak discriminerend en hebben een disproportioneel en uiterst negatief effect, met name op moslims, buitenlanders en mensen die worden aangezien voor moslim of buitenlander.

Mannen, vrouwen en kinderen werden uitgescholden en mishandeld. Passagiers werden uit vliegtuigen gehaald omdat ze ‘eruitzagen als terroristen’. Vrouwen kregen in Frankrijk het verbod om volledig bedekkende badkleding te dragen op het strand. Vluchtelingenkinderen in Griekenland werden gearresteerd omdat ze met plastic geweren speelden. Gevallen van discriminatie komen in elk hoofdstuk van dit rapport voor en laten zien dat bepaalde vormen van discriminatie door landen en hun instanties steeds meer als ‘aanvaardbaar’ worden beschouwd binnen de context van nationale veiligheid. Maar dat zijn ze niet.

Een van de meest verontrustende ontwikkelingen in de EU is de poging van staten om het eenvoudiger te maken om een ‘noodtoestand’ uit te roepen en te verlengen als reactie op terrorisme of de dreiging van gewelddadige aanslagen. In een aantal staten zijn maatregelen die bedoeld waren als tijdelijk inmiddels onderdeel gaan uitmaken van het

strafrecht. Bevoegdheden die bedoeld waren als uitzonderlijk, maken steeds vaker permanent deel uit van het nationaal recht.

Gezien de onrust in de Europese politieke arena zouden kiezers erg beducht moeten zijn over de macht en de mate van controle over hun leven die ze bereid zijn toe te kennen aan hun overheid. De opkomst van extreemrechtse partijen, de negatieve gevoelens ten opzichte van vluchtelingen, het stereotyperen en discrimineren van moslims en moslimgemeenschappen, intolerantie ten opzichte van andere meningen: dit alles leidt tot het risico dat deze noodmaatregelen worden gebruikt tegen bepaalde mensen om redenen die helemaal niets te maken hebben met een daadwerkelijke bedreiging van de nationale veiligheid of met terroristische acties. Inderdaad, dit gebeurt al in Europa.

De drempel voor het afkondigen en verlengen van noodmaatregelen is verlaagd, met als risico dat deze in de komende jaren nog verder wordt verlaagd. Het internationaal recht over mensenrechten bepaalt duidelijk dat uitzonderlijke maatregelen alleen mogen worden toegepast in daadwerkelijk uitzonderlijke omstandigheden, namelijk 'in tijd van oorlog of een andere publieke noodtoestand waardoor het voortbestaan van de natie wordt bedreigd'. Het verontrustende idee dat Europa zich in een permanente noodtoestand zou bevinden, begint aan te slaan.

In veel landen in Europa, met name in landen die vrijwel geen geschiedenis van terrorisme hebben, zullen regeringen van de harde lijn van om het even welke politieke strekking ook in de verleiding komen en steeds vaker in staat zijn om een noodtoestand af te kondigen als reactie op de eerste terroristische aanslag waarmee ze te maken krijgen. Deze regeringen hebben een groot aantal verre gaande bevoegdheden die waarschijnlijk niet zullen worden beperkt tot mensen die zich schuldig hebben gemaakt aan terroristische acties. Dit is al het geval in Frankrijk, waar de verlenging van de noodtoestand (door een *mainstream* politieke partij) tot lang na de onzekere tijden na de aanslagen in Parijs, aanzienlijk heeft bijgedragen aan de normalisering van de opvatting dat een algemene dreiging van terroristische aanslagen een bedreiging vormt voor het voortbestaan van de staat.

Uiteindelijk wordt het voortbestaan van een natie, van de sociale cohesie, van het functioneren van democratische instanties, van respect voor mensenrechten en van de rechtsstaat, niet fundamenteel bedreigd door de geïsoleerde acties van gewelddadige en criminele individuen en groepen, hoezeer deze de instanties ook willen verwoesten en de principes willen ondermijnen. Die bedreiging is er enkel als regeringen en samenlevingen bereid zijn om hun eigen waarden op te geven bij het bestrijden van dat geweld.

Amnesty International roept alle staten, inclusief EU-lidstaten, op om hun engagement om zich te houden aan hun internationale mensenrechtenverplichtingen in de context van terrorismebestrijding te vernieuwen, zowel in wetgeving als in de praktijk. Er moet een einde komen aan de gestage achteruitgang van veel aspecten van rechtsbescherming in de EU.

Het volledige rapport, "Dangerously Disproportionate: The ever-expanding national security state in Europe" (Index: EUR 01/5342/2017), is hier beschikbaar in het Engels en Frans: www.amnesty.org/en/documents/eur01/5342/2017/en/.