

Vijf jaar na 11 september: *lessons learned* in de Verenigde Naties?

BIBI T. VAN GINKEL*

Inleiding

De terroristische aanslagen op het World Trade Centre en het Pentagon van 11 september 2001 zijn inmiddels ruim vijf jaar geleden. Deze aanslagen veroorzaakten een schokgolf waarvan werd gezegd dat deze de wereld volledig zou veranderen. Los van de vraag of hiervan daadwerkelijk sprake is, kan wel worden gesteld dat bepaalde verworvenheden danig op de proef zijn gesteld en mede bepaalde veranderingen teweeg hebben gebracht. In de periode direct na de aanslagen werd door de internationale gemeenschap naar de Verenigde Naties gekeken voor antwoorden. De vraag die zich immers aandienende was: hoe dienen we deze terroristische aanslag te kwalificeren? Het antwoord op deze vraag was onder meer van belang om de juiste reactie te rechtvaardigen. Door de aanslagen te kenschetsen als een *'armed attack'* in de zin van art. 51 van het VN-Handvest, het artikel dat het gebruik van geweld bij zelfverdediging rechtvaardigt, konden de Verenigde Staten, eventueel gesteund door bondgenoten, gerechtvaardigd een tegenaanval plegen. Door de aanslagen als een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid te kwalificeren, opende de Veiligheidsraad de mogelijkheid om dwingende tegenmaatregelen op te leggen.

Na de eerste reacties op de aanslagen van 11 september, begon ook het besef te dagen dat meer structurele instrumenten nodig zouden zijn om het internationaal terrorisme effectief te bestrijden. In het rapport *In Larger Freedom: Towards development, security and human rights for all* van de Secretaris-generaal van de Verenigde Naties, opgesteld in de aanloop naar de VN-Wereldtop van 2005,¹ worden vijf aspecten van terrorismebestrijding onder de aandacht gebracht: het ontmoedigen van mensen zich te vergrijpen aan terrorisme; het ontnemen van de middelen en fondsen van terroristen; het staten afschrikken terrorisme te steunen; het ondersteunen van staten in de bestrijding van terrorisme; en, tot slot, het verdedigen van mensenrechten in de strijd tegen terrorisme.²

* Mr. B.T. van Ginkel is research fellow bij het Clingendael Security and Conflict Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', Den Haag.

De ontwikkelingen in de Verenigde Naties op het terrein van terrorisme-bestrijding staan dan ook centraal in dit hoofdstuk. Het is interessant om in dit kader ook de ontwikkelingen van voor 11 september kort tegen het licht te houden, om op deze wijze te bezien of er grote veranderingen in beleid hebben plaatsgevonden. Na een uiteenzetting van de ontwikkelingen van na 11 september, wordt in het bijzonder ingegaan op de knelpunten in het nieuwe beleid. De vraag die zich dan ook aandient is of vijf jaar na dato deze knelpunten zijn verholpen; wat zijn de *'lessons learned'*?

Rol van de Verenigde Naties voor 11 september 2001

De Verenigde Naties houdt zich pas sinds de jaren zeventig officieel bezig met het onderwerp 'terrorisme'. Uiteraard zijn er wel tal van terreinen die hoewel niet officieel in verband gebracht met de bestrijding van terrorisme wel degelijk een bijdrage leveren aan de bestrijding ervan. Te denken valt aan veiligheid in zijn algemeenheid, maar ook terreinen als de bevordering van mensenrechten, economische ontwikkeling en het bestrijden van armoede en werkloosheid, democratiseringsprocessen, beëindigen van bezettingen, ontwikkeling van internationaal recht, bevordering van ontwapening en maatregelen op het terrein van internationale misdaadbestrijding.

De voorloper van de Verenigde Naties, de Volkenbond, had wel al eerder een poging gedaan om een instrument te ontwikkelen om internationaal terrorisme te bestrijden, maar die poging was gestrand in definitieproblemen en Oost-Westverschillen.³ De eerste pogingen van de Verenigde Naties zich bezig te houden met het onderwerp terrorisme, waren ingegeven door de verschillende vliegtuigkapingen die plaatsvonden in de jaren zeventig. Er werd dan ook onderhandeld over verdragen die betrekking hadden op vliegtuigkapingen. Door te kiezen voor verdragen die slechts specifieke uitingvormen van terrorisme betreffen, werd het nog immer bestaande probleem aangaande het gebrek aan een algemene definitie van terrorisme vermeden. Deze trend werd voortgezet in de verdragen die volgden, die ook enkel zijn gericht op bepaalde uitingvormen van terrorisme.

In deze zelfde periode werd het onderwerp ook op de agenda van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties geplaatst. Aanleiding hier toe gaf de Palestijnse aanslag op Israëlische atleten tijdens de Olympische Spelen in München op 5 september 1972, waarbij elf Israëliërs omkwamen. De eerste resolutie die door de Algemene Vergadering werd aangenomen, resolutie 3034 van 18 december 1972, draagt de volgende zeer omvangrijke titel: 'Measures to prevent international terrorism which endangers or takes innocent human lives or jeopardizes fundamental freedoms, and study of the underlying causes of those forms of terrorism and acts of violence'.

ce which lie in misery, frustration, grievance and despair and which cause some people to sacrifice human lives, including their own, in an attempt to effect radical changes'. De titel van deze eerste resolutie geeft aan op welke omvattende wijze de Algemene Vergadering het probleem van terrorisme dacht te moeten benaderen. Opvallend is dat de nadruk ligt op de preventie van terrorisme.

De Algemene Vergadering heeft in de periode voor 11 september 2001 zestien resoluties aangenomen die betrekking hebben op de verschillende aspecten in de strijd tegen het terrorisme.⁴ Deze resoluties hadden in de meeste gevallen in ieder geval betrekking op veiligheidsaspecten. Andere aspecten die in meer en mindere mate in de resoluties naar voren kwamen betroffen mensenrechten, ontwikkeling van internationaal recht, beëindiging van bezetting, bestrijding van internationale misdaad, economische ontwikkeling, democratisering en ontwapening. Deze brede benadering van terrorismebestrijding past bij het wijde spectrum aan bevoegdheden dat de Algemene Vergadering volgens het Handvest van de Verenigde Naties bezit.⁵

Hoewel de resoluties van de Algemene Vergadering slechts een niet-bindend karakter hebben, dragen ze toch op belangrijke wijze bij aan de vorming van internationaal recht, onder meer door de verwoording van een zekere *opinio iuris*. Zo heeft de Algemene Vergadering in een van zijn resoluties verwoord dat staten een verplichting hebben zich niet in te laten met verschillende vormen van staatsterrorisme.⁶ In huidige interpretaties komen de genoemde vormen van staatsterrorisme overeen met verschillende gradaties van staatsaansprakelijkheid.⁷ In 1985 stelde de Algemene Vergadering in een resolutie dat alle vormen van terrorisme worden veroordeeld als misdrijven, onafhankelijk van door wie ze worden gepleegd, of wat de achterliggende gronden zijn.⁸ Ook deze stellingname is langzamerhand gemeengoed geworden.

Met name ten aanzien van de ontwikkeling van internationaal recht is in deze periode dus een belangrijke bijdrage geleverd. Hoewel het speciaal door het 6th Committee, het orgaan belast met de ontwikkeling van het internationaal recht, opgerichte Ad Hoc Committee er niet in slaagde om een definitie voor terrorisme op te stellen, zijn er wel verschillende internationale verdragen op het terrein van terrorismebestrijding opgesteld.⁹

Vanaf 1996 werd er wel weer onderhandeld over de tekst van een Comprehensive Convention on Combating Terrorism.¹⁰ Vanwege het nog altijd ontbreken van een definitie van terrorisme is deze tekst tot op heden nog niet aangenomen. Hete hangijzers rondom de definitie in zijn algemeenheid en de reikwijdte van het verdrag in het bijzonder zijn de afbakening van terrorisme ten opzichte van het gebruik van geweld in de strijd om zelfbeschikking en ter beëindiging van een bezetting, en de vraag of

staatsterrorisme ook binnen de reikwijdte van het verdrag zou moeten vallen.¹¹

In deze zelfde periode is de Veiligheidsraad, het orgaan binnen de Verenigde Naties dat eerste verantwoordelijkheid draagt voor de internationale vrede en veiligheid,¹² slechts beperkt betrokken bij de bestrijding van internationaal terrorisme. Deze beperkte betrokkenheid uit zich in de aannahme van enkele resoluties naar aanleiding van specifieke terroristische aanslagen,¹³ en enkele resoluties die betrekking hebben op bepaalde methodes van het plegen van terroristische aanslagen of het voorkomen daarvan, zoals gijzelingen,¹⁴ en het markeren van plastic explosieven ten behoeve van detectie,¹⁵ en handelingen die de veiligheid van de civiele luchtvaart bedreigen.¹⁶

Van de specifieke terroristische aanslagen en dreigingen waar de Veiligheidsraad op reageerde, zijn er enkele die er uitspringen, en die bovendien nog een rol spelen na 11 september 2001. Tot deze categorie behoort resolutie 1267 van 15 oktober 1999 die de Veiligheidsraad aannam nadat er een link was gelegd tussen de aanslagen op de ambassades in Nairobi en Dar es Salaam en Osama bin Laden en zijn terroristische organisatie al-Qaeda, die van de Taliban-regering in Afghanistan bescherming genoten. In deze resolutie en in de resoluties die daarop volgden,¹⁷ wordt het fundament gelegd voor een van de pijlers van het antiterrorismebeleid van de Veiligheidsraad van na 11 september 2001. Met deze resolutie stelt de Veiligheidsraad immers een regime in dat financiële tegoeden bevriest van personen en entiteiten die zijn gelinkt aan Bin Laden en al-Qaeda en die zijn geplaatst op een lijst die wordt opgesteld door het bij deze resolutie op te richten Sanctiecomité.

In 1999 nam de Veiligheidsraad nog een belangwekkende resolutie aan naar aanleiding van de aanslagen in Nairobi en Dar es Salaam. Resolutie 1269 van 19 oktober 1999 is de eerste Veiligheidsresolutie waarin de Raad zich in algemene termen uitspreekt over het gevaar van internationaal terrorisme.¹⁸ In deze resolutie roept de Veiligheidsraad lidstaten op stappen te nemen op vijf terreinen, te weten: het verbeteren van samenwerking door middel van bilaterale en multilaterale afspraken om terrorisme te voorkomen en te onderdrukken, en daders te bestraffen; het voorkomen van de financiering van terrorisme; geen schuilplaats bieden aan terroristen; maatregelen treffen om te voorkomen dat terroristen misbruik maken van de mogelijkheid om politiek asiel aan te vragen; en, tot slot, de uitwisseling van informatie en samenwerking op het terrein van bestuurlijke en juridische zaken.

Beleid na 11 september 2001

Hoewel de Algemene Vergadering na 11 september 2001 evengoed actief bleef op het terrein van terrorismebestrijding, gaat de aandacht meer uit naar de handelingen van de Veiligheidsraad op dit terrein. Desalniettemin is het vermeldenswaardig dat de Algemene Vergadering actief blijft als aanjager van de ontwikkeling van nieuwe verdragen op het terrein van terrorismebestrijding.¹⁹ Zo lijkt er ook direct na de aanslagen van 11 september een klimaat te bestaan waarin het mogelijk lijkt om overeenstemming te bereiken ten aanzien van het ontwerpverdrag *Comprehensive Convention against Terrorism*. Mede door de ontwikkeling van nieuwe instrumenten in de Veiligheidsraad, waarbij sommige staten er aan hechten dat er juist geen definitie van terrorisme bestaat (zie hieronder), verdween echter het momentum, waardoor dit verdrag nog immer niet is gesloten.

Ook tracht de Algemene Vergadering bij te dragen aan enige coördinatie in het beleid door te wijzen op de verschillende instrumenten die naast elkaar worden ontwikkeld, en die elkaar in sommige opzichten overlappen of tegenspreken. Zo vraagt de Algemene Vergadering herhaaldelijk aandacht voor de activiteiten van de Terrorism Prevention Branch van het UN Office on Drugs and Crime, daar deze staten zou kunnen assisteren bij het uitvoeren van de verplichtingen die volgen uit Veiligheidsraadresolutie 1373.²⁰

Tot slot is een belangrijke rol weggelegd voor de Algemene Vergadering op het terrein van mensenrechten en terrorismebestrijding. Naast de verschillende resoluties die specifiek aan dit onderwerp zijn gewijd, is ook al sinds 1997 een Speciale Rapporteur door de Subcommission on Terrorism and Human Rights aangesteld die verschillende rapporten opstelde op wat schijnbaar een breukvlak is van twee beleidsterreinen.²¹ In deze rapporten worden ook al verschillende aanbevelingen gedaan voor de verbetering van de bescherming van mensenrechten bij de uitvoering van de bestaande antiterrorisme-instrumenten die hieronder worden besproken. Bij die aanbevelingen voegt zij een raamwerk met twintig beginselen die betrekking hebben op respect voor mensenrechten bij het uitvoeren van antiterrorismebeleid.²² Deze beginselen zijn afgeleid uit algemene beginselen van internationaal recht, zoals *ius cogens*-beginselen (dwingendrechtelijke regels), en beginselen *erga omnes* (beginselen die door alle staten inroepbaar zijn jegens overtredders). Andere beginselen vloeien voort uit specifieke mensenrechtenbepalingen en algemene beginselen van strafprocesrecht, zoals het beginsel *nullum crimen nulla poena sine lege* (geen misdrijf wanneer deze handeling niet bij wet verboden is, geen straf zonder dat dit in de wet is vastgelegd).

In resolutie 219 van 27 februari 2003 roept de Algemene Vergadering bovendien naast de lidstaten ook de relevante organen van de Verenigde Na-

ties op mensenrechten te respecteren bij het nemen van maatregelen tegen terrorisme.²³

De Veiligheidsraad begon zich pas intensief te bemoeien met het onderwerp terrorisme na 11 september 2001. Er tekenen zich twee duidelijke 'instrumenten' op het terrein van terrorismebestrijding af die door de Veiligheidsraad sinds 11 september 2001 worden gehanteerd: het sanctieregime of het 1267-regime, en het zogenoemde 1373-regime (beide vernoemd naar de resolutienummers die aan de oorsprong van het regime staan). Beide instrumenten vloeien voort uit de bevoegdheden die de Veiligheidsraad heeft op grond van hoofdstuk VII van het VN-Handvest.

Het sanctie- of 1267-regime stamt strikt genomen al van voor 11 september 2001 (zie hierboven) en was er oorspronkelijk op gericht om de Taliban-regering in Afghanistan onder druk te zetten, en te doen afzien van het gedogen van de terroristische trainingskampen die zich binnen zijn landsgrenzen bevonden.²⁴ Aan deze eis werd tevens de eis gekoppeld dat Osama bin Laden aan de Verenigde Staten moest worden uitgeleverd.²⁵ Reeds in december 2000 is dit sanctieregime uitgebreid en er tevens op gericht om individuen en organisaties die worden verdacht banden te hebben met al-Qaeda en Bin Laden of met andere groepen die aan hen zijn gekoppeld, onderdruk te zetten, door onder andere hun financiële tegoeden te bevriezen.²⁶ Hoe strikt deze band moet zijn, is lange tijd onduidelijk gebleven, en pas in resolutie 1617 van juli 2005 nader verklaard.²⁷

Om financiële tegoeden van deze personen en entiteiten te kunnen bevriezen, dienen zij op een lijst te zijn geplaatst. In het kort komt het er op neer dat het door de gelijknamige resolutie opgerichte 1267-Sanctiecomité deze lijst opstelt met namen en entiteiten die in dit profiel passen. Informatie wordt meestal aangeleverd door staten aan het Sanctiecomité, en is gezien de herkomst van de informatie, die over het algemeen afkomstig is van veiligheids- en inlichtingendiensten, meestal zeer summier en zeker niet zondermeer openbaar. Wederzijds vertrouwen speelt een belangrijke rol, maar is niet altijd terecht. Besluitvorming vindt plaats op basis van unanimité volgens de zogenoemde 'geen bezwaar'-methode. Dit houdt in dat de leden van het Sanctiecomité – dezelfde leden als de leden van de Veiligheidsraad – na een voordracht van een naam van een persoon of entiteit 48 uur de tijd krijgen om bezwaar te maken. Wanneer dit niet gebeurt, volgt automatisch plaatsing op de 'zwarte lijst'. Zodra een naam op de lijst van het Sanctiecomité verschijnt, dienen staten er op toe te zien dat de tegoeden van deze personen of entiteiten worden bevroren, en dat reisbeperkingen worden opgelegd. Deze lijst wordt regelmatig 'up-to-date' gebracht, en de aangepaste lijst wordt vervolgens onmiddellijk op de internetsite van het Sanctiecomité geplaatst.²⁸

In de loop der jaren zijn er enkele aanpassingen gemaakt in de procedures en is de mogelijkheid gecreëerd om humanitaire uitzonderingen te maken

voor de eerste levensbehoeften en om een verzoek in te dienen om van de lijst te worden gehaald, de zogenoemde '*delisting*'-procedure.²⁹ Dit verzoek dient echter wel te worden ingediend door een individu bij de regering van de staat waar hij ingezetene is. De betreffende staat zal dan, wanneer uitvoering aan het verzoek wordt gegeven, contact zoeken met de staat die voor de nominatie op de 'zwarte lijst' heeft gezorgd. Beide staten zullen trachten tot een overeenstemming te komen omtrent het verzoek, alvorens dit verzoek wordt doorgespeeld aan het Sanctiecomité. Overigens is geen inzage in het eventuele bewijs dat tot plaatsing op de lijst heeft geleid mogelijk, maar dient het verzoek tot verwijdering van de lijst wel vergezeld te gaan van een motivatie en bewijs dat de onschuld aantoonst. Het Comité zal vervolgens opnieuw binnenkamers en op basis van unanimité volgens de 'geen bezwaar'-methode plaatsvinden.³⁰

Het tweede instrument dat door de Veiligheidsraad wordt gehanteerd, vindt zijn basis in resolutie 1373 van 28 september 2001.³¹ In deze resolutie legt de Veiligheidsraad lidstaten de verplichting op om de financiering van terrorisme in het algemeen te voorkomen en te onderdrukken en bovendien strafbaar te stellen. Daarnaast dienen staten zich ervan te vergewissen dat terroristen worden gestraft en wel met straffen die passen bij de ernst van de daad. Hiermee dwingt de Veiligheidsraad lidstaten in feite tot wetgeving, overigens zonder dat nader is omschreven wat de Veiligheidsraad verstaat onder internationaal terrorisme.

In dezelfde resolutie richt de Veiligheidsraad bovendien het Counter-Terrorism Committee (CTC) op, dat zal moeten toezien op de implementatie van de resolutie. Staten dienen hiertoe regelmatig te rapporteren aan het CTC.³² Iedere rapportage wordt gevolgd door een antwoord van het CTC, waarin het de staat voorlegt op welke punten er nog verbeteringen in de regelgeving en in de uitvoering van het nationaal instrumentarium moeten plaatsvinden. Het CTC tracht ook in kaart te brengen welke landen op welke terreinen assistentie nodig hebben voor de uitvoering, en door welke landen deze assistentie kan worden geboden. Op die manier werkt het CTC als een soort schakelbord. Opvallend is overigens dat het CTC zich niet uitlaat over het respecteren van mensenrechtenaspecten bij de uitvoering van de verplichtingen die uit resolutie 1373 volgen.

Knelpunten in VN-antiterrorismebeleid

Het beleid van de Veiligheidsraad na 11 september 2001 is niet zonder kritiek gebleven. De knelpunten volgens meerdere staten gesteund door vele academici zijn gelegen in de wankelende juridische basis van de nieuwe instrumenten, het nog altijd ontbreken van een definitie van terrorisme, en het gebrek aan respect voor mensenrechten bij de uitvoering van het be-

leid.³³ Dit alles ondermijnt tevens de legitimiteit van het beleid, wat op den duur ook de effectiviteit zou kunnen ondermijnen.

Alvorens deze knelpunten nader toe te lichten, is het eerst nodig enig licht te schijnen op de ontwikkelingen ten aanzien van de reikwijdte van de bevoegdheden van de Veiligheidsraad.³⁴ De meest vergaande bevoegdheden van de Veiligheidsraad zijn te vinden onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest. In dit hoofdstuk wordt de Veiligheidsraad de instrumenten geboden om met dwangmaatregelen invulling te geven aan zijn primaire taak, namelijk de handhaving van de internationale vrede en veiligheid, zoals neergelegd in art. 24 van het VN-Handvest. Dit zijn vergaande maatregelen in die zin dat slechts met negen van de vijftien leden van de Veiligheidsraad – met de aantekening dat er geen veto mag worden uitgesproken door een van de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad – al een meerderheid is bereikt om eventueel bindend te bepalen dat bijvoorbeeld bepaalde sancties worden opgelegd. Lidstaten van de Verenigde Naties zijn dan gebonden uitvoering aan deze maatregel te geven, dan wel zich aan de verplichtingen of verboden te houden.

De bevoegdheden onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest dienen echter te worden ontsloten door de sleutel die art. 39 van het Handvest biedt. Dit artikel schrijft voor dat: "The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security." De maatregelen die op basis van art. 41 en 42 kunnen worden genomen, zijn respectievelijk niet-militaire en militaire maatregelen. Voor het mandaat van beide maatregelen geldt echter dat ze worden genomen om de internationale vrede en veiligheid te herstellen. Hierin schuilt een zekere conditionaliteit en – naar men mag aannemen – een zekere tijdelijkheid: De Veiligheidsraad bepaalt immers eerst dat een bepaalde situatie een bedreiging voor of een inbreuk vormt op de internationale vrede en veiligheid, en schrijft vervolgens maatregelen voor die deze situatie dienen te herstellen.

Dit laatste punt lijkt echter steeds meer te worden losgelaten in de strijd tegen terrorisme. De Veiligheidsraad heeft namelijk in verschillende resoluties aangegeven dat internationaal terrorisme op zich een bedreiging vormt voor de internationale vrede en veiligheid.³⁵ Voorheen maakte de Veiligheidsraad deze constatering enkel wanneer het bepaalde dat een specifieke terroristische aanslag een bedreiging vormt voor de internationale vrede en veiligheid, en dat derhalve maatregelen nodig zijn om die situatie te herstellen.

Deze nieuwe situatie is niet zonder kritiek, en zeker niet zonder consequenties. Door niet langer enkel specifieke terroristische handelingen als bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid te kwalificeren,

maar het bestaan van internationaal terrorisme als zodanig dat label te geven, wordt in feite een uitspraak gedaan over de strijdmethode van internationale terroristen, te weten het indiscriminatoir gebruiken van geweld. Het is in feite deze strijdmethode die wordt gekwalificeerd als een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid. In zekere zin zou op deze wijze ook het gebruik van antipersoneelsmijnen als methode van oorlogvoering een bedreiging kunnen opleveren voor de internationale vrede en veiligheid.

Op zich zelf lijkt er niets mis te zijn met deze constatering, en is het goed voorstelbaar dat de Veiligheidsraad gerechtigd is om deze kwalificatie te maken. Het probleem is echter gelegen in het feit dat de Veiligheidsraad na deze constatering tevens overgaat tot het instellen van maatregelen. Hierbij is echter niet langer duidelijk wat de koppeling is tussen de bedreiging van de internationale vrede en veiligheid en de maatregelen die daartegen worden getroffen om die bedreiging af te wenden. Immers, gezien het feit dat het niet voorstelbaar is dat internationaal terrorisme binnenkort als probleem zal zijn opgelost, is het bij de genomen maatregelen onmogelijk vast te stellen wanneer deze niet meer nodig zijn omdat de bedreiging van de internationale vrede en veiligheid niet langer bestaat. Door deze nieuwe benadering van de Veiligheidsraad wordt het vrijwel onmogelijk recht te doen aan het vereiste van conditionaliteit bij het instellen van de maatregelen.

Naast het oprekken van de reikwijdte van art. 39 van het Handvest, zoals zojuist besproken, is er tevens sprake van een uitbreiding van het soort niet-militaire maatregelen dat op basis van art. 41 van het Handvest kan worden genomen. In het bijzonder betreft het dan de categorie actoren tegen wie deze maatregelen worden getroffen, namelijk individuen. Hoewel het Handvest hier geen uitsluitel over geeft, doet het karakter van de Verenigde Naties vermoeden dat daar waar de internationale organisatie zich 'bemoeit' met de wijze waarop staten zich in hun internationale betrekkingen verhouden, de maatregelen die de organisatie voorschrijft om deze internationale betrekkingen te beïnvloeden ook zullen zijn gericht tegen de staten. De Veiligheidsraad is echter sinds de jaren negentig overgegaan op het opleggen van zogenoemde 'slimme sancties' in plaats van alomvattende sancties. Bij alomvattende sancties kan men denken aan handels-sancties gericht tegen een staat, die in de eerste plaats ook de bevolking ernstig kunnen schaden. Bij slimme sancties tracht men alleen die personen binnen een regime te treffen die daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen en derhalve verantwoordelijkheid dragen voor het beleid. Humanitaire consequenties voor de bevolking worden hierdoor vermeden. Door juist economische sancties op te leggen aan deze personen, is de verwachting dat een verandering van koers kan worden bewerkstelligd, die dan

bijdraagt aan het herstel van de internationale vrede en veiligheid. Deze sancties zijn dus naar verwachting effectiever.

Door deze individuen te treffen met het opleggen van sancties, kan men zich echter nog voorstellen dat zij als het ware als verlengstuk van de staat worden getroffen. In ieder geval is duidelijk welk doel wordt beoogd, namelijk het beëindigen van de situatie die een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid oplevert.

De laatste jaren is in het bijzonder bij de strijd tegen het terrorisme, de Veiligheidsraad het instrument van sancties wederom anders gaan hanteren. De personen die worden geraakt door de economische of financiële sancties zijn niet langer per se direct gerelateerd aan een bepaald conflict, waardoor het – net als hierboven beargumenteerd – onmogelijk is te bepalen wanneer er een einde is gekomen aan de situatie die een bedreiging vormt voor de internationale vrede en veiligheid, en derhalve de sanctie dient te worden opgeheven. Aan de andere kant levert het opleggen van deze sancties wel degelijk een enorme inbreuk op het leven van individuen op, zonder dat *checks and balances* zijn ingebouwd die hier controle op uit oefenen. Bij de behandeling van de verschillende Veiligheidsraadinstrumenten wordt dit verder verduidelijkt.

Zoals al uit bovenstaand blijkt, hebben de ontwikkelingen ten aanzien van de bevoegdheden van de Veiligheidsraad consequenties voor de inrichting van het antiterrorismebeleid zoals dat zich in het bijzonder in de twee instrumenten van het 1267-regime en het 1373-regime heeft ontwikkeld.

Uit de eerdere uiteenzetting van het 1373-regime bleek al dat de Veiligheidsraad maatregelen instelde die niet gericht waren op een specifieke bedreiging van de internationale vrede en veiligheid als gevolg van een specifieke terroristische aanslag, maar dat de maatregelen waren gericht op terrorisme in zijn algemeenheid. Hierdoor wordt het in ieder geval onmogelijk om aan het vereiste van conditionaliteit te voldoen die normaal gesproken wordt ingevuld doordat het uitvoeren van de maatregelen de internationale vrede en veiligheid dichterbij brengt.

Een tweede aspect dat in zekere zin een knelpunt vormt in het antiterrorismebeleid van de Veiligheidsraad omdat vele staten hebben uitgesproken het niet eens te zijn met deze ontwikkeling, betreft het wetgevende karakter van het 1373-regime. In deze resolutie draagt de Veiligheidsraad immers lidstaten op wetgeving op te stellen ten aanzien van verschillende aspecten van terrorismebestrijding. Dit is een novum in het internationaal recht. De vraag is echter of de Veiligheidsraad wetgevende bevoegdheden heeft. Het karakter van de werkzaamheden van de Veiligheidsraad is toch in de eerste plaats te kwalificeren als een soort waakhond, alias politieagent die toeziet op de internationale vrede en veiligheid. Uit het fundamentele beginsel van de soevereiniteit van staten volgt bovendien dat staten enkel met hun instemming worden gebonden aan internationaal

recht. De vergaande bevoegdheden van de Veiligheidsraad vormen hierop een uitzondering. Deze bevoegdheid is echter gebonden aan restricties, en bovendien valt een algemeen wetgevende bevoegdheid niet zondermeer in die categorie. Eerder nog zou men zo'n bevoegdheid toedichten aan de Algemene Vergadering waarin immers tenminste alle lidstaten zijn vertegenwoordigd.

De restricties op de bevoegdheid van de Veiligheidsraad zijn, zoals hierboven reeds aangegeven, onder andere neergelegd in de sleutelbepaling van art. 39 van het Handvest, welke voorschrijft dat de Veiligheidsraad maatregelen kan treffen nadat het een bepaalde situatie als een bedreiging of een inbreuk op de internationale vrede en veiligheid heeft gekwalificeerd. Nu opnieuw 'internationaal terrorisme' zonder koppeling aan een specifieke gebeurtenis of dreiging wordt gekwalificeerd als bedreiging van de internationale vrede en veiligheid, kan men zich afvragen of de Veiligheidsraad ook met dit instrument niet buiten zijn bevoegdheden treedt. Enige notie van tijdelijkheid van de maatregel ontbreekt immers.

Een derde knelpunt betreft het nog altijd ontbreken van een definitie van terrorisme. In resolutie 1373 draagt de Veiligheidsraad wel staten op om wetgeving op te stellen om terrorisme en financiering van terrorisme strafbaar te stellen, maar het laat na terrorisme te definiëren, waardoor niet is gegarandeerd dat alle lidstaten op dezelfde wijze terrorisme bestrijden. Het gevolg van deze open benadering is onder meer dat sommige staten de wereldwijde strijd tegen het terrorisme hebben aangegrepen om politieke tegenstanders hard aan te pakken. Doordat toezicht op de naleving van mensenrechten bij het uitvoeren van het antiterrorismebeleid niet tot het mandaat van het CTC behoort, worden deze misstanden ook niet zondermeer aangekaart, maar moeten daar andere procedures voor in werking worden gezet.

De legaliteitsproblemen met betrekking tot het sanctieregime van resolutie 1267 zijn tweërlei. In de eerste plaats is er bij dit regime langzamerhand sprake van een gebrek aan conditionaliteit. Doordat de lijst met namen van individuen en entiteiten steeds verder is uitgebreid, is het niet langer mogelijk een directe link te leggen naar een exacte situatie die een bedreiging vormt voor de internationale vrede en veiligheid, die deze maatregel immers zou moeten rechtvaardigen (art. 39 Handvest). Zoals eerder aangegeven kwalificeert de Veiligheidsraad 'internationaal terrorisme' als zodanig als een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid. Probleem is echter dat het door het ontbreken van een duidelijke link met een bedreigende situatie ook niet mogelijk is aan te geven wanneer niet langer van deze situatie sprake is, en de dwangmiddelen derhalve hebben gewerkt, dan wel niet langer nodig zijn. Er is bovendien geen tijdslimiet gesteld op de werking van de bevroezings sancties.

Nu de maatregelen individuen rechtstreeks raken, en daarmee inbreuk maken op de levenssfeer van individuen, speelt er nog een ander aspect dat van invloed is op de legaliteit een belangrijke rol. De Veiligheidsraad is namelijk in zijn handelen ook gebonden aan de beginselen en de doelstellingen van het VN-Handvest. Deze zijn neergelegd in de eerste twee artikelen van het Handvest. Tot die beginselen en doelstellingen behoren ook het respect voor de mensenrechten. Over de exacte reikwijdte van deze beperkingsfactor in de bevoegdheden zijn de meningen verdeeld. Echter, beginselen van *ius cogens* (dwingendrechtelijke bepalingen) en kernbeginselen van het spectrum aan mensenrechten worden hier in ieder geval toe gerekend. Of ook beginselen van een eerlijk proces tot deze laatste categorie behoren, is niet zondermeer geaccepteerd, maar begint aan terrein te winnen. Het staat overigens hoe dan ook vast dat de Veiligheidsraad niet moedwillig in strijd met de mensenrechten mag handelen.³⁶

Om te beginnen mag worden verwacht dat nu de sancties direct zijn gericht tegen individuen, de nodige zorgvuldigheid in acht wordt genomen bij het plaatsen van de namen, en het bepalen van de identiteit van de juiste personen. Hiervan was in het begin zeker geen sprake, maar er is verbetering in gebracht door het instellen van het 1267 Monitoring Team (MT),³⁷ dat toeziet op de zorgvuldige bepaling van de identiteit van de personen en organisaties die op de lijst worden geplaatst. Hiertoe heeft de Veiligheidsraad ook bepaald dat bepaalde gegevens nodig zijn voor plaatsing op de lijst. Overigens is het niet zo dat het MT ook inzage heeft in het vermeende bewijs dat aanleiding geeft tot nominatie voor de zwarte lijst. De weging daarvan blijft dus voorbehouden aan de leden van het Sanctiecomité.

Zoals al aangegeven, is het effect van de bevroezingsmaatregelen op individuen en entiteiten behoorlijk ingrijpend, en raakt het ondermeer aan hun recht op eigendom. Het is zelfs te verdedigen dat deze maatregelen in wezen verkapte strafmaatregelen zijn.³⁸ In ieder geval is het regime niet zodanig ingericht dat individuen en entiteiten persoonlijk in verweer kunnen komen tegen deze maatregel bij een onafhankelijk en onpartijdig orgaan, met bovendien inzage in het bewijs dat ten grondslag ligt aan het opleggen van de bevroezingsmaatregel.

De zogenoemde *delisting*-procedure die inmiddels is ingesteld, voldoet in geen enkel opzicht aan de beginselen van 'fair trial'. Er is immers om te beginnen geen onafhankelijk, onpartijdig orgaan dat zich over deze verzoeken buigt. Het Sanctiecomité bestaat immers uit de leden van de Veiligheidsraad, en is derhalve een politiek orgaan. Het Sanctiecomité is bovendien niet vrij toegankelijk voor verzoeken van individuen. Deze zijn namelijk afhankelijk van de welwillendheid van de regering van de staat waarvan zij ingezetene zijn, wat absoluut geen garantie is dat het verzoek onder de aandacht van het Sanctiecomité zal worden gebracht. Daarnaast

is er geen inzicht in bewijsmateriaal mogelijk, en is er zelfs sprake van een omgekeerde bewijslast daar het individu zelf moet aantonen geen banden te hebben met terrorisme. Mocht het Sanctiecomité uiteindelijk besluiten iemand van de lijst te halen, dan is er nog geen mogelijkheid om geleden schade als gevolg van onterechte plaatsing op de lijst te verhalen. De vraag dringt zich dus op of de Veiligheidsraad in de wijze waarop invulling is gegeven aan dit instrument, zijn boekje te buiten is gegaan.

Deze vraag is mede relevant, omdat al enkele malen de legaliteit van het sanctieregime onderwerp is geweest van een geschil voor een nationale rechter of voor een tribunaal van een regionale organisatie.³⁹ Hoewel tot op heden nog geen enkele rechter het heeft aangedurfd om te oordelen dat de Veiligheidsraadresolutie rechtmatigheid mist, is het feit dat deze vraag wel wordt gesteld een potentiële ondermijning van de effectiviteit van de resolutie.

Lessons learned?

Tijdens de VN-Wereldtop van 2005, is de Veiligheidsraad opgeroepen garant te staan voor duidelijke en eerlijke procedures voor het plaatsen en verwijderen van individuen en entiteiten op sanctielijsten.⁴⁰ Dat daar nog geen sprake van was, is gebleken in de voorgaande paragraaf. Van de knelpunten die in het voorgaande zijn geïdentificeerd, heeft het afgelopen jaar met name het idee grond gevat dat ook de Veiligheidsraad bij de uitvoering van zijn maatregelen de mensenrechten in acht dient te nemen. Hiertoe zijn in navolging van de ambities uitgesproken tijdens de Wereldtop studies uitgevoerd naar het gebruik van slimme sancties en de beginselen van een eerlijk proces door het Watson Institute op initiatief van de Zwitserse, Duitse en Zweeds regering,⁴¹ en door Fassbender van de Humboldt Universität op verzoek van de Juridische Dienst van de Verenigde Naties.⁴²

Fassbender, in zijn rapport, gebruikt met name het argument dat de wijze waarop de Verenigde Naties heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van de mensenrechten, tevens verwachtingen schept ten aanzien van het naleven van deze mensenrechten door de organisatie zelf.⁴³ Bovendien zou de Veiligheidsraad in strijd handelen met het beginsel van *venire contra factum proprium* (niemand mag handelen in strijd met of in afwijking van zijn eigen gedrag).⁴⁴ Bovendien leidt de toepassing van het beginsel van *implied powers* volgens Fassbender tevens tot een erkenning van *implied duties or obligations*.⁴⁵ Op basis van deze argumentatie stelt hij dan ook dat de referentie in het VN-Handvest naar mensenrechten, zich heeft ontwikkeld tot een verplichting die ook van toepassing is op de organen van de Verenigde Naties.⁴⁶ Hierdoor is ook de Veiligheidsraad verplicht om een afweging te maken van de veiligheidsbelangen versus de belangen van een eerlijk

proces wanneer het sancties oplegt aan individuen, en derhalve zich te verzekeren dat de sancties noodzakelijk en proportioneel zijn voor het te bereiken doel.⁴⁷ Daartoe dienen in ieder geval de volgende elementen in acht te worden genomen: (a) het recht van een persoon of entiteit om te worden geïnformeerd omtrent de genomen maatregelen, (b) het recht van een persoon of entiteit om te worden gehoord door de Veiligheidsraad of een subsidiair orgaan binnen een redelijke termijn, (c) het recht van een persoon of entiteit om te worden geadviseerd en te worden vertegenwoordigd wanneer hij zich tot de Veiligheidsraad wendt, en (d) het recht van een persoon of entiteit op toegang tot een effectieve rechtsmiddel bij een onafhankelijk instelling.⁴⁸ Ten aanzien van dit laatste punt suggereert Fassbender dat verschillende opties bestaan, zoals een onafhankelijk internationaal tribunaal, een ombudsman, een inspectiepanel, een onderzoekscommissie, of een comité van experts op persoonlijke titel.⁴⁹

In het rapport van het Watson Institute wordt naast aandacht voor mensenrechtenaspecten bij de uitvoering van het sanctieregime en een analyse over de toepasbaarheid van de beginselen voor een eerlijk proces op de uitvoering van dit regime, ook aandacht besteed aan concrete aanbevelingen voor verbeteringen van de verschillende fases van het sanctieregime. Het gaat hier om de eisen die worden gesteld alvorens een naam op de lijst mag worden geplaatst, verbeteringen van de procedures rondom plaatsing en de werkwijze van het Sanctiecomité, en de mogelijkheden voor herziening van een plaatsing of een beroepsprocedure.

Met betrekking tot de eisen die moeten worden gesteld aan plaatsing op de lijst, wordt onder meer geopperd dat er algemene normen worden opgesteld waaraan de rechtsgronden voor plaatsing moeten voldoen. Een gecensureerde versie hiervan zou bovendien moeten worden vrijgegeven, wat de transparantie maar ook de effectieve implementatie van het systeem verhoogt. Daarnaast dient de termijn waarbinnen moet worden besloten of er tot plaatsing op de lijst wordt overgegaan, te worden verlengd van twee tot drie dagen naar een termijn van vijf tot tien dagen. Personen en entiteiten zouden bovendien standaard geïnformeerd moeten worden wanneer zij op de lijst zijn geplaatst.⁵⁰

Op het procedurele vlak zou onder meer een verbetering ontstaan wanneer de lijsten tweemaal per jaar worden herzien. Dit is temeer van belang nu het sanctieregime een *'open-ended'* karakter heeft, waarbij bevrozing van financiële tegoeden zonder regelmatige herziening van de lijst meer op confiscatie lijkt. Een ander voorstel voor verbetering van de procedures betreft het instellen van termijnen waarbinnen verzoeken met betrekking tot *delistings* en humanitaire excepties moeten worden behandeld.⁵¹

Wat betreft de herzieningsprocedure wordt in het rapport gesteld dat deze tenminste aan drie criteria moet voldoen om te kwalificeren als een effectieve beroepsprocedure, te weten: beroep moet mogelijk zijn bij een onaf-

hankelijk en onpartijdig orgaan, dat de bevoegdheid heeft om passende herstelmaatregelen te nemen, volgens een procedure waarbij procedurele garanties zoals de toegang tot een dergelijk orgaan voor individuen en entiteiten die door de maatregel zijn geraakt, gewaarborgd zijn.⁵²

In het rapport worden vervolgens vijf opties besproken voor een dergelijke herzieningsprocedure. Bij de bespreking van deze vijf opties worden de elementen die in ieder geval bijdragen aan een effectieve beroepsprocedure getoetst en vergeleken met de huidige situatie (zie voor een overzicht Tabel 1).

Tabel 1 Summary Comparison of Review Mechanism Options to Current⁵³

	Current practice	Monitoring Team	Ombudsman	Panel of experts	Arbitral panel	Judicial review
Composition						
<i>independently appointed</i>	no	yes	yes	yes	yes	yes
Authority						
<i>independent to make decisions</i>	yes	no	yes	yes	yes	yes
Power						
<i>competence to grant relief</i>	no	no	no	no	yes	yes
Procedural guarantees						
<i>accessible by individual</i>	no	yes	yes	yes	yes	yes
Other						
<i>investigatory power (access non-redacted information)</i>	no	yes	no	yes	yes	yes
Transparency						
<i>(decisions made public)</i>	no	no	yes	yes	yes	yes

Drie van de opties bieden oplossingen waarbij een mechanisme wordt gecreëerd dat onder de autoriteit van de Veiligheidsraad fungeert. De twee andere oplossingen werken autonoom van de Veiligheidsraad.

De eerste opties behelst een uitbreiding van de bevoegdheid van het 1267-Monitoring Team met de bevoegdheid om verzoeken tot *delisting* te behandelen. De Secretaris-generaal zal bij deze optie verantwoordelijk zijn voor het aanstellen van de leden van het MT, dat zal bestaan uit experts. Het MT zal vervolgens het Sanctiecomité adviseren. Hierin zullen ze niet

geheel onafhankelijk kunnen opereren, daar het mandaat van het MT door de Veiligheidsraad wordt bepaald. Hoewel individuen het MT kunnen benaderen met verzoeken, is het niet mogelijk bij deze opties om officieel voor het MT te verschijnen en de zaak te bepleiten. Het MT zal wel toegang hebben tot de ongecensureerde informatie die tot de plaatsing op de lijst aanleiding heeft gegeven.⁵⁴

De tweede optie betreft het instellen van een ombudsman. Deze zal moeten worden benoemd door de Secretaris-generaal. Voordeel van deze optie boven de vorige is dat de ombudsman wel in staat is om geheel onafhankelijk een besluit te nemen. Zijn besluit geldt vervolgens als een aanbeveling aan het Sanctiecomité, die dus wel kan afwijken van de conclusie van de ombudsman. De ombudsman zal overigens zijn beslissing moeten maken op basis van een gecensureerde versie van de informatie die tot plaatsing op de lijst aanleiding heeft gegeven. Individueen hebben toegang tot de ombudsman, maar kunnen evenmin als bij het MT gehoord worden in een officiële zitting. Jaarlijks zal de ombudsman verslag doen van zijn werk, waarmee ook niet kan worden gesproken van volledige transparantie van zijn werk.⁵⁵

Het instellen van een deskundigenpanel is de derde optie. Deze optie vertoont gelijkenis met de toezichtorganen bij verschillende mensenrechtenverdragen. De Secretaris-generaal zal bij deze optie zijn belast met het opstellen van een pool aan experts die een vaste dan wel een *ad hoc* panel kunnen vormen om verzoeken tot *delisting* van individuen te horen. Het besluit van het Panel kan door de Sanctiecomité worden opgevolgd of worden verworpen. In dat laatste geval dient het verzoek echter te worden doorverwezen naar de Veiligheidsraad. Bij het behandelen van de verzoeken is het het Panel toegestaan alle beschikbare informatie te gebruiken, zolang vertrouwelijke informatie slechts door middel van speciale procedures wordt gehanteerd. Het genomen besluit van het Panel wordt tot op zekere hoogte publiek gemaakt.⁵⁶

De vierde optie behelst de instelling van een onafhankelijk arbitragepanel, welke dus geheel onafhankelijk van de Veiligheidsraad of het Sanctiecomité opereert. Opnieuw is de Secretaris-generaal belast met het opstellen van een lijst van arbiters die indien nodig een *ad hoc* panel van drie leden vormen om verzoeken van individuen te horen. Het Sanctiecomité delegeert bij deze optie de bevoegdheid om besluiten omtrent *delisting* te nemen aan het arbitragepanel. Het arbitragepanel kan bij de besluitvorming gebruik maken van alle beschikbare informatie.⁵⁷

Tot slot wordt bij de vijfde optie de mogelijkheid genoemd om besluiten van de Veiligheidsraad te herzien. Bij deze optie kunnen individuen, wanneer andere verzoeken tot *delisting* zijn afgewezen, beroep instellen bij een onafhankelijk en onpartijdig hof, die de beslissingen van de Veiligheidsraad bindend kan herzien. De Veiligheidsraad zal overigens zelf dit hof

naar het voorbeeld van het United Nations Administrative Tribunal moeten oprichten. Het behoeft geen nadere toelichting dat deze optie aan alle eisen voor een effectieve beroepsprocedure voldoet, en bovendien de afbakening tussen uitvoerende en rechtsprekende bevoegdheden in evenwicht kan brengen.⁵⁸

Conclusie

Uit bovenstaande beschouwingen blijkt hoezeer de focus bij het anti-terrorismebeleid van de Verenigde Naties na 11 september 2001 is komen te liggen op veiligheidsaspecten. Preventieve maatregelen zoals economische ontwikkelingen en het bevorderen van democratiseringsprocessen, en het respect voor mensenrechten in de strijd tegen terrorisme zijn daarbij zeker in de eerste periode naar de achtergrond verdwenen. Desalniettemin heeft de Algemene Vergadering ook in de periode na 11 september 2001 getracht aandacht te vragen voor betere afstemming van al die terreinen die bijdragen aan de bestrijding van terrorisme.

Met de focus op veiligheidsaspecten en in de haast waarmee nieuwe maatregelen werden ingesteld na 11 september 2001, werden bovendien bevoegdheden opgerekt zonder dat daarmee *checks and balances* in acht werden genomen. Controle en inperking van deze bevoegdheden werd daarmee uit het oog verloren. Echter, zoals gesteld, een uitbreiding van de zogenoemde *implied powers* dient gepaard te gaan met een uitbreiding van de *implied duties*. Van dat laatste was echter geen sprake.

Met name in het afgelopen jaar is echter duidelijk geworden dat binnen de Verenigde Naties het besef langzaam is doorgedrongen dat de strijd tegen terrorisme op lange termijn enkel op effectieve wijze kan worden gevoerd, wanneer in deze strijd de waarden die we met hand en tand verdedigen tegen de aanvallen van het terrorisme in acht worden genomen. Onderzoeken en voorstellen hiernaar liggen inmiddels op tafel. Het besef alleen is echter niet voldoende om iets te veranderen. Besluiten daarover zullen nog moeten worden genomen.

Noten

1. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/59/2005, 21 March 2005.
2. *Ibid.*, par. 88.
3. Zie voor een uitgebreide uiteenzetting van die ontwikkelingen: Ginkel, B.T. van (2003a), *Developments within the United Nations: Towards a comprehensive convention on combating terrorism*, in: M. van Leeuwen (ed.), *Confronting Terrorism: European Experiences, Threat Perceptions and Policies*, The Hague: Kluwer Law International, pp. 207-225.
4. General Assembly resolutions 3034 (1972), 3166 (XXVIII), 34/145, 34/146, 39/159, 40/61, 42/159, 44/29, 48/122,

- 49/60, 49/185, 50/53, 51/210, 52/164, 54/109, en 54/110.
5. Art. 10, 11, 12 en 13 van het VN-Handvest.
6. GA resolution 39/159, 17 December 1984.
7. Zie art. 2, 8, 9, 10, 11 in de ILC's *Draft Articles on State Responsibility*, UN Doc. A/56/10.
8. GA resolution 40/61, 9 December 1985.
9. De onder auspiciën van de Verenigde Naties ontwikkelde internationale verdragen zijn: 1973 UN Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, Including Diplomatic Agents; 1979 UN Convention Against the Taking of Hostages; 1997 International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings; and the 1999 International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism.
10. India deed een voorstel voor een tekst van een Comprehensive Convention on International Terrorism, UN Doc. A/C.6/51/6, 11 November 1996.
11. Van Ginkel (2003a).
12. Art. 24 VN-Handvest.
13. Naar aanleiding van de terroristische aanslagen op een civiele vlucht die neerstortte boven Lockerbie, nam de Veiligheidsraad op 21 januari 1992 resolutie 731 aan, gevolgd door resolutie 748 op 31 maart 1992 waarin hij onder meer eiste dat de verdachten werden uitgeleverd; na een mislukte moord-aanslag op de president van Egypte nam de Veiligheidsraad achtereenvolgens op 31 januari 1996 resolutie 1044, en op 26 april 1996 resolutie 1054 aan waarin eveneens om uitlevering van de verdachten werd gevraagd, op straffe van sancties; ook de situatie in Afghanistan waar zich vermeende terroristische trainingskampen bevonden en de terroristische aanslagen op de Amerikaanse ambassades in Nairobi en Dar es Salaam op 7 augustus 1998 waren voor de Veiligheidsraad aanleiding om meerdere resoluties aan te nemen (zie hieronder).
14. S/RES/579, 18 December 1985; S/RES/638, 31 July 1989.
15. S/RES/635, 14 June 1989.
16. *Ibid.*
17. Onder meer Veiligheidsraadresolutie 1333 van 19 december 2000 en resolutie 1390 van 28 januari 2002.
18. S/RES/1269, 19 October 1999.
19. International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, aangenomen door de Algemene Vergadering, GA/RES/59/290, annex, 15 April 2005.
20. Zie bijvoorbeeld A/RES/58/81, 8 January 2004.
21. Kalliopi K. Koufa, Speciale Rapporteur van de Sub-Commission on Terrorism and Human Rights, heeft een working paper en vijf rapporten opgesteld: Working Paper, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/27, 26 June 1997; Preliminary Report, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1999/27, 7 June 1999; Progress Report, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2001/31, 27 June 2001; Second Progress Report, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2002/35, 17 July 2002; Additional Progress Report, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/WP.1, 8 August 2003; Final Report, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2004/40, 25 June 2004.
22. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2004/47, 11 August 2004.
23. A/RES/57/219, 27 February 2003, par. 3.
24. S/RES/1267, par. 1, 15 October 1999.
25. *Ibid.*, par. 2.
26. S/RES/1333, par. 8, 19 December 2000.
27. S/RES/1617, 29 July 2005.
28. Zie de website van het 1267-Sanctie comité, op: <www.un.org/>.
29. Zie: Guidelines of the Security Council's Sanction Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities, voor het eerst aangenomen op 7 november 2002, en geamendeerd op 10 april 2003 en 21 december 2005. Zie ook: <www.un.org/>.
30. *Ibid.*
31. S/RES/1373, 28 September 2001.
32. De rapportages van de staten zijn terug te vinden op de site van het CTC,

- op: <www.un.org/>.
33. Zo hebben al meer dan vijftig staten hun zorgen geuit over het gebrek aan een eerlijk proces en onvoldoende transparantie bij de procedures rondom het opstellen van de sanctielijsten. Zie: Third and Fourth Reports of the 1267 Monitoring Team, op: <www.un.org/>.
 34. Zie ook eerdere bijdragen aan het *Jaarboek vrede en veiligheid*: Ginkel, B.T. van & R.A. Wessel, VN-sancties en het individu: wordt de Veiligheidsraad slimmer?, in: *Jaarboek vrede en veiligheid* 2002, Nijmegen: CICAM, pp. 19-40; en Ginkel, B.T. van & R.A. Wessel, Bestuurlijke vernieuwing van de VN-Veiligheidsraad. Wereldwetgever of achterhaald instituut?, in: *Jaarboek vrede en veiligheid* 2004, Nijmegen: CICAM, pp. 1-31.
 35. Zie onder andere S/RES/1377, 12 November 2001, Annex.
 36. Zie voor een uitgebreidere argumentatie: Ginkel, B.T. van (2003b), De naleving van mensenrechten bij de bestrijding van terrorisme: de VN en het recht op 'fair trial', in: C. Flinterman & W. van Genugten (eds.), *Niet-statelijke actoren en de rechten van de mens; gevestigde waarden, nieuwe wegen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, pp. 199-214.
 37. Het Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, werd opgericht in resolutie 1526, par. 6, van 30 januari 2004.
 38. Van Ginkel (2003b).
 39. Zie onder andere binnen de Europese Unie: Court of First Instance, 21 September 2005, Case T-306, *Yusuf and Al Barakat*; Court of First Instance, 21 September 2005, Case T-315, *Kadi*; Case T-253/02, *Chafiq Ayadi*, OJ 2002, C 289/5; Case T-318/01, *Othman*, OJ 2002, C 68/13; OJ 2002, C 68/13; en op nationaal niveau: Arrest van het Tribunal de première instance de Bruxelles, *Sayadi & Vinck v. L'Etat Belge*, 18 fevrier 2005. Voor een uitgebreide analyse van de zaak *Yusuf* en *Kadi*, zie: Bulterman, M. (2006), Fundamental rights and the United Nations Financial Sanction Regime: The *Kadi* and *Yusuf* Judgments of the Court of First Instance of the European Communities, *Leiden Journal of International Law*, 19, 3, pp. 753-772.
 40. World Summit Outcome Document, GA/RES/60/1, par. 109, 16 September 2005.
 41. De regeringen van Zwitserland, Duitsland en Zweden hebben gedrieën het Watson Institute for International Studies of Brown University, Providence, Rhode Island opdracht gegeven een analyse te maken van de huidige praktijk van het instellen van slimme sancties en aanbevelingen te doen om de procedures te verbeteren en te versterken. De 'white paper' van het Watson Institute (2006), *Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures*, March 2006, is als document aan zowel de Algemene Vergadering als de Veiligheidsraad aangeboden, UN Doc. A/60/887 - S/2006/331, 14 June 2006; zie ook: <www.watsoninstitute.org/>.
 42. De Secretaris-generaal van de Verenigde Naties verzocht de Juridische Dienst een interdepartementaal onderzoek in te stellen en met voorstellen en richtlijnen te komen die tegemoet komen aan de zorgen die tijdens de Wereldtop zijn uitgesproken, zie: *Implementation of Decisions from the 2005 World Summit Outcome for Action by the Secretary-General*, UN Doc. A/60/430, par. 20, 25 October 2005. Op verzoek van de Juridische Dienst van de Verenigde Naties heeft vervolgens Bardo Fassbender van de Humboldt Universität zu Berlin, een studie uitgevoerd naar slimme sancties en het recht op een eerlijk proces: Fassbender, B. (2006), *Targeted Sanctions and Due Process*, 20 March, op: <www.un.org/>..
 43. Fassbender (2006), par. 6.
 44. *Ibid.*, par. 6.6.
 45. *Ibid.*, par. 6.7.
 46. *Ibid.*, par. 8.
 47. *Ibid.*, par. 11.
 48. *Ibid.*, par. 12.
 49. *Ibid.*, par. 12.9.

50. Watson Institute (2006), pp. 41-43.

51. *Ibid.*, pp 43-46.

52. *Ibid.*, p. 47.

53. *Ibid.*, p. 51.

54. *Ibid.*, pp. 47-48.

55. *Ibid.*, pp. 48-49.

56. *Ibid.*, pp. 49-50.

57. *Ibid.*, p. 50.

58. *Ibid.*, p. 50-51.