

Hoofdstuk 30

De ‘*global strategy*’ van de Verenigde Naties bij de bestrijding van terrorisme

B.T. van Ginkel

30.1 *Inleiding*

De Verenigde Naties lijkt als universele organisatie die zich in het bijzonder bezighoudt met vrede en veiligheid, bij uitstek geschikt om een rol te spelen in de internationale bestrijding van terrorisme. De vraag is echter of dat zo is. Welke instrumenten heeft de VN tot zijn beschikking, en hoe werkt de dynamiek van deze internationale organisatie? Als er inderdaad een rol is weggelegd voor de VN, welke rol is dat dan? Eén ding is op voorhand in ieder geval zeker: de Verenigde Naties heeft een ambitie om een belangrijke rol te spelen op dit terrein, zoals onlangs nog bleek uit de door de Secretaris-Generaal ingestelde ‘Counter-Terrorism Implementation Task Force’ en de gelanceerde ‘Global counter-terrorism strategy’ dat moet gaan functioneren als een platform waarbinnen alle verschillende organen binnen de VN die zich met terrorisme bezighouden samenkomen.

In dit hoofdstuk zal om te beginnen aandacht zijn voor de ambities van de VN op het terrein van de terrorismebestrijding. Vervolgens zal meer specifiek worden ingegaan op de activiteiten van de Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad voor 11 september 2001 en daarna. Daarna zullen de knelpunten in de bestrijding nader belicht worden. Tot slot wordt de vraag beantwoord of de VN een effectieve rol kan spelen in de internationale bestrijding van terrorisme.

30.2 *Ambities van de VN*

Het grensoverschrijdend karakter van het hedendaags terrorisme dwingt staten om met elkaar samen te werken in de strijd tegen het terrorisme. Deze samenwerking kent verschillende vormen. Deze kan op ad hoc basis plaats-

vinden en op bilateraal niveau, maar kan ook een meer geïnstitutionaliseerd en multilateraal karakter hebben. Bij deze laatste vorm gaat het dan vooral om verdragen en samenwerking binnen internationale organisaties.

De Verenigde Naties houdt zich al ruim 35 jaar bezig met de bestrijding van terrorisme.¹ Het spreekt voor zich dat dit niet altijd met dezelfde intensiteit is geweest als het nu het geval is.² Voorheen bestond deze rol met name uit het bieden van een forum waarin internationale verdragen tot stand kwamen.³ Nu omvat de rol van de VN veel meer. Het universele karakter van de organisatie en het feit dat het bevoegdheden heeft op verschillende terreinen, niet op de laatste plaats het terrein van vrede en veiligheid, maakt het een organisatie die in potentie veel in zijn mars heeft om de internationale strijd tegen het terrorisme op een alomvattende wijze vorm te geven.

Ondanks de onderscheidende criteria van universaliteit en verscheidenheid aan werkterreinen ten opzichte van andere internationale organisaties, is niet op voorhand gezegd dat de Verenigde Naties ook op effectieve wijze kan bijdrage aan de strijd tegen het terrorisme. Het antwoord op deze vraag is mede afhankelijk van de reikwijdte en de kracht van de bevoegdheden van de organisatie, en van de wijze waarop besluiten tot stand komen. Een derde aspect is de dynamiek binnen de organisatie, die ertoe moet bijdragen dat er binnen de organisatie een juiste afstemming van initiatieven plaatsvindt. Dit laatste punt is in het bijzonder lastig te grijpen.

Met 191 lidstaten is er geen twijfel over het universele karakter van de VN. De verscheidenheid aan werkterreinen wordt om te beginnen tot uitdrukking gebracht in de eerste artikelen van het VN Handvest waarin de beginselen en de doelstellingen van de organisatie uiteen worden gezet.⁴

1 De eerste resolutie die door de Algemene Vergadering werd aangenomen was resolutie 3034 van 18 december 1972.

2 Met de opkomst van Al Qaida heeft de VN ook een eigen belang bij de bestrijding van het terrorisme. Al Qaida heeft zich immers in publieke uitlatingen gekeerd tegen de VN en het tot de vijand verklaard, omdat de VN een van de belangrijkste hindernissen vormt voor de bereiking van zijn doelstellingen. Zie Report of the Secretary General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change, *A more secure world: Our shared responsibility*, presented to the Secretary General on 2 December 2004, Doc.A/59/565, par. 146.

3 Voor 11 september 2001 kwamen verschillende verdragen onder auspiciën van de VN tot stand: 1937 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; en de 1999 International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism.

4 Artikelen 1 en 2 van het VN Handvest.

Deze liggen niet enkel op het terrein van vrede en veiligheid, maar ook bij de promotie van politieke en civiele mensenrechten, sociale en culturele mensenrechten en collectieve mensenrechten zoals minderhedenrechten en het recht van een volk op zelfbeschikking. Het belang van beide terreinen in de strijd tegen het terrorisme behoeft geen nadere verklaring. Andere beleidsterreinen die bijdragen aan een alomvattende strategie van terrorismebestrijding zijn bijvoorbeeld sociale en economische ontwikkeling, promotie van democratiseringsprocessen, beëindigen van bezettingssituaties, ontwikkeling van internationaal recht, bestrijden van internationale georganiseerde misdaad, en ontwapening. De kracht van een ware alomvattende strategie ligt vervolgens in de coördinatie van al deze terreinen.

Als gezegd heeft de Secretaris-Generaal van de VN recentelijk een '*global counter-terrorism strategy*' uiteengezet.⁵ De Secretaris-Generaal bouwt daarmee voort op de eerder bij de conferentie in Madrid (maart 2005) uiteengezette vijf lijnen waarlangs terrorismebestrijding vorm moet krijgen, namelijk (1) een campagne voeren met als boodschap dat steun aan terrorisme of het zich inlaten met terrorisme geen oplossing is, (2) terroristen afschermen van toegang tot de middelen om terrorisme te plegen, (3) staten afhouden van het steunen van terrorisme, (4) de capaciteit versterken van staten om terrorisme te bestrijden, en (5) het verdedigen van mensenrechten.

Van groot politiek belang is dat ten aanzien van het eerste punt in de '*global strategy*' wordt aangegeven dat voorop moet staan dat terrorisme onder alle omstandigheden een onacceptabel middel is. Dat geldt dus ook voor een situatie waarbij een volk zijn legitieme recht op zelfbeschikking (met geweld) uitoefent.⁶ Daarnaast is het van belang om de omstandigheden te adresseren die door terroristen uitgebuit worden om hun machtspositie te versterken. Hiertoe moet opgetreden worden tegen extremistische denkbeelden en tegen het dehumaniseren van de slachtoffers van terrorisme. Tevens moet worden ingezet op het voorkomen van gewelddadige conflicten als gevolg van bezetting of anderszins, aangezien terroristische groeperingen veelal in dergelijke situaties ontstaan. Bovendien is een investering in goed bestuur en bescherming van mensenrechten van belang, daar situaties waarin regeringen excessief geweld gebruiken en bepaalde groeperingen onderdrukken, het risico groter is dat de bevolking de terroristische groe-

5 *Uniting against terrorism: recommendations for a global counter-terrorism strategy*, Report of the Secretary-General, UN DOC A/60/825, 27 april 2006. Deze strategie is door de Algemene Vergadering overgenomen op 8 september 2006.

6 General Assembly resolution A/60/825, par. 10.

peringen zal steunen. Tot slot geeft de '*global strategy*' aan dat religieus en etnische discriminatie, politieke uitsluiting en sociaal-economische marginalisatie tot onvrede leidt die de samenleving minder weerbaar maakt tegen het rekruteren van terroristen.

Concreet zijn met name de United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization' (UNESCO), de Speciale Gezanten van de Secretaris-Generaal bij de bemiddeling van conflicten, de Peacebuilding Support Office, het United Nations Development Programme (UNDP) en het Department of Public Information, dat zich richt op promotie van respect, tolerantie en culturele diversiteit, begaan met de eerste doelstelling uit de '*global strategy*'.⁷

Ten aanzien van de tweede doelstelling, gericht op het afschermen van terroristen van toegang tot de middelen om terrorisme te plegen, vestigt de '*global strategy*' in de eerste plaats de aandacht op het verhinderen van financiële support, waarbij het in het bijzonder wijst op de Veiligheidsraad resolutie 1373 (2001) die staten verplicht maatregelen te nemen om de financiering van terrorisme te verhinderen en te verbieden, de International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, en de financiële sancties tegen Al Qaida en de Taliban gebaseerd op Veiligheidsraadresolutie 1267 (1999) en volgende. Vervolgens wijst het rapport op het belang van wapenbeheersing, in het bijzonder het beheer van massavernietigingswapens. Ook benadrukt het rapport de rol van het internet bij de voorbereiding van terroristische aanslagen. In het zelfde kader verwijst het rapport naar Veiligheidsraadresolutie 1624 (2005) waarin de Veiligheidsraad al eens opriep tot het strafrechtelijk vervolgen van verheerlijking van terrorisme. Een ander punt betreft de reisbeperkingen van terroristen, daar zij dit veelal doen om nieuwe leden te werven, explosieven te vervoeren, trainingen te verzorgen of te volgen et cetera. Het verbeteren van grenscontroles is in deze cruciaal. Tot slot, is het van belang dat mogelijke doelwitten goed bewaakt worden, en dat in geval van een aanslag de hulpdiensten maximaal presteren om levens te redden.

De derde doelstelling uit de strategie is gericht op het tegengaan van staatssteun aan terrorisme. In het document wordt gewezen op de algemene verplichting van staten zich te onthouden van het organiseren, financieren, aanmoedigen, verzorgen van training of andere vormen van steun aan terrorisme, en de algemene verplichting er zorg voor te dragen dat hun territorium niet voor dergelijke activiteiten worden gebruikt. Voorts wordt gewezen op het belang van de verschillende Veiligheidsraadresoluties en de dertien uni-

7 Zie de *Annex* van 'Uniting against terrorism: recommendations for a global counter-terrorism strategy', Doc A/60/825, 27 april 2006.

versele verdragen tegen verschillende vormen van terrorisme. Ook wordt een beroep gedaan op de rol van de Veiligheidsraad om wanneer duidelijk is dat een staat onderdak verleent aan terroristen, hiertegen op te treden met dwingende maatregelen die op basis van hoofdstuk VII van het VN Handvest genomen dienen te worden.

Bij de uitwerking van de vierde doelstelling gericht op het versterken van de capaciteit van staten om terrorisme te voorkomen legt het rapport in de eerste plaats nadruk op het belang van de rechtstaat, het respect voor mensenrechten en een effectief strafrechtelijk systeem. Vervolgens vraagt het rapport ondermeer aandacht voor het promoten van goed onderwijs, en religieuze en culturele tolerantie. Van belang is tevens dat verschillende (partner)organisaties van de VN-staten ondersteunen bij het tegengaan van de financiering van terrorisme. Te denken valt aan het werk van het IMF, de Wereldbank, Interpol en het United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Om de extra vraag naar onder meer de technische steun bij de bestrijding van terrorisme te kunnen financieren, zijn meer financiële middelen nodig. Tot slot is ook de coherentie in het beleid van de VN van groot belang. In dit kader is de rol van de Counter-Terrorism Executive Directorate cruciaal. Het gaat daarbij om het delen van informatie en het stroomlijnen van de rapportageverplichtingen van staten aan de verschillende VN-organen. De coördinatie van de verschillende activiteiten bij alle VN-organen en organisaties is met de oprichting van de Counter-Terrorism Implementation Task Force, waarin vertegenwoordigers van verschillende VN-organen en organisaties die met een vorm van terrorismebestrijding belast zijn zitting hebben, een stap verder op weg geholpen.

Tot slot is er in de '*global strategy*' speciale aandacht voor het belang van mensenrechtenbescherming in de strijd tegen terrorisme. Het belang hiervan was natuurlijk ook al onderstreept bij de behandeling van de andere vier doelstellingen, maar verdient daarnaast speciale aandacht. Overigens zijn er binnen de VN verschillende organen belast met de bescherming van mensenrechten in het algemeen, en met de relatie tussen terreurbestrijding en mensenrechten in het bijzonder.⁸

8 In algemene zin zijn de High Commissioner for Human Rights en de Council for Human Rights (voorheen de Commission on Human Rights) verantwoordelijk voor de promotie van de mensenrechten en het toezicht op het respect van mensenrechten. Er is echter ook door de Commission on Human Rights, in resolutie 2005/80, besloten om voor een periode van drie jaar een Speciale Rapporteur ten aanzien van de promotie en bescherming van mensenrechten bij de bestrijding van terrorisme aan te stellen.

De ontwikkeling van de *'global strategy'* heeft een enorme impuls gegeven aan de wijze waarop de VN als gehele organisatie betrokken is bij de strijd tegen het terrorisme. Zoals uit de volgende paragraaf zal blijken, kwam de motor van de VN, waar het terrorismebestrijding aangaat, pas goed op gang na 11 september 2001. Er was echter wel sprake van scheefgroei in de snelheid waarmee initiatieven van de grond kwamen. Bovendien speelde ook de territoriumdrift, waar ook organen binnen de VN last van hebben, een rol, waardoor er veel sprake was van overlap en concurrentie, en een gebrek aan goede samenwerking. De *'global strategy'* en in het bijzonder de Counter-Terrorism Implementation Task Force, beogen in ieder geval op het terrein van informatievoorziening en samenwerking organen dicht bij elkaar te brengen, waardoor een coherenter en beter afgestemd beleid vorm kan krijgen.

Gezien de voorsprong die de organen hebben op het terrein van terrorismebestrijding, zal in de volgende paragraaf vooral de nadruk liggen op het werk van de Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad.

30.3 Focus op de Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad

30.3.1 Rol Algemene Vergadering 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 promotie van mensenrechten, economische ontwikkeling en het bestrijden van armoede en werkeloosheid, democratiseringsprocessen, beëindigen van bezettingen, ontwikkeling van internationaal recht, promoten van ontwapening en maatregelen op het terrein van internationale misdadbestrijding.

De voorloper van de VN, 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-West verschillen.⁹ De eerste pogingen van de VN 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.

⁹ Zie voor een uitgebreide uiteenzetting van die ontwikkelingen: Van Ginkel 2003a.

Door te kiezen voor verdragen die slechts specifieke uitingsvormen 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 gericht zijn op bepaalde uitingsvormen van terrorisme.

In deze zelfde periode wordt het onderwerp ook op de agenda van de Algemene Vergadering van de VN geplaatst. Aanleiding hiertoe gaf de Palestijnse aanslag op Israëliëse atleten tijdens de Olympische Spelen in München op 5 september 1972, waarbij elf Israëliërs omkwamen. De eerste resolutie die door de Algemene Vergadering wordt 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 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.¹⁰ 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 VN bezit.¹¹

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

10 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.

11 Artikelen 10, 11, 12 en 13 van het VN Handvest.

verschillende vormen van staatsterrorisme.¹² In huidige interpretaties komen de in de resolutie genoemde vormen van staatsterrorisme overeen met verschillende gradaties van staatsaansprakelijkheid.¹³ In 1985 stelt de Algemene Vergadering in een resolutie dat alle vormen van terrorisme veroordeeld worden als misdrijven, onafhankelijk van door wie ze gepleegd worden, of wat de achterliggende gronden zijn.¹⁴ 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 de speciaal door de 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.¹⁵

Vanaf 1996 werd er wel weer onderhandeld over de tekst van een Comprehensive Convention on Combating Terrorism.¹⁶ Vanwege het nog immer 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.¹⁷

30.3.2 Rol Veiligheidsraad voor 11 september 2001

In deze zelfde periode is de Veiligheidsraad, het orgaan binnen de VN dat eerste verantwoordelijkheid draagt voor de internationale vrede en veiligheid,¹⁸ slechts beperkt betrokken bij de bestrijding van internationaal terrorisme.

¹² GA resolution 39/159, 17 december 1984.

¹³ Zie de artikelen 2, 8, 9, 10, 11 in de ILC's *Draft Articles on State Responsibility*, Document A/56/10.

¹⁴ GA resolution 40/61, 9 december 1985.

¹⁵ De onder auspiciën van de VN 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.

¹⁶ India deed een voorstel voor een tekst van een Comprehensive Convention on International Terrorism, Document A/C.6/51/6, 11 november 1996.

¹⁷ *Supra* noot 9.

¹⁸ Artikel 24 VN Handvest.

Deze beperkte betrokkenheid uit zich in de aanname van enkele resoluties naar aanleiding van specifieke terroristische aanslagen,¹⁹ en enkele resoluties die betrekking hebben op bepaalde methode van het plegen van terroristische aanslagen of het voorkomen daarvan, zoals gijzelingen,²⁰ en het markeren van plastic explosieven ten behoeve van detectie²¹ en handelingen die de veiligheid van de civiele luchtvaart bedreigen.²²

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 gelegd was tussen de aanslagen op de ambassades in Nairobi en Dar-es-Salaam en Osama bin Laden en zijn terroristische organisatie Al Qaida, die van de Talibanregering in Afghanistan bescherming genoten. In deze en in de resoluties die daarop volgden,²³ wordt het fundament gelegd voor een van de pijlers van het antiterrorismebeleid van de Veiligheidsraad van na 11 september 2001. Immers, met deze resolutie stelt de Veiligheidsraad een regime in dat financiële tegoeden bevriest van personen en entiteiten die banden hebben met Osama bin Laden en Al Qaida en die geplaatst zijn op een lijst die opgesteld wordt door het bij deze resolutie op te richten Sanctie Comité.

In 1999 neemt 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 ter-

19 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 het ondermeer eiste dat de verdachten werden uitgeleverd; na een mislukte moordaanslag 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).

20 S/RES/579, 18 december 1985; S/RES/638, 31 juli 1989.

21 S/RES/635, 14 juni 1989.

22 *Ibid.*

23 Ondermeer Veiligheidsraad resolutie 1333 van 19 december 2000 en resolutie 1390 van 28 januari 2002.

rorisme.²⁴ 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.

30.3.3 Beleid Algemene Vergadering na 11 september 2001

Hoewel de Algemene Vergadering na 11 september 2001 evengoed actief blijft 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.²⁵ 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 eraan hechten dat er juist geen definitie van terrorisme bestaat (zie hieronder), verdween echter het momentum, waardoor dit verdrag nog immer niet gesloten is.

Ook tracht de Algemene Vergadering bij te dragen aan enige coördinatie in het beleid door te wijzen op de verschillende instrumenten die naast elkaar ontwikkeld worden, 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 de United Nations Office on Drugs and Crime, daar deze staten zou kunnen assisteren bij het uitvoeren van de verplichtingen die volgen uit Veiligheidsraad resolutie 1373.²⁶

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 gewijd zijn, is ook

24 S/RES/1269, 19 oktober 1999.

25 International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, aangenomen door de Algemene Vergadering, GA/RES/59/290, annex, 15 april 2005.

26 Zie bijvoorbeeld A/RES/58/81, 8 januari 2004.

reeds 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.²⁷ In deze rapporten worden ook reeds verschillende aanbevelingen gedaan voor de verbetering van de bescherming van mensenrechten bij de uitvoering van de bestaande antiterrorisme-instrumenten die hieronder besproken worden. Bij die aanbevelingen voegt zij een raamwerk met twintig beginselen die betrekking hebben op respect voor mensenrechten bij het uitvoeren van antiterrorismebeleid.²⁸ 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 overtreders). 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 VN op mensenrechten te respecteren bij het nemen van maatregelen tegen terrorisme.²⁹ In dit verband is het bovendien van belang te wijzen op de in datzelfde jaar door de Office of the High Commissioner on Human Rights ontwikkelde *Digest of Jurisprudence of the United Nations and regional organizations on the protection of human rights while countering terrorism*.

30.3.4 Beleid Veiligheidsraad na 11 september 2001

De Veiligheidsraad begint 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 gehanteerd worden: het sanctieregime of het

27 Ms Kalliopi K. Koufa, de Speciale Rapporteur van de Sub-Commission on Terrorism and Human Rights heeft in totaal een working paper en vijf rapporten opgesteld: Working Paper, Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/27, 26 juni 1997; Preliminary Report, Doc. E/CN.4/Sub.2/1999/27, 7 juni 1999; Progress Report, Doc. E/CN.4/Sub.2/2001/31, 27 juni 2001; Second Progress Report, Doc. E/CN.4/Sub.2/2002/35, 17 juli 2002; Additional Progress Report, Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/WP.1, 8 augustus 2003; Final Report Doc. E/CN.4/Sub.2/2004/40, 25 juni 2004.

28 Doc. E/CN.4/Sub.2/2004/47, 11 augustus 2004.

29 A/RES/57/219, 27 februari 2003, par. 3.

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 Talibanregering in Afghanistan onder druk te zetten, en te doen afzien van het gedogen van de terroristische trainingskampen die zich binnen zijn landsgrenzen bevonden.³⁰ Aan deze eis werd tevens de eis gekoppeld dat Osama bin Laden uitgeleverd moest worden aan de Verenigde Staten.³¹ Reeds in december 2000 is dit sanctieregime uitgebreid en er tevens op gericht om individuen en organisaties die verdacht worden banden te hebben met Al Qaida en Osama bin Laden of met andere groepen die aan hen gekoppeld zijn, onderdruk te zetten, door onder andere hun financiële tegoeden te bevriezen.³² Hoe strikt deze band moet zijn, is lange tijd onduidelijk gebleven, en pas in resolutie 1617 van juli 2005 nader verklaard.³³

Om financiële tegoeden van deze personen en entiteiten te kunnen bevriezen dienen zij op een lijst geplaatst te zijn. In het kort komt het erop neer dat het door de gelijknamige resolutie opgerichte 1267-Sanctie Comité deze lijst opstelt met namen en entiteiten die in dit profiel passen. Informatie wordt meestal aangeleverd door staten aan het Sanctie Comité, 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. In resolutie 1617 heeft de Veiligheidsraad echter enkele minimumeisen opgesteld waaraan de informatie die de nominatie

30 S/RES/1267, par. 1, 15 oktober 1999.

31 S/RES/1267, par. 2, 15 oktober 1999.

32 S/RES/1333, par. 8, 19 december 2000.

33 S/RES/1617, 29 juli 2005, par 2: *'[The Security Council] further decides that acts or activities indicating that an individual, group, undertaking, or entity is 'associated with' Al-Qaida, Usama bin Laden or the Taliban include:*

- *participating in the financing, planning, facilitating, preparing, or perpetrating of acts or activities by, in conjunction with, under the name of, on behalf of, or in support of;*
- *supplying, selling or transferring arms and related materiel to;*
- *recruiting for; or*
- *otherwise supporting acts or activities of;*

Al-Qaida, Usama bin Laden or the Taliban, or any cell, affiliate, splinter group or derivative thereof.'

vergezeld moet voldoen.³⁴ Besluitvorming vindt plaats op basis van unanimititeit volgens de zogenoemde 'geen bezwaar'-methode. Dit houdt in dat de leden van het Sanctie Comité – 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 Sanctie Comité verschijnt, dienen staten erop toe te zien dat de tegoeden van deze personen of entiteiten bevroren worden, en dat reisbeperkingen opgelegd worden. Deze lijst wordt regelmatig 'up-to-date' gebracht, en de aangepaste lijst wordt vervolgens onmiddellijk op de internetsite van het Sanctie Comité geplaatst.³⁵

In de loop der jaren zijn er enkele aanpassingen gemaakt in de procedures en is de mogelijkheid gecreëerd om humanitaire excepties te maken voor de eerste levensbehoeften en om een verzoek in te dienen om van de lijst gehaald te worden, de zogenoemde '*delisting*'-procedure.³⁶ Voorheen diende dit verzoek echter wel ingediend te worden door een individu bij de regering van de staat waar hij ingezetene is. De betreffende staat moest dan, wanneer uitvoering aan het verzoek werd gegeven, contact zoeken met de staat die voor de nominatie op de 'zwarte lijst' had gezorgd. Beide staten moesten dan trachten tot een overeenstemming te komen omtrent het verzoek, alvorens dit verzoek doorgespeeld werd aan het Sanctie Comité. Inmiddels kan een individu ook bij het '*focal point*' van het VN Secretariaat een verzoek voor *delisting* indienen³⁷ en is het niet langer per se nodig dat er vooraf overeenstemming is met het land dat het individu of de entiteit in eerste instantie had genomineerd voor plaatsing op de lijst. Wel dient alvorens het verzoek tot *delisting* in behandeling wordt genomen, het verzoek door een van de leden van het Sanctie Comité geagendeerd te worden. 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

34 Het gaat hierbij ondermeer om een '*statement of case*'.

35 Zie de website van het 1267-Sanctie Comité, <www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267ListEng.htm>.

36 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, 21 december 2005, 29 november 2006 en 12 februari 2007. Zie ook hun website: <www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267_guidelines.pdf>.

37 S/RES/1730 (2006), 19 december 2006.

zal vervolgens opnieuw binnenkamers en op basis van unanimititeit volgens de ‘geen bezwaar’-methode besluiten.³⁸

Het tweede instrument dat door de Veiligheidsraad gehanteerd wordt, vindt zijn basis in resolutie 1373 van 28 september 2001.³⁹ 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 omschreven is wat de Veiligheidsraad verstaat onder internationaal terrorisme.

In dezelfde resolutie richt de Veiligheidsraad bovendien de Counter-Terrorism Committee (CTC) op, die zal moeten toezien op de implementatie van de resolutie. Staten dienen hiertoe regelmatig te rapporteren aan de CTC.⁴⁰ Iedere rapportage wordt gevolgd door een antwoord van de CTC, waarin het de staat voorlegt op welke punten er nog verbeteringen in de regelgeving en in de uitvoering van het nationaal instrumentarium moet plaatsvinden. De CTC tracht ook in kaart te brengen welke landen op welke terreinen assistentie nodig hebben voor de uitvoering, en door welke landen deze assistentie geboden kan worden. Op die manier werkt de CTC als een soort schakelbord.

Opvallend is overigens dat de CTC zelf zich niet uitlaat over het respecteren van mensenrechten aspecten bij de uitvoering van de verplichtingen die uit resolutie 1373 volgen, maar dit overlaat aan de organen die met dat dossier belast zijn. Wel heeft de Veiligheidsraad in 2004 besloten dat er een herstructurering van de CTC moest plaatsvinden en heeft het daartoe onder andere de Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (CTED) opgericht.⁴¹ In CTED's plan voor verdere herstructurering van de werkzaamheden voorzag het in een ‘liason’ met de Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.⁴²

³⁸ *Supra* noot 36.

³⁹ S/RES/1373, 28 september 2001.

⁴⁰ De rapportages van de staten zijn terug te vinden op de site van het CTC: <www.un.org/Docs/sc/committees/1373>.

⁴¹ S/RES/1535 (2004), 26 maart 2004.

⁴² Proposal for the Revitalisation of the Counter-Terrorism Committee, *Annex to Document S/2004/124*, 19 februari 2004.

30.4 *Knelpunten in het huidige VN-antiterrorismebeleid*

De vele activiteiten die binnen de VN-organisatie worden ondernomen op het terrein van terrorismebestrijding, werken uiteraard beter wanneer deze elkaar niet tegenwerken en niet doubleren. Een goede afstemming is dus noodzakelijk. Lange tijd was hier op geen enkele wijze sprake van. Met de instelling van de CTC en CTED werd reeds een begin gemaakt met een afstemming met de andere sanctiecomités. De ontwikkeling van de 'global strategy' brengt echter voor het eerst in kaart uit welke aspecten een alomvattende strategie om terrorisme te bestrijden moet bestaan. De Counter Terrorism Implementation Task Force biedt bovendien het forum voor informatie-uitwisseling van de verschillende organen die zich met aspecten van de alomvattende strategie bezighouden. Hiermee is een soepel coherent beleid echter nog niet gegarandeerd, maar het begin is gemaakt.

Naast de opmerking over de coherentie van het VN-beleid, is zeker ten aanzien van het beleid van de Veiligheidsraad een en ander op te merken met betrekking tot de uitvoering van beleid dat onder andere niet in lijn is met de uitgesproken ambitie om de mensenrechten te allen tijde te respecteren. Het beleid van de Veiligheidsraad van na 11 september 2001 is dan ook 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 immer ontbreken van een definitie van terrorisme, en het gebrek aan respect voor mensenrechten bij de uitvoering van het beleid.⁴³ Dit alles ondermijnt tevens de legitimiteit van het beleid, wat op den duur ook de effectiviteit zou kunnen ondermijnen. Daarnaast wordt deze effectiviteit ondermijnd door een gebrek aan coherentie en coördinatie in het beleid.

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.⁴⁴

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 invul-

43 Zo hebben reeds 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*, <www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267mg.htm>.

44 Zie ook eerdere bijdragen aan het *Jaarboek Vrede en Veiligheid*: Van Ginkel & Wessel 2002, p. 19-40 en Van Ginkel & Wessel 2004, p. 1-31.

ling te geven aan zijn primaire taak, namelijk de handhaving van de internationale vrede en veiligheid, zoals neergelegd in artikel 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 uitgesproken mag worden 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 VN 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 ontsloten te worden door de sleutel die artikel 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 de artikelen 41 en 42 kunnen worden genomen, zijn respectievelijk niet-militaire en militaire maatregelen. Voor het mandaat van beide maatregelen geldt echter dat ze genomen worden 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 vormt voor of een inbreuk op de internationale vrede en veiligheid, en schrijft vervolgens maatregelen voor die deze situatie dienen te herstellen.

Dit laatste punt lijkt echter steeds meer losgelaten te worden 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.⁴⁵ 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 (zonder dat deze term overigens nader gedefinieerd wordt), wordt in feite een uitspraak gedaan over de strijdmethode van internationale terroristen, te weten het indiscriminatoir gebruiken van geweld. Het is in feite deze strijd-

45 Zie onder andere S/RES/1377, 12 november 2001, Annex.

methode die gekwalificeerd wordt als een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid. In zekere zin zou op deze wijze ook het gebruik van antipersoneelsmijnen als methode van oorlogsvoering 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 over gaat 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 getroffen worden 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 artikel 39 van het Handvest, zoals zojuist besproken, is er tevens sprake van een uitbreiding van het soort niet-militaire maatregelen die op basis van artikel 41 van het Handvest genomen kunnen worden. In het bijzonder betreft het dan de categorie actoren tegen wie deze maatregelen getroffen worden, namelijk individuen. Alhoewel het Handvest hier geen uitsluitel over geeft, doet het karakter van de VN 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 gericht zullen zijn tegen de staten. De Veiligheidsraad is echter sinds de jaren negentig van de vorige eeuw overgegaan tot het opleggen van zogenoemde 'slimme sancties' in plaats van alomvattende sancties. Bij alomvattende sancties kan men denken aan handelssancties 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 bewerkstelligd kan worden, die dan bijdraagt aan het herstel van de internationale vrede en veiligheid. De conditionaliteit en de tijdelijkheid van de maatregelen zijn hiermee gewaarborgd. Bovendien zijn deze sancties dus naar verwachting effectiever.

Zoals reeds 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 met name de twee instrumenten van het 1267-regime en het 1373-regime hebben ontwikkeld.

De laatste jaren is, in het bijzonder bij de strijd tegen het terrorisme, de Veiligheidsraad het instrument van sancties, dat reeds een ontwikkeling had doorgemaakt, wederom anders gaan hanteren. De personen die geraakt worden door de economische of financiële sancties door resolutie 1267 en vervolgresoluties, 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 opheffen dient te worden. De conditionaliteit ontbreekt dus, en bovendien is er geen tijdslimiet ingebouwd in deze resoluties. 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 uitoefenen.

Nu de maatregelen individuen rechtstreeks raken, en daarmee inbreuk maken op hun levenssfeer, 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 toegerekend. Of ook beginselen van een eerlijk proces tot deze laatste categorie behoren, is niet zondermeer geaccepteerd, maar begint als idee aan terrein te winnen. Het staat overigens hoe dan ook vast dat de Veiligheidsraad niet moedwillig in strijd met de mensenrechten mag handelen.⁴⁶

Om te beginnen mag worden verwacht dat nu de sancties direct gericht zijn 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 is verbetering in gebracht door het instellen van het 1267 Monitoring Team (MT),⁴⁷ die toe-

46 Zie voor een uitgebreidere argumentatie: Van Ginkel 2003b, p. 199–214.

47 Het 'Analytical Support and Sanctions Monitoring Team', wordt opgericht in resolutie 1526, par. 6 van 30 januari 2004.

ziet 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.⁴⁸ 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 Sanctie Comité.

Zoals reeds 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.⁴⁹ 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 ingesteld is, 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 Sanctie Comité bestaat uit de leden van de Veiligheidsraad, en is derhalve een politiek orgaan. 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 Sanctie Comité 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 reeds 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.⁵⁰ Hoewel tot op heden nog geen enkele rechter het aan heeft gedurfd om te oordelen dat de Veiligheidsraadresolutie rechtmatigheid mist, is het feit dat deze vraag

48 *Supra* noot 33.

49 *Supra* noot 46.

50 Zie onder andere binnen de EU: 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 februari 2005. Voor een uitgebreide analyse van de zaak *Yusuf en Kadi*, zie Bulterman 2006, p. 753-772.

wel gesteld wordt, een potentiële ondermijning van de effectiviteit van de resolutie.

Uit de eerdere uiteenzetting van het 1373-regime bleek reeds 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 gericht waren op terrorisme in zijn algemeenheid. Hierdoor wordt het in ieder geval onmogelijk om aan het vereiste van conditionaliteit te voldoen dat normaal gesproken ingevuld wordt doordat de maatregel streeft de internationale vrede en veiligheid dichterbij te brengen.

Een tweede aspect dat in zekere zin een knelpunt vormt in het antiterrorismebeleid van de Veiligheidsraad omdat veel staten uitgesproken hebben 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 zijn 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 gebonden worden aan internationaal recht. De vergaande bevoegdheden van de Veiligheidsraad vormen hierop een uitzondering. Echter deze bevoegdheid is 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 alle lidstaten zijn vertegenwoordigd.

Een derde knelpunt betreft het nog immer 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 gegarandeerd is 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 aangekaard, maar moeten daar andere procedures voor in werking worden gezet.

30.5 *Lessons learned?*

De ervaringen die de VN in de afgelopen jaren heeft opgedaan met het gevoerde antiterrorismebeleid, doet terecht de vraag rijzen of er lessen getrokken zijn uit de gemaakte fouten, de geïdentificeerde knelpunten en de andere aspecten waarop gewezen is en die ruimte voor verbetering bieden. De eerder in dit hoofdstuk geïdentificeerde fouten en knelpunten behelzen met name de onzorgvuldigheid bij het opstellen van sanctielijsten, legaliteitsvraagstukken ten aanzien van de twee belangrijkste Veiligheidsraad-instrumenten en de coherentie en coördinatie van het beleid in zijn geheel.

Het probleem ten aanzien van de onzorgvuldigheid bij het opstellen van de sanctielijsten is reeds aangepakt, en hierin is tegemoetgekomen door meer eisen te stellen aan de informatie die geleverd moet worden met betrekking tot de identificatie van de persoon in kwestie, alsmede door meer achtergrondinformatie te geven met betrekking tot de motivatie voor plaatsing op de lijsten.

Het legaliteitsprobleem van de twee Veiligheidsraadresoluties kent zoals hierboven uiteengezet meerdere facetten. De vraag naar de wetgevingsbevoegdheden van de Veiligheidsraad heeft in ieder geval het besef doen rijzen dat in de onderhandelingsfase van een nieuwe resolutie een open debat met de inbreng van de niet-leden van de Veiligheidsraad het legitieme karakter van dergelijke resoluties kan vergroten. Het punt van het gebrek aan conditionaliteit bij de instelling van de Veiligheidsraadinstrumenten blijft echter bezwaarlijk. Door verbetering van de procedures en door meer respect voor mensenrechtenaspecten kan dit bezwaar echter verzacht worden.

Tijdens de VN-Wereldtop van 2005 is de Veiligheidsraad dan ook specifiek opgeroepen garant te staan voor duidelijke en eerlijke procedures voor het plaatsen en verwijderen van individuen en entiteiten op sanctie lijsten.⁵¹ 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,

⁵¹ World Summit Outcome Document, GA/RES/60/1, par. 109, 16 september 2005.

Duitse en Zweeds regering⁵² en door Bardo Fassbender van de Humboldt-Universität op verzoek van de Juridische Dienst van de VN.⁵³

Fassbender, in zijn rapport, gebruikt met name het argument dat de wijze waarop de VN heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van de mensenrechten, tevens verwachtingen schept ten aanzien van het naleven van deze mensenrechten door de organisatie zelf.⁵⁴ 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).⁵⁵ Bovendien leidt de toepassing van het beginsel van *implied powers*⁵⁶ volgens Fassbender tevens tot een erkenning van *implied duties or obligations*.⁵⁷ Op basis van deze argumentatie stelt hij dan ook dat de referentie in het VN Handvest naar mensenrechten zich ontwikkeld heeft tot een verplichting die ook van toepassing is op de organen van de VN;⁵⁸ een redenering die overigens aansluit bij de nu gangbare interpretatie van het begrip vrede als meer dan het enkel ontbreken van gewapend conflict, maar als positieve vrede die uit meerdere componenten bestaat. Door deze ontwikkeling naar een verplichting

52 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 genaamd *Strengthening targeted sanctions through fair and clear procedures* van maart 2006 is als document aan zowel de Algemene Vergadering als de Veiligheidsraad aangeboden, Doc. A/60/887 – S/2006/331, 14 juni 2006.

53 De Secretaris-Generaal van de VN verzocht de Juridische Dienst een interdepartementaal onderzoek in te stellen en met voorstellen en richtlijnen te komen die tegemoetkomen 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 Document A/60/430, par. 20, 25 oktober 2005. Op verzoek van de Juridische Dienst van de VN heeft vervolgens Bardo Fassbender van de Humboldt-Universität zu Berlin een studie uitgevoerd naar slimme sancties en het recht op een eerlijk proces, genaamd 'Targeted Sanctions and Due Process', 20 maart 2006.

54 Fassbender, *op cit.*, par. 6.

55 *Ibid.*, par. 6.6.

56 Volgens het beginsel van *implied powers* hebben internationale organisaties ook bevoegdheden die weliswaar niet expliciet zijn toegekend, maar die impliciet uit hun taakstelling volgen. De leer van de *implied powers* voorziet in de aanpassingsmogelijkheden van internationale organisaties aan de veranderlijke werkelijkheid waarin zij opereren. Zie hierover onder meer Schermers & Blokker 1999; Klabbers 2002; White 1996; Sands & Klein 2001.

57 Fassbender, *op cit.*, par. 6.7.

58 *Ibid.*, par. 8.

ting om mensenrechten te respecteren kan gesteld worden dat ook de Veiligheidsraad verplicht is 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.⁵⁹ Hierbij wordt aangenomen dat de beginselen van een eerlijk proces inmiddels de status hebben bereikt van kernwaarden in het spectrum van mensenrechten.⁶⁰

Bij juiste toepassing van de beginselen van een eerlijk proces bij de besluitvorming in de Veiligheidsraad dienen derhalve 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.⁶¹ Ten aanzien van dit laatste punt suggereert Fassbender dat verschillende opties bestaan, zoals een onafhankelijk internationaal tribunaal, een ombudsman, een inspectie panel, een onderzoekscommissie, of een comité van experts op persoonlijke titel.⁶²

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 gesteld worden alvorens een naam op de lijst geplaatst mag worden, verbeteringen van de procedures rondom plaatsing en de werkwijze van het Sanctie Comité, en de mogelijkheden voor herziening van een plaatsing of een beroepsprocedure.

59 *Ibid.*, par. 11.

60 In dit verband is met name de redenering van het Mensenrechtencomité van het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten met betrekking tot die kernrechten die ook ten tijde van een noodtoestand te allen tijde gerespecteerd moeten worden van belang. Zie General Comment No. 29 van het Mensenrechtencomité van het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten, Document CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, General Comment No. 29. 31 August 2001.

61 Fassbender, *op cit.*, par. 12.

62 *Ibid.*, par. 12.9.

Op het procedurele vlak zou ondermeer een verbetering ontstaan wanneer de lijsten tweejaarlijks herzien worden. Dit is temeer van belang nu het sanctieregime een ‘open-eind’ 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 behandeld moeten worden.⁶³

Wat betreft de herzieningsprocedure wordt in het rapport gesteld dat deze ten minste aan drie criteria moet voldoen om te kwalificeren als een effectieve beroepsprocedure, te weten: beroep moet mogelijk zijn bij een onafhankelijk 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 geraakt zijn door de maatregel gewaarborgd zijn.⁶⁴

In het rapport worden vervolgens vijf opties besproken voor een dergelijke herzieningsprocedure:⁶⁵ (1) uitbreiding van de bevoegdheid van het 1267- Monitoring Team om verzoek tot *delisting* te behandelen, (2) het instellen van een ombudsman, (3) het instellen van een ‘panel of experts’, (4) het instellen van een onafhankelijk arbitrage panel, en (5) het instellen van een onafhankelijk en onpartijdig hof. De eerste drie 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.

Tot slot speelt de vraag of er ten aanzien van de coherentie van het beleid en op het punt van de coördinatie lessen zijn geleerd. Gesteld kan worden dat de VN lange tijd achterliep op deze punten. Met het aannemen van de ‘*global strategy*’ en het instellen van de Counter-terrorism Implementation Task Force kan gesteld worden dat er op het punt van de coherentie van beleid en ten aanzien van de coördinatie een voorzichtig begin wordt gemaakt. In ieder geval vindt er een betere informatie-uitwisseling plaats en is de mogelijkheid geopend om tot betere afstemming te komen om bijvoorbeeld overlap te voorkomen. Van daadwerkelijke coördinatie in de zin dat er een persoon of een orgaan de bevoegdheid krijgt sturing te geven aan de verschillende activiteiten, is echter nog geen sprake.

⁶³ *Ibid.*, p. 43-46.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 47.

⁶⁵ Voor een nadere toelichting op de 5 opties zie Van Ginkel 2006, p. 90-110.

30.6 Conclusie

De vraag die in dit hoofdstuk centraal stond betrof de geschiktheid van de VN om bij te dragen aan een internationaal antiterrorismebeleid. Bovendien lag de vraag voor of de VN deze rol effectief uitoefent.

Ondanks de soms ondoorzichtige dynamiek van de organisatie en de traagheid waarmee processen op gang komen, lijkt de VN toch een nuttige bijdrage te kunnen leveren aan de internationale strijd tegen het terrorisme. Als universele organisatie met bevoegdheden op meerdere terreinen, is het in staat een alomvattende strategie te ontwikkelen waarbij de gehele internationale gemeenschap betrokken is. Hierin is de VN uniek. Bovendien onderhoudt de VN als organisatie nauwe banden met andere regionale of functionele organisaties, waarbij het als spin in het web in het internationale discours op dit onderwerp kan optreden.

De vraag naar de wenselijkheid van een actieve rol van de VN in de strijd tegen het internationaal terrorisme kan dus volmondig met 'ja' worden beantwoord. De vraag naar de effectieve invulling van deze rol ligt iets gecompliceerder. Hoewel langzaamaan wel duidelijk is geworden dat de VN al zijn middelen benut om bij te dragen aan de strijd tegen het internationaal terrorisme, is er wel nog wat te zeggen over de wijze waarop dat gebeurt.

Uit bovenstaande beschouwingen blijkt allereerst hoezeer de focus bij het antiterrorismebeleid van de VN na 11 september 2001 is komen te liggen op veiligheidsaspecten. Preventieve maatregelen, zoals economische ontwikkelingen en het promoten 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 VN 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 genomen moeten worden.