

**TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL  
EN EUROPEES PERSPECTIEF**

No. 49, September 2006

## Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

<b>Voorzitter</b>	Mr. F. Korthals Altes
<b>Vice-voorzitter</b>	Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen
<b>Leden</b>	Dhr. A.L. ter Beek Prof. jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh Mw. drs. A.C. van Es Prof. dr. W.J.M. van Genugten Drs. H. Kruijssen Mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel Prof. dr. A. de Ruijter Prof. dr. A. van Staden Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart
<b>Secretaris</b>	Dr. R.J. van der Veen

Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060  
fax 070 - 348 6256  
e-mail [aiv@minbuza.nl](mailto:aiv@minbuza.nl)  
[www.AIV-Advies.nl](http://www.AIV-Advies.nl)

## **Leden gecombineerde Commissie Terrorisme**

**Voorzitter** Prof. mr. Th.C. van Boven

**Vice-voorzitter** Lt-gen. b.d. G.J. Folmer

**Leden** Prof. dr. P.R. Baehr  
Mw. prof. dr. M.G.W. den Boer  
Dr. Ph.P. Everts  
Prof. mr. F.J.M. Feldbrugge  
Prof. dr. mr. B. de Gaay Fortman  
Mr. R. Herrmann  
Mr. F. Kuitenbrouwer  
Lt-gen. b.d. H.W.M. Satter  
Prof. dr. B.A.G.M. Tromp  
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart

**Corresponderend lid** Mw. mr. B.T. van Ginkel

**Secretaris** Mr. P.J.A.M. Peters  
Drs. T.D.J. Oostenbrink

# Inhoudsopgave

## Woord vooraf

<b>I</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>II</b>	<b>Voedingsbodem van het actuele terrorisme</b>	<b>13</b>
	<b>II.1 Relevante factoren</b>	<b>13</b>
	<b>II.2 Mogelijke consequenties voor beleid</b>	<b>16</b>
	<b>II.3 Samenvattende conclusie over buitenlands beleid inzake voedingsbodems</b>	<b>19</b>
<b>III</b>	<b>Het wereldwijde stelsel: de VN</b>	<b>21</b>
	<b>III.1 Beschrijving van de ontwikkelingen in de VN</b>	<b>21</b>
	<b>III.2 Beoordeling van de effectiviteit</b>	<b>22</b>
	<i>a. Normstelling (verdragen)</i>	
	<i>b. Naleving van normen</i>	
	<i>c. Projecten en technische bijstand voor staten</i>	
	<i>d. Gewapend optreden gericht op het bestrijden van terrorisme</i>	
	<b>III.3 Beoordeling van de legaliteit en legitimiteit</b>	<b>26</b>
	<b>III.4 Samenhang en architectuur</b>	<b>28</b>
<b>IV</b>	<b>De EU en relevante regionale organisaties</b>	<b>30</b>
	<b>IV.1 Terrorismebestrijding in de EU</b>	<b>30</b>
	<b>IV.1.1 Beleidsontwikkelingen in de EU</b>	<b>30</b>
	<b>IV.1.2 Beoordeling van de effectiviteit</b>	<b>31</b>
	<i>a. Samenwerking</i>	
	<i>b. Naleving en toezicht</i>	
	<i>c. Voedingsbodem voor terrorisme</i>	
	<i>d. Samenhang en architectuur</i>	
	<b>IV.1.3 Rechtsbeginselen en legitimiteit</b>	<b>35</b>
	<b>IV.1.4 Voorlopige conclusies</b>	<b>38</b>
	<b>IV.2 Terrorismebestrijding door regionale organisaties waarvan Nederland deel uitmaakt</b>	<b>39</b>
	<b>IV.2.1 Raad van Europa</b>	<b>39</b>
	<b>IV.2.2 OVSE</b>	<b>40</b>
	<b>IV.2.3 NAVO</b>	<b>41</b>
<b>V</b>	<b>Terrorismebestrijding en handhaving van de Rechten van de Mens</b>	<b>43</b>
	<b>V.1 Algemene overwegingen</b>	<b>43</b>
	<b>V.2 De toelaatbaarheid van beperking en afwijking van mensenrechten</b>	<b>44</b>
	<b>V.2.1 Beperking van mensenrechten</b>	<b>44</b>

	<b>V.2.2</b>	<b><i>Afwijken van mensenrechten ten tijde van een noodtoestand</i></b>	<b>45</b>
	<b>V.2.3</b>	<b><i>Afsluitende opmerkingen</i></b>	<b>46</b>
	<b>V.3</b>	<b>Ontwikkelingen sedert het interim-advies over het folterverbod</b>	<b>47</b>
	<b>V.4</b>	<b>De verhouding tussen mensenrechten en het internationaal humanitair recht</b>	<b>49</b>
	<b>V.5</b>	<b>Verbetering mensenrechtenacquis met het oog op bestrijding terrorisme</b>	<b>51</b>
<b>VI</b>	<b>Samenvatting, conclusies en aanbevelingen</b>		<b>54</b>
<b>Bijlage I</b>	Adviesaanvraag		
<b>Bijlage II</b>	Lijst met veel gebruikte afkortingen		

## Woord vooraf

Op 15 juli 2005 heeft de regering een adviesaanvraag gericht aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) over 'Terrorismebestrijding in Europees en internationaal perspectief'.<sup>1</sup> De AIV wordt verzocht een oordeel te geven over de bestrijding van internationaal terrorisme sinds 11 september 2001 en vooruit te blikken naar de agenda voor de komende jaren, zoals die onder andere is geschetst door het High-level Panel (HLP) in zijn rapport aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (SGVN).<sup>2</sup>

Ook wordt om advies gevraagd hoe mensenrechten en de beginselen van de rechtsstaat optimaal te waarborgen in de strijd tegen het terrorisme. In dat verband is de regering in het bijzonder geïnteresseerd in het antwoord op de vraag of, en zo ja in welke mate en gevallen, naar het oordeel van de AIV beperkingen van de mensenrechten en internationaal humanitair recht gerechtvaardigd zijn. Naast deze twee hoofdvragen worden elf specifieke vragen gesteld. Op verzoek van de Eerste Kamer is tevens verzocht aandacht te besteden aan de Raad van Europa. De minister heeft dit verzoek overgenomen en daarmee is ook deze vraag deel geworden van zijn adviesaanvraag.

Bij de beantwoording van al deze vragen heeft de AIV keuzes moeten maken. Al aan het begin van het traject is de AIV tot de conclusie gekomen dat spoedige advisering, zoals de regering had gevraagd, niet mogelijk was gelet op de breedte van de adviesaanvraag en de complexiteit van de materie. Daarom is in december 2005 in het interim-advies *Terrorismebestrijding in Europees en internationaal perspectief; interim-advies over het folterverbod* ingegaan op (de handhaving van) het folterverbod; een onderwerp waarover internationaal grote zorg bestaat. De andere vragen zijn door de AIV overwegend in dit advies behandeld, waarbij de AIV zich heeft geconcentreerd op die aspecten waarop hij, in het licht van zijn expertise, aan de analyse van en discussie over deze problematiek kon bijdragen. Het is voor de AIV lastig gebleken voldoende 'harde' informatie in te winnen over de effectiviteit van maatregelen. Genoemde maatregelen schijnen – mede gelet op de recente berichten over verijdelde en respectievelijk mislukte aanslagen in het Verenigd Koninkrijk en de Duitse Bondsrepubliek – effectief te zijn, maar het is niet mogelijk hierover een gefundeerd oordeel te geven zonder te beschikken over vergelijkingsmateriaal. Daarom en vanwege de snelle opeenvolging van genomen maatregelen, worden ten aanzien van die aspecten in dit advies meer generieke waarnemingen gedaan, die moeten dienen als referentiekader voor gehanteerde methoden.

Om het advies voor te bereiden heeft de AIV een gecombineerde commissie ingesteld. Deze Commissie Terrorismebestrijding bestond uit leden van de vier permanente commissies van de AIV en stond onder voorzitterschap van prof. mr. Th.C. van Boven (CMR). It-gen. b.d. G.J. Folmer (CVV) was vice-voorzitter. Als leden namen deel: prof. dr. P.R. Baehr (CMR), mw. prof. dr. M.G.W. den Boer (CEI), dr. Ph.P. Everts (CVV), prof. mr. F.J.M. Feldbrugge (CVV), prof. dr. mr. B. de Gaay Fortman (COS),

1 Zie bijlage I voor adviesaanvraag.

2 *A more Secure World, our shared Responsibility*, Report of the Secretary General's High-level Panel on threats, challenges and change, UN Doc. A/59/565, 2 December 2004.

mw. mr. B.T. van Ginkel (CVV, corresponderend lid), mr. R. Herrmann (CMR), mr. F. Kuitenbrouwer (CMR), lt.-gen. b.d. H.W.M. Satter (CVV), prof. dr. B.A.G.M. Tromp (CVV) (vice-voorzitter a.i.) en mw. mr. H.M. Verrijn Stuart (CMR). Als ambtelijk contactpersonen zijn opgetreden drs. J.F. Gerzon, drs. F.H. Olthof en mr. A.P. van Wiggen (ministerie van Buitenlandse Zaken, DPZ). De commissie is ondersteund door mr. P.J.A.M. Peters en drs. T.D.J. Oostenbrink (secretarissen), mr. H.J.W.B. Lathouwers MA, LL.M (trainee) en mw. S.F. van den Driest, dhr. B. Groothuis en mw. S. Looijenga (stagiair(e)s).<sup>3</sup> Bijzondere medewerking werd verleend door mw. dr. L.J. van den Herik (Universiteit Leiden).

De AIV heeft dit advies vastgesteld op 5 september 2006.

3 De AIV-commissie heeft een aantal deskundigen gehoord uit kringen van buitenlands beleid, binnenlandse veiligheid, wetenschap en niet-gouvernementele organisaties en een werkbezoek gebracht aan Brussel.

# I Inleiding

## *Algemeen*

In zijn advisering over de bestrijding van het internationale terrorisme stelt de AIV voor op dat de waarborging van de beginselen van de rechtsstaat en van de rechten en de veiligheid van personen een onlosmakelijk geheel vormen. In elk optreden tegen terrorisme moet door de overheid al het mogelijke worden gedaan om te voorkomen dat er slachtoffers vallen en dat de maatschappij wordt ontwricht. Terrorisme is een rechtstreekse aanval op de mensenrechten en vooral op het recht op leven. De staat is verplicht het recht op leven te beschermen en de veiligheid van burgers te beschermen.

## *Terminologie en beperking van het terrein van het advies*

Terrorisme wordt sinds de aanslagen van 2001 in de Verenigde Staten en nog meer na de aanslagen in Bali, Dar es Salaam, Nairobi, Istanbul, Jemen, Madrid en Londen, ook in Nederland en de rest van de EU als een ernstige bedreiging gevoeld. Tot dan toe hebben de meeste nationale overheden het verschijnsel terrorisme vooral beschouwd als een door regionale of nationale factoren elders bepaald probleem, waarvoor zij geen primaire verantwoordelijkheid dragen. Genoemde aanslagen hebben echter in veel landen het besef sterk doen toenemen dat, wat de oorzaken van terrorisme ook zijn, concrete aanslagen zich overal kunnen voordoen. Echter, de in de huidige discussie gebruikte terminologie als 'de strijd tegen het internationale terrorisme' kan de suggestie wekken dat er een herkenbare en eenvormige beweging bestaat, met een eigen ideologie, organisatie, strategie, et cetera, die de Westerse wereld als vijand beschouwt en wil schaden. Voorbeelden uit de geschiedenis – zoals het anarchistisch terrorisme aan het einde van de 19<sup>e</sup> en het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw en het separatistisch terrorisme van de IRA en de ETA en bijvoorbeeld in Kashmir – laten echter zien dat terrorisme zich beter laat analyseren als een handelwijze, een modus operandi, een tactiek, een instrument. Het kan op een bepaald ogenblik worden ingezet óf er kan van worden afgezien. Er zullen echter altijd mensen zijn, die hun 'vijand' willen bestrijden en daarbij accepteren dat willekeurige slachtoffers vallen of dit zelfs beogen.

Bij de hierboven beschreven terroristische aanslagen is de internationale dimensie vaak ontegenzeggelijk aanwezig. Deze kan tot uiting komen in de herkomst van de daders, hun motieven, de slachtoffers en de getroffen belangen of de gevolgen van de aanslag. In de huidige discussies over terrorisme wordt een veelheid van terminologieën gebruikt om de dadergroep aan te duiden. Soms wordt het verband gelegd tussen de islam en de aanslagen en wordt gesproken over 'islamterrorisme'.<sup>4</sup> Op andere momenten, bijvoorbeeld in de beleidsdocumenten van Nederland en de EU, wordt gesproken over 'jihadterrorisme'. De werkelijkheid achter dergelijke begrippen is echter niet coherent en homogeen, zoals onder meer blijkt uit publicaties van de AIVD en de Belgische terrorismedeskundige Coolsaet.<sup>5</sup> Waar de AIV in dit advies spreekt over 'terrorisme', wordt bedoeld op 'actueel terrorisme' zoals zich dit in concrete aanslagen in onder andere bovengenoemde plaatsen heeft gemanifesteerd.

4 International Herald Tribune (IHT), 28 juni 2006, Ervin, *The usual Suspects: Stereotyping terrorists*, p. 8.

5 AIVD-publicatie, *De gewelddadige jihad in Nederland, actuele trends in de islamitisch-terroristische dreiging*, Den Haag 2006, p. 11. en R. Coolsaet, *Between al-Andalus and a failing integration: Europe's pursuit of a long-term counterterrorism strategy in the post-al-Qaeda era*, Egmont Paper 5, Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen, May 2005, p. 4.



### *Omvang van de dreiging in perspectief*

Voor het treffen van effectieve maatregelen tegen de gevaren en dreigingen van terrorisme is het van het grootste belang dat continue een reële inschatting wordt gemaakt, op basis van alle beschikbare informatie, van deze gevaren en dreigingen.

Terroristische aanslagen hebben gedurende de laatste eeuwen op vele plaatsen ter wereld plaatsgevonden. Het betreft een problematiek waarmee nog lang rekening zal moeten worden gehouden. Dit verklaart ook dat sinds 2001 op zowel nationaal als internationaal niveau de structuur van instituties en regelgeving zeer omvangrijk is geworden. Deze ontwikkeling heeft grote gevolgen voor onze samenlevingen. Door de uitbreiding van het strafrechtelijke arsenaal, maar juist ook door de uitgroei van surveillance en controle tot alledaagse verschijnselen die algemeen en selectief worden toegepast.

Als gemeld is het de taak van overheden al het mogelijke te doen om te voorkomen dat slachtoffers vallen en de maatschappij wordt ontwricht. Toch houden deze uitbreidingen ook risico's in. Zo bestaat het risico dat uit het oog wordt verloren dat de specifieke terroristische dreiging waartegen de maatregelen gericht zijn, tijdgebonden is. Als er gedurende langere tijd geen aanslagen van het bedoelde type plaatsvinden, kan de voorlopige conclusie zijn dat de dreiging is afgenomen of verdwenen.<sup>6</sup> Dat kan dan veroorzaakt zijn doordat de genomen maatregelen hebben gewerkt, of om andere, autonome redenen. Hoewel niet te bepalen valt of en op welke termijn een einde zal komen aan specifieke terroristische dreigingen, is het wel opvallend dat de geldingsduur van genomen maatregelen zelden of nooit aan de orde wordt gesteld. Om te voorkomen dat de omvang en de complexiteit van de opgebouwde structuur van de bestrijding van het internationale terrorisme een eigen leven gaat leiden, ook als er geen ernstige dreiging meer bestaat, moet, zoals nog nader zal worden uiteengezet, worden gekozen voor periodieke evaluatie van het gehanteerde (internationale) instrumentarium. Al naar gelang een toename of afname van het dreigingsgevaar, kan worden besloten tot een aanpassing van het instrumentarium tegen terrorisme.

Het andere risico heeft te maken met de noodzaak van afweging van prioriteiten bij het ondervangen van dreigingen op allerlei gebied. Terrorismebestrijding is slechts één van de vele taken van de overheid, zij het een zeer belangrijke. De hantering van het proportionaliteitscriterium, waar het gaat om de aandacht voor en afgewogen inzet van mensen en middelen bij de beheersing van dreigingen in het algemeen, is daarbij een belangrijk hulpmiddel. Absolute bescherming tegen terroristische aanslagen is namelijk onhaalbaar. Het blijft daarom een taak van de overheid om, ook bij terrorisme, de risico's, het te verwachten nuttige effect van de uitgaven, de rechtsstatelijke en praktische beperkingen van beleidsopties en de afweging ten opzichte van het bestrijden van andere dreigingen inzichtelijk te maken. Voor het buitenlands beleid betekent dit dat niet alleen gestreefd moet worden naar een effectief antwoord op de dreiging van terroristische aanslagen, maar ook naar aandacht voor neveneffecten van dit beleid op andere

6 Zo vermelden R. Coolsaet en T. van de Voorde in een analyse dat het aantal slachtoffers van terroristische aanslagen wereldwijd in 2005 aanzienlijk is afgenomen (als de situatie in Irak niet wordt meegerekend). Ook concluderen zij dat het internationale terrorisme – anders dan het binnenlandse terrorisme – eerder een (politieke) uitdaging dan een (militaire) bedreiging kan worden genoemd. Zie hiervoor: *The Evolution of Terrorism in 2005, a statistical assessment*, Department of Political Science, Universiteit van Gent, February 2006 en 'Terreurstatistieken: brug tussen perceptie en realiteit', *Vrede en Veiligheid* 35, 2006, nummer 2.

terreinen en een evenwichtige aanpak van dreigingen in het algemeen.<sup>7</sup>

Omdat de bestrijding van terrorisme niet alleen nationaal maar ook internationaal moet worden aangepakt, is zij terecht een onderwerp van het buitenlands beleid. Wel acht de AIV voor een heldere analyse van, en discussie over, terrorisme een zekere begripsbepaling onmisbaar. Daarbij heeft de AIV zich gebogen over de vraag of het noodzakelijk is voor een goede bespreking van deze problematiek dat een ondubbelzinnige juridische definitie wordt gehanteerd of dat kan worden volstaan met een nadere aanduiding van het verschijnsel. Hierop wordt nu nader ingegaan.

#### *Het belang van een internationale juridische definitie*

De AIV realiseert zich het belang van één uniforme juridische definitie en is zich bewust van de pogingen te komen tot het opstellen van een nieuw alomvattend VN-verdrag tegen terrorisme, waarin een dergelijke definitie zou moeten worden opgenomen. Deze zou kunnen dienen om de internationale consensus te verankeren en als uitgangspunt voor actie. Daarnaast kunnen met een juridische definitie technische voordelen worden bereikt, zoals de harmonisering van wetgeving, het vervullen van de eis van dubbele strafbaarstelling bij uitlevering en de verheldering van het begrip 'politiek delict'<sup>8</sup>. Een goede definitie is ook een middel om te voorkomen dat elke politieke tegenstander als potentiële terrorist wordt gebrandmerkt.<sup>9</sup>

Dat dit van belang kan zijn wordt geïllustreerd door de praktijk tot op heden, die incrementeel van aard is. De AIV illustreert dit hier kort en komt in hoofdstuk III nader terug op een aantal andere relevante aspecten van deze ontwikkelingen binnen de VN.

In algemene zin is van belang dat tot op heden dertien verschillende VN-verdragen tegen terrorisme tot stand zijn gekomen. Deze hanteren allemaal eigen definities en begripselementen en betreffen deelgebieden.

De VN-Veiligheidsraad (VR) heeft in de loop der jaren besluiten genomen over terroristische acties en daaraan ook kwalificaties verbonden, zonder zich te baseren op een overeenstemming over de inhoud van het begrip. Onder die omstandigheden is het opvallend dat de VR niettemin terrorisme (eerst alleen internationaal terrorisme, later ook nationaal terrorisme) in zijn algemeenheid heeft gekwalificeerd als 'bedreiging van de internationale vrede en veiligheid'.<sup>10</sup> Landen als Cuba, China en Wit Rusland beschouwen dit als een vrijbrief om opstandige bewegingen en ook niet-gewelddadige burgers te bestempelen tot terrorist.

7 Zie ook: AIV, *'De Amerikaanse plannen voor raketverdediging nader bekeken; voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid'*, advies nummer 28, Den Haag, augustus 2002.

8 Dit begrip wordt als uitzonderingsgrond bij uitlevering gebruikt en speelt een rol in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag.

9 B. Saul, *Defining 'Terrorism' to Protect Human Rights*, working paper, February 2006, <[www.frider.org](http://www.frider.org)>.

10 Zie onder meer: Un Docs. S/RES/1368 (2001), S/RES/1377 (2001), Annex S/RES/1566 (2004) en GA Res. A/RES/60/1, para 81. Zie ook K. Wellens, *'The UN Security Council and new threats to the peace: back to the future'*, *Journal of Conflict and Security Law* (2003), vol. 8, No. 1, pp. 15-70.

Ook heeft deze kwalificatie gediend als een basis om onder Hoofdstuk 7 van het VN-Handvest algemene uitspraken te doen en verplichtingen op te leggen, zoals gebeurde met het instellen van het regime van het Al-Qaida/Taliban Sanctie Comité in Resolutie 1268 en van het Counter-terrorism Committee/CTC in Resolutie 1373. Uit het oogpunt van rechtszekerheid is de koppeling van 'terrorisme' als een ongedefinieerd fenomeen met een kwalificatie die zware juridische consequenties heeft (sancties), opmerkelijk.<sup>11</sup>

Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de problematiek, die speelt in vraag 7 van de adviesaanvraag, waarbij wordt gerefereerd aan de band tussen terrorisme en gewapend conflict. Ook daarover blijken verschillende interpretaties mogelijk. Het High-level Panel (HLP), bijvoorbeeld, geeft in zijn opsomming van elementen die een definitie zeker zou moeten omvatten, veel gewicht aan de Geneefse Conventies. Dit lijkt een nadruk op terroristische daden ten tijde van gewapend conflict te impliceren of wellicht zelfs een connectie met een gewapend conflict te vereisen. Echter in de algemene, inhoudelijke omschrijving van terrorisme die in hetzelfde document ook wordt gegeven, wordt een verband met een gewapend conflict niet vereist.<sup>12</sup> Hieruit kan worden opgemaakt dat het HLP van mening is dat terroristische daden niet noodzakelijkerwijs tijdens een gewapend conflict moeten worden gepleegd en dat een enkele terroristische daad niet per se een gewapend conflict constitueert.<sup>13</sup> Hieraan gerelateerd wordt overigens opgemerkt dat ook 'war on terror' niet als zodanig als een gewapend conflict kan worden aangemerkt.<sup>14</sup> De onafhankelijke VN-expert Goldman voegt hieraan toe dat het internationaal humanitair recht alleen van toepassing is op terroristische daden die gepleegd worden *binnen* het kader van een gewapend conflict. Op terroristische daden die *buiten* de context van een gewapend conflict worden gepleegd, is het internationaal humanitair recht niet van toepassing. Deze daden kunnen daarom niet als oorlogsmisdaden worden gekwalificeerd. Wel kunnen op deze daden, naast nationaal strafrecht, ook andere regels van internationaal recht van toepassing zijn.<sup>15</sup> Zo vullen de definitie van het HLP en de visie van de onafhankelijke expert Goldman elkaar naar het oordeel van de AIV aan.

Uit bovenstaande beschrijving blijkt dat de besluitvorming over een definitie van terrorisme in internationale fora, en meer in het bijzonder in de VN, traag en moeizaam verloopt. Dit geldt ook voor de discussies over een alomvattend VN-verdrag. De belangrijkste reden daarvoor ligt in het feit dat geen overeenstemming kan worden bereikt over de belangrijkste geschilpunten. Daartoe behoren de kwestie van 'staatsterrorisme' en de afbakening tussen terrorisme enerzijds en geweld in de context van de legitieme strijd van volken voor zelfbeschikking anderzijds. De AIV gaat op deze aspecten in dit verband niet nader in, maar wijst op hetgeen daarover is gezegd in zijn eerder

11 Zie ook artikel 24 van het VN-Handvest, waarin is aangegeven dat lidstaten de verantwoordelijkheid voor de handhaving van vrede en veiligheid in de eerste plaats opdragen aan de VR.

12 Zie: UN Doc. A/59/565, 2 December 2004, para 164.

13 Zie: H. Duffy, *The War on Terror' and the framework of international law*, Cambridge University Press, 2005, pp. 249-255.

14 *Situation of detainees at Guantánamo Bay*, UN Doc. E/CN.4/2006/120, 27 February 2006, para 21.

15 Zie: *Report of the Independent Expert on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, Robert K. Goldman, UN Doc. E/CN.4/2005/103, 7 February 2005, para 17.

uitgebrachte advies nummer 41.<sup>16</sup> De daar getrokken conclusies blijven onverminderd van belang, inclusief de aanbeveling dat Nederland een voortrekkersrol kan en moet vervullen om deze onderhandelingen op termijn tot een goed einde te brengen.

#### *Omschrijving van het onderwerp van het advies*

Zolang er geen ondubbelzinnige definitie bestaat is echter ook goed te werken met een nadere aanduiding van het verschijnsel terrorisme. Gezien de politieke geladenheid van de discussies over de inzet van beleidsinstrumenten is nadere omschrijving aan de hand van kenmerken namelijk wel wenselijk. De AIV kiest ervoor geen nieuwe omschrijving toe te voegen aan de lange reeks die er al is. De unaniem aangenomen VR-resolutie 1566, gecombineerd met de in 2005 door de SGVN aangedragen elementen, geven voldoende houvast.<sup>17</sup> Deze laatste elementen waren:

- physical action;
- intended to cause death or serious bodily harm;
- to civilians or non-combatants;
- with the purpose of intimidating a population; or
- compelling a Government or an international organisation to do, or abstain from, any act.

De AIV merkt daarbij op dat ook het toebrengen van grote schade of het ontwrichten van het maatschappelijk verkeer, in combinatie met het politieke doel en het element van de intimidatie, eveneens onder de kwalificatie van 'terrorisme' kan worden gebracht.

#### *Integrale aanpak van veiligheid*

Het is van belang dat de strijd tegen terrorisme onderdeel uitmaakt van een integrale aanpak. Een dergelijke brede aanpak vergt op het terrein van terrorismebestrijding aandacht voor motieven voor terroristische daden en hun voedingsbodem, middelen en de gelegenheid die open staat om terroristische daden te plegen.

De effectieve bestrijding van terrorisme is primair een zaak van nationale overheden. Echter, door de internationale dimensie waarop dit advies is gericht, is, meer dan in het verleden, internationale samenwerking vereist. Een scheiding van staten in verschillende belangengroepen zou daarbij moeten worden voorkomen. Daarom is de laatste jaren in VN-kader en daarbuiten een breed veiligheidsbegrip uitgewerkt, dat wordt aangeduid als 'human security'.<sup>18</sup> Dit omvat zowel fysieke en sociale veiligheid van burgers als respect voor individuele rechten en bestaanszekerheid. Volgens dit concept kan de bestrijding van terrorisme niet worden gescheiden van de aanpak van andere grote gevaren en bedreigingen zoals armoede, ongelijkheid, ziekten, mensenrechtenschendingen, genocide en misdrijven tegen de menselijkheid. Zoals het HLP-rapport stelt: 'To be credible and sustainable a collective security system must be effective, efficient and

16 Zie: AIV, *De hervormingen van de VN: het rapport Annan nader beschouwd*, advies nummer 41, Den Haag, mei 2005.

17 Zie: De unaniem aangenomen resolutie 1566, UN Doc. S/RES/1566 (2004) van 8 October 2004. Zie ook: *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*, rapport van de SGVN over de follow-up van de Millennium Top UN Doc A/59/2005 van 21 March 2005, para 91.

18 Zie: <[www.humansecuritynetwork.org](http://www.humansecuritynetwork.org)>. Zie ook: voetnoot 16.

equitable.’<sup>19</sup> De SGVN plaatst de bestrijding van terrorisme nadrukkelijk in het kader van het realiseren van de *freedom from fear* en hij ziet dit als onderdeel van een integrale benadering van alle vier vrijheden van F.D. Roosevelt.<sup>20</sup> In het slotdocument van de VN-Top van september 2005 is vastgelegd dat de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) verder zal werken in de richting van een consensus over veiligheid, en zich daarbij baseert op de samenbindende erkenning dat ontwikkeling, vrede, veiligheid en mensenrechten elkaar versterken.<sup>21</sup>

#### *Tot slot*

Reeds in het interim-advies van december 2005 heeft de AIV gewezen op het belang van het nakomen van verplichtingen uit het internationale recht en vooral ook de rechten van de mens. Het ging daarbij niet om een aantal separate randvoorwaarden, maar een aanzet om te komen tot een integrale aanpak, waarbij de diverse onderdelen van het internationale recht goed op elkaar aansluiten.<sup>22</sup> Voordat de inhoud van een dergelijke aanpak aan de orde komt, wordt evenwel in het volgende hoofdstuk eerst gekeken naar de voedingsbodem.

19 Zie: UN Doc. A/59/565, 2 December 2004, para 31 en Van Genugten, Homan, Schrijver en De Waart, *The United Nations of the Future: Globalization with a Human Face*, Amsterdam 2006, pp. 266-271.

20 Zie: UN Doc. A/59/2005 van 21 March 2005, para 221.

21 Zie: UN Doc. A/RES/60/1, para 72 en AIV, *De hervormingen van de Verenigde Naties: het rapport Annan nader beschouwd*, advies nummer 41, Den Haag, mei 2005, pp. 7/8 en 32.

22 Zie: N.J. Schrijver, *Elf september en het internationale recht*, NJB, 16 september 2005, pp. 1688-1692.

## II Voedingsbodem van het actuele terrorisme

In de adviesaanvraag wordt gevraagd aandacht te besteden aan de fundamentele oorzaken en voedingsbodem voor radicalisering en rekrutering voor terroristische doeleinden.<sup>23</sup> In dit hoofdstuk gaat de AIV in op deze problematiek. Hij heeft daarbij niet de pretentie een alomvattende visie te presenteren. Na zich een indruk te hebben gevormd van de factoren die radicalisering en ontwikkeling tot terrorist in de hand werken, bespreekt de AIV kort een aantal dat bijzondere aandacht verdient. De AIV beklemtoont echter ook dat begrip van en voor de factoren en omstandigheden waaruit terrorisme kan voortkomen, geenszins betekent dat deze strijdwijze daardoor ook gerechtvaardigd wordt. Echter het onderkennen en analyseren van factoren en omstandigheden waaruit terrorisme voortkomt, is van belang voor beleidsontwikkeling.

### II.1 Relevante factoren

Voor het identificeren van relevante factoren heeft de AIV, gelet op wat er bekend is geworden over de herkomst van de daders van de recente aanslagen, gekeken naar zowel omstandigheden in islamitische landen, en het deels gemeenschappelijke gedachtegoed van radicale bewegingen, als naar omstandigheden van (islamitische) migranten in westerse samenlevingen. Vooral op basis van de literatuur komt de AIV dan tot een vijftal factoren. Deze zijn:

- instabiele staten;
- isolatie;
- conflicten;
- de cultuurhistorische context; en
- marginalisatie van minderheden.

*Instabiele staten* hebben vaak te kampen met overgangsproblemen. Deze betreffen bijvoorbeeld de overgang van autocratie naar democratie of komen voort uit de gevolgen van economische groei en modernisering.<sup>24</sup> Groepen die hierin niet kunnen of willen meekomen – bijvoorbeeld omdat hun traditionele normen, maatschappij en identiteit worden bedreigd – voelen zich onder deze omstandigheden vaak miskend en komen vervolgens in verzet tegen deze ontwikkelingen. Dit gebeurt vooral als leiders niet bereid of bij machte zijn het veranderingsproces in goede banen te leiden.<sup>25</sup> De extreme variant van een instabiele staat, de ‘falende staat’, biedt wel een ‘faciliterende

23 In dit advies wordt de term ‘radicalisering’ gebruikt, als verwoord door de minister van Justitie: ‘de bereidheid om de uiterste consequentie uit een denkwijze te aanvaarden en die in daden om te zetten’. Hoewel wordt gesignaleerd, dat er zeker omstandigheden zijn waaronder een dergelijke geesteshouding te prijzen kan zijn, is in dit verband echter bedoeld dat deze kan uitlopen op geweld en meer in het bijzonder daden van terrorisme.

24 T. Bjørge (red.), *Root Causes of Terrorism: myths, reality and ways forward*, Routledge, Londen, 2005, p. 258. Zie ook: Club de Madrid, *Addressing the Causes of Terrorism*, The Club de Madrid Series on Democracy and Terrorism Vol. I, 8-11, March 2005, Madrid, p. 19.

25 R. de Wijk, *Terrorismebestrijding: Een strategie van ‘hearts and minds’*, Justitiële Verkenningen, jrg. 31, nummer 2, 2005, pp. 47-48.

omgeving', maar is daarmee nog niet een grondoorzaak van terrorisme.<sup>26</sup>

De factor *isolatie* speelt zowel op nationaal als internationaal niveau een rol. Zo is, na een periode waarin de islam en islamitische staatsverbanden succesvol en zelfs toonaangevend waren in de wereldgeschiedenis, een periode gevolgd van een minder voor-aanstaande positie. Er is heden ten dage sprake van politieke, economische en culturele dominantie van de later opgebloeide westerse mogendheden.<sup>27</sup> Mede daarom worden het vroegere kolonialisme en de huidige mondialisering in vooral het Midden-Oosten gezien als een ontwikkeling, die machtsongelijkheid in stand houdt en versterkt.<sup>28</sup> De relatieve machteloosheid van de betrokken landen heeft onder de bevolking geleid tot gevoelens van wrok ten opzichte van het Westen, waarbij zij zich ziet als slachtoffer van buitenlandse overheersing en machinaties van mogendheden buiten de eigen regio. Mede in samenhang hiermee zijn ook *binnen* islamitische landen de verschijnselen isolatie, marginalisering en machtsongelijkheid echter aan de orde. Grote delen van de bevolking hebben geen kans deel te nemen aan besluitvorming en ontwikkeling. Dit komt veelal door het ontbreken van de combinatie van burgerlijke vrijheden, democratie en rechtsstaat, gepaard gaande met grote welvaartsverschillen. Dit laatste uit zich veelal in grote armoede van de bevolking en grote rijkdom van de heersende groep. Deze interne ongelijkheid draagt bij aan de ontvankelijkheid van uitgesloten personen voor radicalisering en rekrutering voor terroristische doeleinden.<sup>29</sup> Vaak blijkt in die gevallen overigens ook dat de leiders zelf niet arm zijn, maar wel claimen zij de armen en gemarginaliseerden te vertegenwoordigen.<sup>30</sup>

*Conflicten* van nationalistische, etnische, religieuze of tribale aard leiden vaak tot gewelddadig verzet. Dit uit zich niet alleen in guerrillastrijd of burgeroorlog, maar ook in terrorisme. Het streven naar autonomie, afscheiding of een eigen staat heeft tot grote conflicten geleid. Vrijwel alle organisaties die gebruik maakten van zelfmoordenaars, streden tegen een mogendheid die hun geboorteland bezet hield of een regering die afscheiding belette.<sup>31</sup> Er zijn tal van conflicten (geweest) waarin islamitische bevolkingsgroepen te lijden hebben gehad van niet-islamitische tegenstanders. Het betreft oorlogen, koloniale overheersing, etnische zuiveringen en het frustreren van een eigen staat of zelfbestuur. Ook als een conflict oorspronkelijk niet van religieuze aard is, kan later de religieuze dimensie als wervende kracht worden gebruikt en dominant worden.

26 R. Coolsaet, *Between al-Andalus and a failing integration: Europe's pursuit of a long-term counterterrorism strategy in the post-al-Qaeda era*, Egmont Paper 5, Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen (IRRI-KIIB), May 2005, p. 15. Zie voor een begripsomschrijving: AIV/CAVV, *Falende Staten: een wereldwijde verantwoordelijkheid*, advies nummer 35, Den Haag, May 2004.

27 AIVD, *Van dawa tot jihad: De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde*, Den Haag, 2004, p. 20 en R. Coolsaet, idem, pp. 17-18.

28 Club de Madrid, *Addressing the Causes of Terrorism*, The Club de Madrid Series on Democracy and Terrorism Vol. I, 8-11 March 2005, Madrid p. 22.

29 Zie: S. Atran, *Genesis of Suicide Terrorism*, Science (Vol. 299) pp. 1536-1537. Zie ook: Van dawa tot jihad, AIVD, Den Haag, 2004, met een actualisering in 2006. Zie ook *Nota radicalisme en radicalisering*, ministerie van Justitie, 19 augustus 2005, kamerstuk 29 754, nr. 26, pp. 2 en 5.

30 T. Bjørge (red.), *Root Causes of Terrorism: myths, reality and ways forward*, pp. 229, 256 en 257; W. Laqueur, *No end to war: terrorism in the twenty-first century*, New York, 2004, p. 15.

31 Christian Caryl, *Why they do it*, New York Review of Books, Vol. 52, No. 14, 22 September 2005.



Radicale activisten verwijzen naar concrete gevallen om aan te tonen dat de islam zelf onder vuur ligt van buitenaf. Het vijandbeeld tegenover westerse opvattingen en belangen (zogenoeten 'occidentalisme')<sup>32</sup>, wordt op dit moment versterkt door concrete gebreken van het anti-terrorismebeleid (zoals foltering, de gelijkschakeling van jihad met terrorisme, Guantánamo Bay en de gebeurtenissen in Irak en Libanon).

Als mensen slachtoffer worden van geweld kan dit leiden tot het verlagen van de eigen drempel voor het gebruik van geweld. Ook kunnen ideologische of religieuze overtuigingen – bijvoorbeeld over het martelaarschap – de bereidheid tot het plegen van gewelddadigheden vergroten en de drempel voor het gebruik van geweld aanzienlijk verlagen.<sup>33</sup> De strijd in Afghanistan, Bosnië en Tsjetsjenië, heeft geweld als instrument en ideaal van islamitische vrijwilligers in de schijnwerper geplaatst.

Juist bij het beschouwen van de *cultuurhistorische context* van het huidige terrorisme is het belangrijk het begrip 'oorzaak' te vermijden. Het actuele terrorisme staat zeker in een historische ontwikkeling, maar het is moeilijk vol te houden dat het door bepaalde jihad-tradities is 'veroorzaakt'. Er zijn in de geschiedenis vele stromingen geweest die aandrongen op strikte naleving van de voorschriften en tradities van de islam. Aanhangers van bepaalde stromingen vertaalden hun kritiek op de gebrekkige naleving van deze wetten, voorschriften en tradities in verkettering van anderen.<sup>34</sup> De huidige generatie terroristen sluit aan bij verschillende van deze stromingen. Zij ontleent daaraan de idee dat er een vrijbrief is om heersers in moslimlanden te doden, omdat zij geen waarlijk islamitische staat tot stand brengen; om medegeloofsgenoten te doden die als afvallige of collaborateur worden gezien en om buitenstaanders te doden die worden gezien als bedreiging van de islam.

De modernisering van de maatschappij wordt zowel in westerse samenlevingen als daarbuiten, als bedreigend voor de identiteit ervaren.<sup>35</sup> De stap van religie als verbindend element naar het gewelddadig willen opleggen van veranderingen of behouden van traditionele normen, is groot. Slechts een klein deel van de geloofsaanhangers blijkt die stap te zetten. Dat laat onverlet dat het realistisch is aan te nemen dat de onderliggende afstand tot het Westen, en vooral de VS, door veel meer mensen wordt gevoeld.<sup>36</sup>

32 I. Buruma en A. Margalit, *Occidentalisme*. Het westen in de ogen van zijn vijanden, Amsterdam, 2004.

33 T. Bjørge (red.), *Root Causes of Terrorism: myths, reality and ways forward*, p. 259.

34 Zie onder andere: *Understanding islamism*, Report no. 37 van de International Crisis Group (ICG), Brussel, March 2005; het AIVD-rapport *Van Dawa tot Jihad* en J.J.G. Janssen, *De radicaal-islamitische ideologie: van Ibn Taymiyya tot Osama bin Laden*, rede Universiteit Utrecht, 3 februari 2005. Zie ook: Z. Baran (ed.), *The Challenge of Hizb ut-Tahrir: Deciphering and Combating Radical Islamist Ideology*, Conference report, The Nixon Center, Washington, September 2004.

35 De oorsprong van anti-modernistische stromingen is vaak in westerse samenlevingen ontstaan, heeft zich vanaf de 19e eeuw verspreid over de wereld en heeft zich ook niet aan specifieke geografische grenzen verbonden. Zie ook Buruma, 2004, pp. 7-17 en F. Stern, *The Politics of Cultural Despair*, New York, 1965.

36 Afkeer van de VS vanwege zijn steun aan dictaturen, Israël, multinationals, het IMF en andere aan globalisering gerelateerde instanties, dragen sterk bij aan een vijandbeeld. Zie onder meer Buruma, *Occidentalisme*, p. 14, die stelt 'maar wat de Amerikaanse regering wel of niet doet vaak niet eens van belang is.[...] het gaat niet over beleid, maar over een idee, een visioen van een machinale samenleving zonder ziel'. Het Americanisme wordt vooral spiritueel opgevat. De strijd tegen terrorisme is, zo gezien, de strijd tegen een idee'.



Specifiek voor West-Europa is nog een andere voedingsbodem aan te wijzen. Relatief veel leden van migrantengemeenschappen, juist van de tweede generatie, staan niet alleen buiten het economisch proces, maar voelen ook persoonlijke ontheemding. Zij zijn, en voelen zich daardoor, in isolement; in andere gevallen wordt dit isolement zelf gekozen. Dat duidt op *marginalisering*. Succesvolle integratie betekent voor de AIV niet dat moslims assimileren en onherkenbaar opgaan in een westerse samenleving. In een dergelijk maatschappelijk en economisch integratieproces moet – binnen de grenzen van aanvaarding van de beginselen van de rechtsstaat en respect voor de rechten van minderheden en vrouwen – ruimte bestaan voor het behouden van een eigen identiteit. Integratie moet vooral leiden tot het opheffen van de psychische en sociale afstand tussen groepen. Psychologische ontheemding in een westerse maatschappij doet migrantenkinderen anders op zoek gaan naar een andere levensinvulling. Sommigen eindigen bij radicale varianten van de islam, waar zij thuishoeren in een denkwereld met houvast en met duidelijke doelen en plichten.<sup>37</sup> De frustratie van deze groep wordt verder gevoed door het gevoel van verwantschap met ‘andere onderdrukte groepen moslims’ in het buitenland. Ook dan groeit er een wij-tegen-zij-gevoel en dat zou moeten worden voorkomen.

## **II.2 Mogelijke consequenties voor beleid**

Aan deze identificatie van factoren kunnen niet eenvoudigweg beleidsconclusies worden gekoppeld. Een bepaalde factor kan een historisch feit zijn, dat als zodanig niet ongedaan kan worden gemaakt. Toch schenkt de AIV aandacht aan een aantal buitenlandspolitieke aspecten.

Het terrorismevraagstuk accentueert de wereldwijde verantwoordelijkheid voor de aanpak van problemen. Dit is een verantwoordelijkheid uit solidariteit met getroffen bevolkingsgroepen én uiteindelijk ook uit eigenbelang. Het gaat daarbij om zowel actie op wereldniveau – bijvoorbeeld om de verbreiding van de gewelddadige jihadistische ideologie te bestrijden – als om een aanpak gericht op probleemgebieden en/of landen.<sup>38</sup> De pogingen om via wereldomvattende dialogen en het creëren van onderling begrip tussen landen en religies een bijdrage aan oplossingen te leveren, zijn daarvan een voorbeeld. Mits maatschappelijke actoren hierbij een eigen rol kunnen spelen en de regie niet geheel aan staten over wordt gelaten, is er niet gauw sprake van ‘overdaad schaadt’. Voorts zou kunnen worden onderzocht of het mogelijk is om in de Arabische regio op basis van de serie Arab Development Reports een op verandering gericht vervolgtraject vorm te geven. Organisaties als het United Nations Development Program en de Economic and Social Commission for Western Asia kunnen hieraan bijdragen in de vorm van studies, beurzen, uitwisselingen en eventuele inhoudelijke projecten.

37 Zie: Christian Caryl, *Why they do it*, New York Review of Books, Vol. 52, No. 14, 22 September 2005. Hij geeft een samenvatting van de door Farhad Khosrokhavar (*Suicide Bombers: Allah's New Martyrs*) beschreven diasporasubcultuur: ‘splintered loyalties and frustrated aspirations...young men who have grown up in the West while longing for an imagined community of the faithful that will outshine the realities of the run-down storefront mosques and the halal butcher on the corner.’ Hij noemt het een *sense of compensatory belonging* en verwijst naar de kenmerken van de daders van de aanslagen in Londen in juli 2005.

38 De nadruk op de lokale oorsprong van terrorisme wordt ook gelegd in de AIVD-publicatie *De gewelddadige jihad in Nederland, actuele trends in de islamistisch-terroristische dreiging*, Den Haag, 2006, p. 12.

De eerder genoemde (gevoelens van) *isolatie en marginalisering* zijn uiteraard risicofactoren, omdat personen en bevolkingsgroepen kunnen vervreemden van de maatschappij en gemeenschap waarin zij leven en in een isolement komen. Vroegtijdige signalering van problemen en het formuleren en uitvoeren van een integrale aanpak kunnen bijdragen tot het verbeteren van hun situatie en (uiteindelijk ook) aan het voorkomen van terrorisme. Deze problematiek speelt op twee niveaus, nationaal en internationaal.

Op nationaal niveau kunnen overheden daaraan bijdragen door voorwaarden te scheppen, die er mede op gericht zijn dat de migranten zich in het economisch en maatschappelijk leven opgenomen voelen en hun gevoel van isolatie en ontheemding verliezen. Uitwisseling van informatie en ervaringen om optimale resultaten te boeken, verdient daarom de aandacht. Daarnaast is het, in het bijzonder voor het ministerie van Buitenlandse Zaken van belang zorgvuldig te letten op naleving door Nederland van verdragen, omdat naleving van de mensenrechtenverdragen, het bestrijden van discriminatie, realisering van de fundamentele vrijheden en de erkenning van rechten van minderheden kunnen bijdragen aan het creëren van betere voorwaarden voor integratie. Bij de integratie van geïsoleerde bevolkingsgroepen, moet de nadruk niet alleen liggen op het overbruggen van culturele verschillen en het vinden van een gemeenschappelijke noemer, maar ook op het vergroten van de sociaaleconomische kansen van deze groepen.

Op internationaal niveau past ook meer politieke druk op regimes in het Midden-Oosten om te komen tot verbetering van de naleving van de mensenrechten. Gevoelens van marginalisering van hele landen en geloofsgemeenschappen moeten worden onderkend en de westerse landen moeten daarbij duidelijk maken dat zij universele waarden serieus nemen en niet met twee maten meten. Dat betekent bijvoorbeeld ook, dat in voorkomende gevallen expliciet moet worden opgekomen voor moslims in verdrukking, zoals in een recent verleden is gebeurd in Bosnië en Kosovo. Daarnaast, en dat signaleerde de AIV al in het interim-advies over het folterverbod, vormen foltering en andere mensenrechtenschendingen door westerse landen een politieke handicap, die het vijandbeeld aanscherpen en mede daarom krachtig moeten worden bestreden.

De ontwikkeling in staten, die op zichzelf welvarend zijn (bijvoorbeeld vanwege olievoorraden),<sup>39</sup> maar waarbinnen de sociale en economische ongelijkheid snel toeneemt, is voor de AIV voorwerp van voortdurende zorg. Voorkomen moet worden dat gevoelens van onrechtvaardigheid door terroristen kunnen worden uitgebuit. Het bevorderen van een open houding ten opzichte van de wereld in plaats van een in zichzelf gekeerde houding kan daarbij van belang zijn. Dit houdt ook in dat op de rest van de wereld de verantwoordelijkheid rust voorwaarden te creëren zodat deze landen inderdaad iets te winnen hebben bij een intensievere aansluiting bij de buitenwereld.

Zoals al eerder is vermeld, vergroten *conflicten en geweld* ook de kans op terrorisme. Dit geldt niet alleen voor persoonlijk ervaren geweld of conflicten, maar ook voor een gepercipieerde onrechtvaardige behandeling van verwante groepen, geloofsgenoten of solidariteit met bepaalde gemeenschappen of (groepen) mensen. Daarom moeten conflictpreventie, conflictbeslechting en wederopbouw na conflicten essentiële onderdelen vormen van ieder beleid voor terrorismebestrijding. Dat geldt in het bijzonder voor het Israëlisch-Palestijns conflict, ook al ligt dat niet aan de wortel van het actuele terrorisme. Dit conflict is wel bij uitstek het symbool geworden voor (religieus) verzet en heeft

39 Zie: AIV/AER, *Energiek Buitenlands Beleid: energievoorzieningszekerheid als nieuwe doelstelling*, advies nummer 46, Den Haag, december 2005. De AIV en de AER beschrijven daarin hoe de afhankelijkheid van olie en gas uit het Midden-Oosten zal toenemen.

een belangrijke mobilisatiewaarde gekregen. Zowel vanwege het lot van de betrokken partijen als de beeldvorming over het Westen in brede islamitische kring, zou hier van de kant van de EU een veel actiever Midden-Oostenbeleid passen. Hierin past ook meer druk op Israël om, ter uitvoering van het Advies van het Internationale Gerechtshof, de afscheidingsmuur te verwijderen van Palestijns gebied en het handhaven van de druk op Hamas om over te gaan tot erkenning van Israël.

Discussies over en tussen de *stromingen in de islam* zullen ook in de toekomst binnen de islam worden gevoerd. De uitkomsten daarvan zijn van groot belang, ook voor derden.<sup>40</sup> Daarom kunnen deze discussies niet op hun beloop worden gelaten. Het is nodig in ieder geval niet-radicalen krachten te stimuleren om deel te nemen aan deze discussies. Voor Nederland staat dit reeds beschreven in de publicatie van de AIVD over radicalisering: het bevorderen van het weerstandsvermogen tegen radicalisering.<sup>41</sup> Een dergelijke aanpak komt ook voor in andere EU-landen en elders.<sup>42</sup> Het is wenselijk te helpen bevorderen dat moslims (in principe in alle landen), waaronder ook geestelijke leiders, weerbaar zijn en op basis van goede informatie radicalisering afwijzen. Daartoe kunnen verschillende instrumenten worden ingezet:

- Openbaarheid van financiële stromen om te laten zien wie de radicale activisten en geestelijke leiders betalen.
- Het bevorderen van (onafhankelijk) journalistiek en wetenschappelijk onderzoek.
- Het bevorderen van het verspreiden van informatie (bijvoorbeeld over internationale normen) in lokaal gesproken talen.
- Het bevorderen van het vertalen (in het Nederlands) van hervormingsgerichte, literaire, culturele en godsdienstige werken uit moslimlanden.
- Het bevorderen van internationale contacten, opdat burgers en imams zicht hebben op een veelheid van legitieme uitingen en tradities binnen de islam, zoals die bestaan in bijvoorbeeld Turkije, Tunesië en Indonesië.
- Het beschikbaar stellen van meer beurzen voor studenten uit moslimlanden.

Voorts moet op het niveau van landen en geloofsgemeenschappen worden gestreefd naar het verkleinen van de afstand van de denk- en leefwereld van verschillende levensbeschouwingen. Dit om het verbreiden van een wij-zij-benadering minder succesvol te maken. Als toenadering een doel wordt, zullen bepaalde gesprekspartners snel op hun grenzen stuiten. Degenen die de islam als politiek programma hanteren, zullen niet hun idealen ter discussie stellen en EU-landen zullen niet hun opvattingen over mensenrechten en vrijheid opgeven. Een realistische en respectvolle dialoog kan dan een nuttig instrument van de-escalatie van spanningen zijn. Zo signaleert de WRR mogelijkheden voor een dialoog met elementen van de politieke islam.<sup>43</sup> Daarvoor is niet alleen nodig dat actoren worden bijeen gebracht, die individueel flexibel zijn, ook de politieke context

40 Zie: *Understanding islamism*, Report No. 37 van de ICG, Brussel, March 2005 en R. Meijer: *Het islamitisch debat over geweld*, Internationale Spectator, Jrg. 60, nr. 1, januari 2006, p. 40 en verder.

41 Zie: AIVD-publicatie *Van Dawa tot Jihad*, ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag 2004, p. 50.

42 *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, 14469/4/05/REV 4, 30 November 2005; Z. Baran (ed.), *The Challenge of Hizb ut-Tahrir: Deciphering and Combating Radical Islamist Ideology*, Conference report, The Nixon Center, Washington, September 2004. Zie ook: Roel Meijer, *Het islamitisch debat over geweld*, Internationale Spectator, Jrg. 60, nr. 1, januari 2006, p. 40 en verder.

43 Zie: WRR, *Dynamiek in islamitisch activisme*, rapport nr. 73, Den Haag, 2006, p. 201.

zal aan de kans op succes moeten bijdragen. De ondersteuning van een dialoog met meer gematigde krachten zal ook een pendant moeten hebben in de politieke betrekkingen tussen landen. Volgens het geciteerde rapport van de International Crisis Group betekent een politieke toenadering tot niet-gewelddadige (maar wel militante) aanhangers van een islamitische politiek echter dat het Westen niet alleen een andere koers zou moeten varen inzake de Palestijnse kwestie, maar ook in het algemeen meer de nationale soevereiniteit van de gesprekspartners zou moeten eerbiedigen dan het meestal doet. Hoewel het kiezen van de juiste toon daarbij onontbeerlijk is, moet dat er niet toe leiden dat regeringen niet langer worden aangesproken op de wijze waarop zij hun bevolking behandelen.

### **II.3 Samenvattende conclusie over buitenlands beleid inzake voedingsbodems**

Zonder de pretentie te hebben een alomvattende visie te presenteren omtrent factoren die radicalisering en ontwikkeling tot terrorist in de hand werken, heeft de AIV zich een indruk gevormd van deze factoren en daarbij een vijftal aangeduid dat bijzondere aandacht verdient. De AIV is er zich van bewust dat aan het onderkennen van voedingsbodems niet eenvoudigweg beleidsconclusies kunnen worden gekoppeld. Een bepaalde factor kan een historisch feit zijn dat als zodanig niet ongedaan gemaakt kan worden. Beleidsconsequenties die als zodanig een eigen intrinsieke waarde hebben, maar die ook een preventief effect kunnen hebben als integraal onderdeel van het anti-terrorismebeleid, hebben implicaties die zich uitstrekken van de korte naar de lange termijn. De AIV beveelt in dit verband aan dat Nederland op eigen kracht maar vooral ook in multilateraal kader actief bijdraagt aan:

- wereldomvattende dialogen en het creëren van onderling begrip tussen landen en religies, zoals opgezet in UNESCO-verband, in het kader van de VN, door initiatieven van individuele landen, door NGO's en religieuze organisaties;
- projecten en technische bijstand zoals aanbevolen door het Counter-terrorism Committee (CTC) van de VN in aansluiting op programma's van UNDP inzake goed bestuur en ter versterking van rechtshandvingscapaciteit, met inzet van het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens (HCRM) en de Afdeling ter Voorkoming van terrorisme van het VN-Bureau inzake Drugs en Misdad;
- bevordering door de EU van hulpprogramma's van goed bestuur, mensenrechten, democratie, educatie, economisch welzijn, conflictoplossing en van het EU-actieplan mede gericht op een actief integratiebeleid ten aanzien van minderheden en meer in het bijzonder van gemarginaliseerde groepen;
- verbetering van wereldwijde naleving van universele mensenrechten en het herkenbaar maken dat het Westen niet met twee maten meet, zoals ook reeds in het interim-advies van de AIV inzake het folterverbod tot uitdrukking is gebracht;
- conflictpreventie, conflictbeslechting en wederopbouw na conflicten als essentiële onderdelen van elk beleid inzake terrorismebestrijding; tevens dient een actiever Midden-Oostenbeleid van de EU, met meer druk op Israël en het handhaven van de druk op Hamas om over te gaan tot erkenning van Israël, te worden bevorderd; dit vanwege de positie van betrokken partijen en de beeldvorming over het Westen in brede islamitische kring;
- inzet van verschillende instrumenten ter bevordering van het weerstandsvermogen tegen radicalisering, onder meer openbaarheid van financiële stromen om duidelijk te maken wie radicale activisten en aanstichters betaalt, bevordering van wetenschappelijk onderzoek, bevordering van het verspreiden van informatie (bijvoorbeeld over internationale normen), bevordering van internationale contacten opdat burgers en imams zicht kunnen krijgen op een veelheid aan legitieme uitingen en tradities binnen de islam en het beschikbaar stellen van meer beurzen voor studenten uit moslimlanden;

- het creëren van betere voorwaarden voor integratie van migranten, onder meer door de bestrijding van discriminatie ter zake van ras, nationale en etnische herkomst en religie, de bevordering en bescherming van minderhedenrechten en meer in het algemeen de naleving van mensenrechtenverdragen.

### III Het wereldwijde stelsel: de VN

In de adviesaanvraag is ook om een oordeel gevraagd over de maatregelen die sinds 2001 zijn genomen in internationaal kader ter bestrijding van terrorisme. De AIV heeft ervoor gekozen dit thema in de hoofdstukken III en IV, per forum, te belichten. Dit hoofdstuk is gewijd aan de Verenigde Naties en in hoofdstuk IV wordt ingegaan op de EU en andere relevante regionale organisaties.

#### III.1 Beschrijving van de ontwikkelingen in de VN

In artikel 1 van het VN-Handvest wordt weergegeven, dat het handhaven van de internationale vrede en veiligheid één van de hoofddoelstellingen van de VN is. Terrorismebestrijding houdt daarmee verband. Daarom heeft de VN de laatste jaren op een breed terrein maatregelen genomen die bijdragen aan de bestrijding van terrorisme.

De AVVN vervulde in de periode tussen 1972 (de aanslag in München) en 2001 een actieve rol op dit terrein. De daar aangenomen resoluties en verdragen over terrorismebestrijding worden gekenmerkt door een brede benadering en er zijn binnen de AVVN op dat terrein ook verschillende organen actief. Deze benadering schenkt aandacht aan de veiligheidscomponent, de mensenrechtenproblematiek, de ontwikkeling van het internationale recht en de bestrijding van internationale misdaad.<sup>44</sup>

De laatste paar jaar is vooral de VR op de voorgrond getreden.<sup>45</sup> Hij stelde onder meer een viertal comités in, genoemd naar een resolutie: 1267 Committee (Al-Qaida/Taliban Sanctions Committee); 1373 Counter-Terrorism Committee (CTC); 1540 Committee (terrorismen en massavernietigingswapens); 1566 Working Group (oplossingen en coördinatie). Echter, de vier specialistische suborganen die hun mandaat aan deze resoluties ontleen, hebben overlappende verantwoordelijkheden. Dubbel werk en inefficiënties zijn het onvermijdelijke gevolg. Van deze organen is het CTC het belangrijkste.<sup>46</sup> Omdat de AIV het werk van het CTC, door de verstrekkende verplichtingen die aan staten kunnen worden opgelegd, het meest innovatief en karakteristiek acht, zal hij hierop in de volgende paragrafen nader ingaan.

Ook bepaalde onderdelen van het Secretariaat van de VN zijn specifiek gericht op terrorisme.<sup>47</sup> De laatste tijd probeert SGVN Kofi Annan dit beleid meer onder één noemer

44 Zie: Verklaring over maatregelen tot het uitbannen van terrorisme uit 1994, UN Doc. A/RES/49/60, Annex.

45 Zie: D.A. Leurdijk en G. Steeghs: *Decision making by the Security Council: Terrorist acts which threaten international peace and security, 1989-2004, A Survey of Resolutions*, reader Clingendael, Den Haag, 2005.

46 Zie: UN Doc. S/RES 1535 (2004). Daarnaast zijn gespecialiseerde organisaties en andere onderdelen van het VN-systeem betrokken bij het probleem van terrorisme. Het gaat onder meer om de International Civil Aviation Organization (ICAO), de International Maritime Organization (IMO), het International Atomic Energy Agency (IAEA) en de Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW).

47 Een overzicht hiervan uit augustus 2005 is opgenomen in UN Doc. A/60/228, para 121 en verder.

te brengen. De in 2005 gepresenteerde strategie<sup>48</sup> werd in 2006 nader uitgewerkt in het rapport *Uniting against Terrorism*.<sup>49</sup> Daarbij gaat hij uit van de noodzaak om te komen tot de ook al in hoofdstuk I benadrukte integrale benadering.<sup>50</sup> Ook heeft hij besloten tot instelling van een Counter-Terrorism Implementation Task Force (CTITF) om onder zijn leiding de coördinatie in het oog te houden.<sup>51</sup> Het CTITF is geen orgaan dat daadwerkelijk alle verschillende initiatieven aanstuurt en afstemt, maar richt zich vooral op het voorbereiden van meer gedetailleerde voorstellen en aanbevelingen voor stroomlijning van capaciteitsopbouw van de SGVN aan de AVVN en de VR.

### III.2 Beoordeling van de effectiviteit

Bij de beoordeling van effectiviteit van het internationale stelsel zijn verschillende criteria relevant. Is de normstelling goed, zijn staten partij bij de verdragen, houden staten zich aan de verplichtingen, waar kan de effectiviteit worden verbeterd, is er sprake van integraal beleid dat ook de voedingsbodem van terrorisme bestrijkt en, tot slot, is het gewapende optreden effectief? De AIV realiseert zich daarbij dat voortgang in procesmatige zin wel is te beschrijven, maar dat niet met zekerheid kan worden vastgesteld welke maatregelen concrete aanslagen hebben helpen voorkomen.

#### *a. Normstelling (verdragen)*

In AVVN-kader zijn de laatste decennia, vaak in reactie op concrete aanslagen, dertien verdragen en protocollen opgesteld. Deze bestrijken veel aspecten van terrorisme.<sup>52</sup> Het aantal verdragspartijen per verdrag (het meest recente niet meegerekend) ligt medio 2005 tussen de 115 en 183, een zeer hoog aantal.<sup>53</sup> Na september 2001 steeg dat aantal sterk, vooral bij het Verdrag ter voorkoming van terroristische bomaanslagen (1997) en het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (1999).<sup>54</sup> Het grote aantal verdragspartijen biedt een goede basis voor harmonisering van normen en voor samenwerking met betrekking tot rechtshandhaving, informatieuitwisseling en het aanpakken van de financiering van terrorisme.

Ook bij de totstandkoming van het Statuut voor het Internationaal Strafhof is gepleit voor het opnemen van terrorisme als één van de delicten. Dit voorstel is destijds niet gevolgd en de AIV acht het vooralsnog weinig zinvol te streven naar een wijziging bij de herziening van het statuut in 2009. Bestaande delictomschrijvingen in het Statuut

48 Zie: UN Doc. A/59/2005 van 21 March 2005, para 88.

49 Zie: UN Doc. A/60/825 van 27 April 2006.

50 Zie: UN Doc. A/RES/60/1, para 82 en 88 en UN Doc. A/60/228, para 137 en 140.

51 Aan de task force is ook een tien personen tellend mensenrechtenpanel toegevoegd, dat moet adviseren over de mensenrechtendimensie van de strijd tegen terrorisme.

52 Zie: P.J. van Krieken (red.), *Terrorism and the International Legal Order*, 2002.

53 Zie: UN Doc. A/60/228, para 178 en verder.

54 Zie: D. Cortright, *A Critical Evaluation of the UN Counter-Terrorism Program: Accomplishments and Challenges*, paper presented at: *Global Enforcement Regimes, Transnational Organized Crime, International terrorism and Money Laundering*, Transnational Institute, Amsterdam, April 2005, p. 6.



bieden, naar het de AIV voorkomt, voldoende ruimte tot vervolging van terroristische misdrijven.

#### *b. Naleving van normen*

Nu de VR de rapportages aan het CTC verplicht heeft gesteld, is het mogelijk een beter beeld van de naleving te krijgen. Omdat het CTC daarnaast door samenwerking politiek en juridisch gezag heeft gemobiliseerd voor rechtshandhaving, biedt het CTC het niet-militaire alternatief voor de activiteiten van de VN tegen terrorisme. Staten blijken veelal goed mee te werken aan de vastgestelde procedures. Alle 191 lidstaten hebben hun initiële rapporten ingediend, maar bij de vervolgrapporten is de score aanmerkelijk lager.<sup>55</sup> Dit kan duiden op een zekere rapportagemoeheid en mogelijk moet worden bezien of soulaas kan worden gevonden in een combinatie (consolidatie) van rapportages.<sup>56</sup> Met dergelijke kerndocumenten is goede ervaring opgedaan bij de rapportageverplichtingen onder de mensenrechtenverdragen.

Uiteraard is de inhoudelijke naleving het belangrijkste. De rapportages en antwoorden op vragen duiden erop dat staten hun wetgeving bijstellen en hun capaciteit uitbreiden om aan de normen van de VN te voldoen. De praktijk van het CTC en het secretariaat (CTED) om bezoeken af te leggen betekent een additionele bron van informatie over de behoeften op het terrein van capaciteit voor terrorismebestrijding. Uit een in 2003 gehouden evaluatie bleek dat er op dat moment maar ongeveer 30 staten waren die voldeden aan de vereisten om te kunnen ingrijpen bij financiering, reizen, rekrutering en bevoorrading van terroristen. Zestig staten maakten vooruitgang en zeventig staten werden gekwalificeerd als 'willing but unable'. De oorzaak hiervan ligt in binnenlandse conflicten, armoede of het ontbreken van voldoende juridische en administratieve structuren. Ongeveer twintig staten doen – om hen moverende redenen – helemaal niets, hoewel zij wel de financiële middelen hebben. Een aantal van deze landen heeft echter veel met terrorisme te maken en daarom verzwakt hun gebrek aan inzet de inspanningen van de VN als geheel.<sup>57</sup>

#### *Sancties op niet-naleving?*

Het CTC is geen sanctiecomité. De meest vergaande maatregel die het tot zijn beschikking heeft, is het opstellen van 'black lists' met landen die te laat rapporteren, maar zelfs daar is het terughoudend mee.<sup>58</sup> Op het terrein van financiën is het CTC al wel ver en groeit de internationale samenwerking. Het ontleende een checklist van criteria aan het werk van de Financial Action Task Force en ontwikkelde voor de naleving van de normen zelf reeds een drietal fases waarbij steeds aan zwaarder wordende criteria moeten worden voldaan.<sup>59</sup> Door het beperken van financiering, toevluchtsoorden en

55 E. Rosand, *Current Developments: Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee and the Fight against Terrorism*, 97 *American I.L.J.*, No. 2, 337, April 2003, pp. 332-341.

56 Zie: UN Doc. S/RES/1617 en het slotdocument van de Top van september 2005.

57 Zie ook AIV, *Het nucleaire non-proliferatieregime: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak*, advies nummer 47, Den Haag, januari 2006, pp. 13 en 32.

58 Dit in tegenstelling tot het HLP in UN Doc. A/59/565, para 156, waarin wordt gepleit voor sancties.

59 Beschreven door Eric Rosand and Alistair Millar, *The Future of Multilateral Counterterrorism: The Case for an International Counterterrorism Body*, Verwacht in 2006 bij Century Foundation, pp. 611/612 en 618/619.



reismogelijkheden voor personen van het Al-Qaidanetwerk zijn de financiële hulpstromen zeker wat verminderd en zijn operaties waarschijnlijk verstoord. Een bedrag van ca. \$200 mln. aan potentieel voor terroristen bestemde fondsen is bevroren.<sup>60</sup> Meer dan 4000 verdachte personen zitten gevangen, hoewel daarbij moet worden opgemerkt dat slechts een handvol rechterlijke veroordelingen is uitgesproken.<sup>61</sup> In die zin hebben de internationale maatregelen slechts beperkte gevolgen. Daarenboven wordt ook erkend dat een aanslag als die in Madrid vermoedelijk maar enkele duizenden dollars heeft gekost en is succes derhalve een relatief begrip. Wel wordt bereikt dat potentiële terroristen zich meer gedwongen zullen zien om lokale fondsen te werven en dus waarschijnlijk beter zijn te controleren.<sup>62</sup> Bij het verder verfijnen van de criteria kan ook op andere terreinen aansluiting worden gezocht bij de normen die de laatste jaren zijn opgesteld door de functionele organisaties. Om dergelijke normen rechtstreeks bindend te maken voor de lidstaten, is wel specifieke besluitvorming van de VR vereist.

*c. Projecten en technische bijstand voor staten*

Het probleem met de naleving van normen (in de verdragen) is dus niet zozeer dat er veel lacunes bestaan, maar dat er sprake is van een capaciteitsprobleem of een gebrek aan politieke wil.

Technische bijstand kan daarom van belang zijn bij het realiseren van nationale beperkende maatregelen en bij het daarbij naleven van de rechten van de mens. Het CTC treedt daarbij op als coördinatiepunt en heeft in de eerste vier jaar van zijn bestaan aan 100 landen technische hulp verleend voor het opbouwen van capaciteit voor wetgeving en het scheppen van juridische bevoegdheden. Ook werden training en technische assistentie voor grenscontrole en personenverkeer aangeboden. De AIV juicht dit toe, zowel vanwege de kans op concrete capaciteitsvergroting als vanwege de versterking van de politieke betrokkenheid bij deze landen. In staten die dreigen te 'falen' of in een opbouwfase zitten, is nu eenmaal een langdurige internationale betrokkenheid noodzakelijk.<sup>63</sup>

Naarmate meer staten beschikken over capaciteit om verplichtingen uit de verdragen en de resoluties van de VR na te komen, wordt de effectiviteit van het optreden van alle staten gezamenlijk steeds groter. Het CTC moet daarom meer aansluiting zoeken bij bestaande programma's van bijstand, zoals die van het UNDP, het kantoor van de HCRM en de Prevention of Terrorism Branch van het UN Office on Drugs and Crime te Wenen. Zo kan het 'good governance program' van het UNDP worden verrijkt met nadruk op behoefte aan rechtshandvingscapaciteit zoals geïdentificeerd binnen het

60 Zie: White House, *Progress Report on the Global War on Terrorism*, US department of State, September 2003.

61 VR, Second Report of the Monitoring Group Established pursuant to resolution 1363 (2001) and Extended by Resolution 1390 (2002) and 1455 (2003) on Sanctions against Al-Qaida, the Taliban and Individuals and Entities Associated with them, S/2003/1070, New York, 2 December 2003. Zie ook: D. Cole, *Are We Safer*, New York Review of Books, 9 March 2006, p. 15.

62 Zie: Verklaring G. de Vries namens de EU op 24 juni 2005 bij de 1267 sanctiecommissie van de VN.

63 Zie: AIV/CAVV, *Falende Staten: een wereldwijde verantwoordelijkheid*, advies nummer 35, Den Haag, mei 2004, p. 75.

CTC.<sup>64</sup> Ook moet worden gestreefd naar een meer operationele rol voor de HCRM.<sup>65</sup> Het CTC heeft tot voor kort geen aandacht besteed aan mensenrechtelijke aspecten, hoewel het respecteren van de rechten van de mens bij de strijd tegen het terrorisme wel enige malen in verband is gebracht met het CTC, bijvoorbeeld in de preambule van de resolutie waarin het CTC in zijn taken werd herbevestigd.<sup>66</sup> Sinds 2005 is om de coördinatie te verbeteren ook een medewerker van de HCRM opgenomen in de formatie van het CTED.<sup>67</sup> Daarnaast is het van belang dat het CTC in oktober 2005 een briefing ontving van de nieuwe Speciale Rapporteur inzake de bevordering en bescherming van de rechten van de mens in de strijd tegen het terrorisme en dat er in 2006 een 'policy guidance' is aangenomen over de relevantie van mensenrechtenaspecten bij de beoordeling van landenrapportages. De AIV steunt deze ontwikkelingen, omdat hij van oordeel is dat de mensenrechtendimensie in alle uitgevoerde projecten en rapportages een integraal onderdeel van deze aanpak zou moeten uitmaken.

Dit alles overziend, acht de AIV aansluiting bij de huidige praktijk van dialoog met de lidstaten gewenst. Daarbij is het wel van belang dat het toezicht op de naleving van normen en van voorgeschreven beleidsmaatregelen gericht op de bestrijding van terrorisme hoge prioriteit krijgt. De methode van verantwoording via toezicht door experts lijkt effectiever dan vervreemding door middel van sancties en conditionaliteit, ook al mogen deze niet worden uitgesloten. Ook 'naming and shaming' moet pas worden ingezet bij landen die niet willen meewerken en werkelijke sancties liggen nog verder weg. Voor landen die niet in staat zijn de normen na te leven, dient bijstand beschikbaar te zijn. Soms zal het zelfs nodig zijn om een meerjarenprogramma te bieden voor onderliggende overheidsstructuren.

*d. Gewapend optreden gericht op het bestrijden van terrorisme*

Een van de doelstellingen van de VN is gewelddadige conflicten en het gewapend optreden van staten zoveel mogelijk te voorkomen. In advies nummer 36 over *Preëemptief Optreden* hebben de AIV en de CAVV aangegeven dat ook in gevallen van nieuwe dreigingen als terrorisme, het VN-Handvest duidelijke grenzen stelt. Na het verschijnen van het advies is het belang van het in acht nemen van het geweldsverbod uit het VN-Handvest overigens ook benadrukt door het HLP en de SGVN.<sup>68</sup>

De VR heeft na september 2001 de regels van het Handvest inzake gewapend optreden toegepast in het kader van terrorismebestrijding. Resolutie 1368 bevatte een impliciete verwijzing naar de mogelijkheid van zelfverdediging en de VS, het VK en Australië hebben de inval in Afghanistan bij de VR daartoe ook gemeld als zelfverdediging. De VR heeft daar in een persverklaring melding van gemaakt en heeft later in een resolutie

64 Zie: *Recommendations for improving the United Nations Counter-Terrorism Committee's Assessment and Assistance Coordination Function*, by the Counter-terrorism Evaluation Project of the Fourth Freedom and the Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies at the University of Notre Dame, 2005, p. 11.

65 Zie onder meer: *Uniting against Terrorism*, UN Doc. A/60/825, para 34 en 79.

66 Zie: UN Doc S/RES/1535.

67 Zie: Report HCRM inzake Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, UN Doc. E/CN.4/2006/94, para 6.

68 Zie: UN Doc. A/59/565, para 191 en UN Doc. A/59/2005, para 216.

verwezen naar de positieve ontwikkelingen.<sup>69</sup> Juridisch gesproken gaat het echter nogal ver om deze omstandigheden te kwalificeren als een instemmende reactie op de bedoelde operatie Enduring Freedom voor een reeks van jaren. In dat verband wijst de AIV erop dat zelfverdediging op basis van artikel 51 van het Handvest van de VN in het internationale recht wordt gekoppeld aan een aantal beperkingen, betrekking hebbend op de aard en omvang van de maatregelen, de locatie en de tijdsduur.<sup>70</sup> Overigens, nu de troepenmacht in Afghanistan is met toestemming, zo niet op uitnodiging, van de regering, behoeft artikel 51 niet langer te worden aangegrepen om als rechtvaardiging te dienen voor het militaire optreden in het kader van de operatie Enduring Freedom. Het collectieve veiligheidsstelsel van de VN heeft na 11 september 2001 als kader gefunctioneerd en de AIV ziet op basis van deze omstandigheden geen aanleiding voor structurele wijzigingen. Een interpretatie van het Handvest en zijn concepten als 'leven-de instrumenten' kan een voldoende effectief antwoord van de VR op de terrorismeproblematiek opleveren.

### III.3 Beoordeling van de legaliteit en legitimiteit

De AIV heeft in algemene zin waardering voor de wijze waarop de VR is opgetreden en de slagvaardigheid waarmee hij nieuwe wegen heeft gezocht. Een nadere beschouwing roept echter ook aarzelingen op over bevoegdheden, precedenten en neveneffecten. Daarop gaat de AIV nu kort in.

#### *Legaliteit: De bevoegdheid van de VR*

Het handvest van de VN geeft de VR de bevoegdheid in te grijpen in situaties waar sprake is van een (dreigende) inbreuk op de internationale vrede en veiligheid. De VR kon pas algemene regels over terrorisme gaan opleggen, nadat hij in 2001 in resolutie 1373 en 1377 had vastgesteld dat terrorisme een constant aanwezig gevaar is dat een (ernstige) bedreiging van de internationale vrede en veiligheid vormt. In hoofdstuk I is overigens al gewezen op de nadelen van deze categorische gelijkstelling.

De VR is, in het bijzonder door het aannemen van resolutie 1373 (en later 1540), als het ware gaan optreden als wetgever: hij stelt algemene normen (zonder koppeling met een specifieke kwestie) dwingend vast voor de lidstaten.<sup>71</sup> Zo heeft de Raad verdragsbepalingen, zoals die met betrekking tot de financiering van terrorisme, feitelijk van een algemeenverbindendverklaring voorzien. Daarmee zijn deze ook voor de landen die geen partij zijn bij deze verdragen (en zelfs ten aanzien van een verdrag dat nog niet in werking was getreden) van toepassing.

Reeds bij het instellen van lijsten personen die door sancties zouden worden getroffen, bij resolutie 1267 inzake de Taliban en (op basis van resolutie 1333) Al-Qaida, heeft de VR als het ware een rechtsprekende functie naar zich toe getrokken, zonder in voldoende

69 Persverklaring VR, 8 oktober 2001, AFG/152; SC/7167 en SC/Res/1378, 14 november 2001. De latere inval in Irak werd oorspronkelijk niet gemotiveerd met een verwijzing naar een terrorismedreiging.

70 Zie voor de *Caroline-doctrine*: AIV/CAVV, *Preëemptief Optreden*, advies nummer 36, Den Haag, juli 2004, p. 17. Zie ook: N.J. Schrijver in NJB, 16 september 2005, p. 1689, en W.J.M. van Genugten, *Nederlandse troepen ter zelfverdediging naar Afghanistan?*, NJB, 2005, pp. 790-791.

71 Zie: B.T. van Ginkel en R.A. Wessel, *Bestuurlijke vernieuwing van de VN-VR, Wereldwetgever of achterhaald instituut*, Jaarboek Vrede en Veiligheid 2004, pp. 3-5.

mate te voorzien in procedurele waarborgen ten aanzien van betrokkenen.<sup>72</sup> Hoewel formeel een procedure bestaat om in beroep te gaan tegen een maatregel als het bevriezen van zijn tegoeden, voldoet de beroepsmogelijkheid daar tegen niet aan de minimumvereisten die daaraan zouden mogen worden gesteld en is er procesmatig geen sprake van transparantie. Naast de bescherming van individuele personen/verdachten tegen gevolgen van de concrete maatregelen van de VR,<sup>73</sup> zijn er nog andere punten van zorg, zoals het ontmoedigen van asielverlening.

#### *Toedeling van bevoegdheden*

In het VN-Handvest wordt de structuur van de VN bepaald door zes hoofdorganen, die hun eigen bevoegdheden hebben. In dat systeem zijn bevoegdheden tot normstelling, gebruik van geweld, geschillenbeslechting, toezichthouding en het vaststellen van de begroting opgenomen die zorgen voor een zeker evenwicht. Als de VR, die in concrete gevallen over zijn eigen bevoegdheden beslist, meer beleidsruimte claimt en invult (bijvoorbeeld ten koste van de AVVN), kan dit evenwicht worden doorbroken. De niet-representatieve samenstelling van de VR maakt dit nog klemmender.<sup>74</sup>

#### *Legitimiteit*

De VR heeft belangrijke beslissingen genomen en de vraag is gerechtvaardigd of deze besluitvorming legitiem is. Van legitimiteit van een uitgeoefende bevoegdheid is sprake als zowel de gekozen grondslag als de inhoud van de uitvoering de toets der kritiek kan doorstaan en daarmee in brede kring aanvaardbaar is. In dit concrete geval zijn het de algemeen gevoelde ernst van de dreiging en de betoonde slagvaardigheid, die staten heeft aangezet tot actie, factoren bij het wegen van de legitimiteit.

Ook als de VR de bevoegdheid heeft om als het ware wetgevende en rechtsprekende bevoegdheden uit te oefenen, moet hij een aantal rechtsbeginselen respecteren, zoals de normen van *ius cogens*, procedurele waarborgen, respect voor de rechten van de mens en het beginsel van proportionaliteit. De VR dient de doelstellingen van de VN als richtsnoer te nemen. Artikel 1.3 van het Handvest noemt als een van de vier hoofd-doelstellingen: internationale samenwerking in het bevorderen en aanmoedigen van eerbied voor de rechten van de mens. Daarom ligt het voor de hand dat de VR zelf ook gebonden is, in ieder geval op dit terrein, aan de internationaal aanvaarde mensenrechtenstandaarden en het internationale humanitaire recht. In dit licht moeten mogelijke inperkingen van procedurele waarborgen worden getoetst.<sup>75</sup> In dit verband wijst de

72 Hiervan was wel sprake bij de oprichting door de VR van de Joegoslavië- en Rwanda-tribunalen.

73 Een reeks aanbevelingen is te vinden in: T.J. Biersteker and S.E. Eckert, *Strengthening UN Targeted Sanctions by Addressing Due Process Concerns*, Watson Institute Targeted Sanctions Project, Brown University, Providence, April 2006, section four of UN Doc. A/60/887-S/2006/331 van 14 June 2006.

74 In een debat in de VR over de evaluatie van het werk van de anti-terroriscomités op 21 februari 2006, wees Brazilië er nog eens op dat alleen de AVVN een universeel lidmaatschap kent en dat het uitwisselen van *good practices* niet gelijk te stellen is met verdragen. Syrië benadrukte dat het werk van het 1540-Comité niet in de plaats kon treden van multilaterale mechanismen. Samenvatting in persbericht SC/8644.

75 Zie: B.T. van Ginkel en R.A. Wessel, *Bestuurlijke vernieuwing van de VN-VR. Wereldwetgever of achterhaald instituut?*, in Jaarboek Vrede en Veiligheid 2004, Nijmegen, 2004, pp. 1-31. Zie ook: E. de Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2004, pp. 352-354.

AIV reeds vooruit naar hetgeen hij in hoofdstuk IV.3 opmerkt over een mogelijke lacune in de individuele rechtsbescherming.

De AIV constateert daarom, dat de VR verstrekkende maatregelen heeft genomen ter bestrijding van terrorisme, in het bijzonder na de aanslagen van 11 september 2001, en dat met deze maatregelen de VR zich als het ware wetgevende en rechtsprekende bevoegdheden heeft toegeëigend. De AIV betwist niet de legaliteit, noch de wenselijkheid van deze bevoegdheidsuitoefening, maar meent wel dat de VR de legitimiteit van zijn activiteiten dient te vergroten door zich meer inhoudelijk te verantwoorden en aansluiting te zoeken bij inhoudelijke mensenrechtennormen, bijvoorbeeld in zoverre sanctiemaatregelen rechtstreeks betrekking hebben op individuele personen/verdachten. Voorts blijven voortdurende toetsing en periodieke evaluaties aan de criteria van noodzaak en proportionaliteit geboden.

### **III.4 Samenhang en architectuur**

Een van de grote winstpunten van de slagvaardige behandeling van het bestrijden van terrorisme in september 2001 in de VR was dat er, met het momentum van de reactie op de aanslagen, één front kon worden gevormd. Daarvan is anno 2006 in mindere mate sprake. De gezamenlijke wil om terrorisme te bestrijden is veel minder duidelijk onder één noemer te vatten. Een aantal ontwikkelingen heeft de opkomst van deze centrifugale krachten in de hand gewerkt. De inval in Irak en het slepende vervolg daarvan met berichten over excessen veroorzaakt door de coalitielegers, hebben de samenwerking danig onder druk gezet. Ook de recente ontwikkelingen in het Midden Oosten (en meer in het bijzonder in Israël, Libanon en Gaza) dragen niet bij tot bereidheid tot samenwerking.

Kijkend naar de toekomst heeft de AIV zich afgevraagd of het oprichten van één nieuw agentschap een oplossing zou zijn. Sommigen pleiten hiervoor.<sup>76</sup> Het is onwaarschijnlijk dat een dergelijke exercitie met succes zou kunnen worden bekroond. De discussies over het verlenen van bevoegdheden zouden vermoedelijk nooit tot een soepel werkende machinerie leiden. De ervaring in de VN heeft geleerd dat het opzetten van een systematische aanpak veelal stuit op terughoudendheid bij een aanzienlijk aantal lidstaten om precedenten te scheppen, bevoegdheden toe te kennen, fondsen vrij te maken, en in het algemeen een stukje soevereiniteit op te geven. De AIV concludeert dat een proces om te komen tot een nieuwe organisatie binnen of buiten het kader van de VN met een mandaat voor terrorismebestrijding weinig perspectief biedt en is hiervan dan ook geen voorstander.

Het bestrijden van terrorisme is in eerste instantie een zaak van nationale regeringen en instellingen. Deze werken uiteraard samen in internationaal verband. Op mondiaal niveau is zeker toegevoegde waarde te bereiken en er is op politiek terrein een belangrijke rol weggelegd voor de VN. Daar kan een consensus worden bereikt en omgezet in juridische kaders. Tevens kunnen landen, die zich niet inzetten om internationaal terrorisme te bestrijden, politiek worden aangesproken. Al eerder is gewezen op het feit dat het opstellen van verdragen die wereldwijde standaarden vastleggen en samenwerking een kader bieden, uitstekend past bij de AVVN en dat de VR internationale regelgeving kan bespoedigen door bindende resoluties aan te nemen. Het inzetten van militaire middelen ligt ook binnen de bevoegdheid van de VR. Ook de diverse

<sup>76</sup> Zie bijvoorbeeld Rosand and Millar, als vermeld in voetnoot 59.

gespecialiseerde organisaties van het VN-systeem zijn zeer nuttig als forum voor de deskundigen van de lidstaten en zij kunnen op diverse terreinen leiden tot verbeteringen. Technische hulp aan regeringen kan daarnaast door verschillende onderdelen van het VN-systeem worden verleend.

In dit VN-kader is het beter telkens op basis van momentum politieke steun te verwerven voor een maatregel op een beperkt terrein. Langs geleidelijke weg kunnen daarna structuren worden gestroomlijnd en overlappingsen worden weggewerkt. De totstandkoming van een samenhangend geheel en de resultaten in concreto moeten bijdragen aan de legitimiteit van dit proces. In de visie van de AIV moet de SGVN nadrukkelijker een rol spelen in het faciliteren van deze incrementele benadering. Dit kan, door als vervolg op de in 2005 gemaakte inventarisatie een jaarlijkse rapportage uit te brengen aan de AVVN over de rol van de onderdelen van het VN-systeem bij de bestrijding van terrorisme. Het is van groot belang dat de diverse onderdelen van de VN goed zicht hebben op alle facetten van terrorisme en zo van elkaars werk en 'best practices' kunnen leren. Zoals in hoofdstuk I is gesteld, zou daarnaast ook de totstandkoming van een alomvattend antiterrorismeverdrag het voeren van een geïntegreerd beleid helpen bevorderen.

Samenvattend concludeert de AIV dat de *samenhang en architectuur* van internationale organisaties en instellingen deel uitmaken van het internationale instrumentarium voor de effectieve bestrijding van terrorisme. Met betrekking tot de VN ondersteunt de AIV het streven van de SGVN om de coherentie en coördinatie van de verschillende organen en secretariaatsonderdelen te verbeteren. Uiteraard dienen daartoe de benodigde middelen beschikbaar te worden gesteld. De AIV bepleit echter niet dat een proces in gang gezet wordt om te komen tot een nieuwe organisatie binnen of buiten de VN met een mandaat voor terrorismebestrijding.



## IV De EU en relevante regionale organisaties

Als gemeld, heeft de regering naar een oordeel gevraagd over de maatregelen, die zijn genomen in internationaal kader ter bestrijding van terrorisme. In dit hoofdstuk besteedt de AIV aandacht aan de ontwikkelingen in de EU, de Raad van Europa, de OVSE en de NAVO.

### IV.1 Terrorismebestrijding in de EU

De rol van de EU is vooral beleidsstrategisch en kaderscheppend van aard, omdat zij zelf niet beschikt over operationele bevoegdheden en middelen. Zij is afhankelijk van lidstaten voor zowel de beleidsbeslissingen als de uitvoering daarvan. Tegelijkertijd kiezen de lidstaten er voor om terrorismebestrijding aan te pakken in EU-verband, omdat zij bij gezamenlijk optreden veel sterker staan dan bij een individueel optreden en hun politie- en justitieactiviteiten op die wijze veel beter kunnen coördineren. Gezien de structuur van de EU wordt dan echter wel een ingewikkeld terrein betreden, omdat te nemen maatregelen zich uitstrekken over alle drie besluitvormingspijlers van de EU.<sup>77</sup>

#### IV.1.1 Beleidsontwikkelingen in de EU<sup>78</sup>

De samenwerking op dit terrein vindt al langer plaats en de AIV schetst in dit verband kort de belangrijkste elementen. Een belangrijke stap in de richting van een meer gecoördineerde aanpak op het terrein van justitie en binnenlandse zaken vond plaats door het aannemen van het Tampere Programma (1999). In dat programma werd de wederzijdse erkenning van elkaars juridische beslissingen (*mutual recognition*) aanvaard als een praktische methode van samenwerking, die ook kan worden ingezet op het terrein van Vrijheid, Veiligheid en Recht.<sup>79</sup> De discussies over het Kaderbesluit voor de bestrijding van terrorisme (2002) hadden tot doel de definities dichter bij elkaar te brengen.<sup>80</sup>

77 In de Eerste Pijler heeft de Europese Commissie het exclusieve initiatiefrecht om voorstellen te doen over de onderwerpen, die onder de EU-competentie zijn gebracht. In de Tweede Pijler wordt opgetreden in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en in de Derde Pijler ontmoeten de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van de lidstaten elkaar om specifieke afspraken te maken.

78 Bij de beschrijving van het EU-beleid is onder meer gebruik gemaakt van: M. den Boer, hoofdstuk *Fusing the Fragments: Challenges for EU Internal Security Governance on terrorism*, in D. Mahncke en J. Monar: College of Europe bundel over terrorismebestrijding (te publiceren in 2006, Peter Lang Publishers, Brussel); D. Keohane, *The EU and counter-terrorism*, Centre for European Reform, working paper, Londen, May 2005; H. Brady en D. Keohane, *Fighting terrorism: The EU needs a Strategy not a Shopping List*, Centre for European Reform, briefing note, Londen, October 2005; P. Wilkinson, *International Terrorism: the changing threat and the EU's response*, Chaillot paper No. 84, Institute for Security Studies, Parijs, October 2005; A. Lorenz, *The European Union's response to terrorism*, T. Balzacq en S. Carrera, *The EU's Fight against International terrorism: Security Problems, Insecure Solutions*, CEPS Policy Brief nr. 80, Brussel, July 2005.

79 De Europese Raad in Tampere (Finland, oktober 1999) leverde vooral beleidsrichtlijnen op voor asiel en migratie, rechtspleging en misdaadbestrijding.

80 Kaderbesluit van 13 juni 2002, 32002F0475, Official Journal L 164 van 22 June 2002.

Vooraf na de aanslagen van 11 september 2001 in de VS en de aanslagen in Madrid (2004) en Londen (2005) is de beleidsontwikkeling echter in een stroomversnelling gekomen. De Veiligheidsstrategie (European Security Strategy) van december 2003 legt de nadruk vooral op de externe veiligheid en leidde tot het creëren van de positie van coördinator terrorismebestrijding. De Nederlander Gijs de Vries werd in 2004 als eerste benoemd op deze post en ressorteert onder Buitenlandvertegenwoordiger Solana en de Europese Raad.

In het Haagse Programma (2004) is vastgelegd dat lidstaten niet alleen moeten kijken naar hun eigen veiligheid, maar ook naar gemeenschappelijke veiligheid (*principle of solidarity*).<sup>81</sup> Daarnaast is vastgelegd dat ambtenaren belast met rechtshandhaving toegang moeten krijgen tot bepaalde gegevens in bestanden van andere lidstaten (beschikbaarheidsbeginsel of *principle of availability*). Het programma bevat verder voorzieningen om de mensenrechten, procedurele waarborgen en toegang tot het rechtssysteem te garanderen.

Vervolgens zijn de uitgangspunten van de strijd tegen terrorisme in 2005 nader vastgelegd in een Thematische Strategie. Daarin worden vier hoofddoelstellingen verwoord:<sup>82</sup>

- De EU richt zich op de voedingsbodem van radicalisering om te voorkomen dat mensen zich tot terrorisme wenden (*prevention*).
- Zij werkt aan bescherming van burgers en infrastructuur tegen aanslagen (*protection*).
- De EU bevordert het opsporen en vervolgen van terroristen (*investigation and prosecution*).
- Zij wil voorbereid zijn om te kunnen reageren op aanslagen (*preparedness*).

In een daarbij behorend uitgebreid Actieplan worden vervolgens bijna 200 stappen beschreven die moeten bijdragen tot het laten slagen van deze strategie.<sup>83</sup> Daarnaast wordt, in een apart strategie- en actieplan, aandacht besteed aan radicalisering en rekrutering en hebben zich onder meer ontwikkelingen voorgedaan op het terrein van het Europees Arrestatiebevel (EAB) en het Europees Bewijsverkrijgingsbevel. In de volgende paragrafen komt de AIV op deze ontwikkelingen terug.

#### **IV.1.2 Beoordeling van de effectiviteit**

Hoewel de lidstaten menen gezamenlijk effectiever op te kunnen treden, is het meten van deze effectiviteit buitengewoon lastig gebleken. Er bestaat binnen de EU geen algemeen erkende maatstaf om die effectiviteit vast te stellen en het ontbreekt ook aan een onafhankelijk orgaan, dat zich hierover een oordeel zou kunnen vormen. Toch zal worden getracht een beeld van de effectiviteit van het beleid op te bouwen aan de hand van een aantal aspecten.

##### *a. Samenwerking*

De Europese lidstaten willen samen tot betere resultaten komen dan waartoe zij zouden komen zonder die samenwerking. Dat is niet zo eenvoudig omdat een bijzonder kenmerk van de stelsels van nationale rechtspleging is, dat deze een lange traditie hebben

81 Het Haagse Programma van november 2004 (13302/2/04) is een meerjarenprogramma van de EU voor het terrein van Vrijheid, Veiligheid en Recht.

82 Zie: *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, 14469/4/05/REV 4, Brussel, 1 December 2005.

83 Zie: *EU Action plan on combating Terrorism*, Presidency and CT coordinator, Brussel, 13 February 2006.



en behoren tot de essentie van een nationale staat. In de loop der jaren zijn daarbij specifieke nationale waarden, prioriteiten en procedures tot ontwikkeling gekomen, die men niet graag opgeeft. Toch heeft men ervoor gekozen om zonder juridische toetsing beslissingen van andere lidstaten over te nemen. Dit is een methode om te komen tot de opbouw van de beoogde gemeenschappelijke Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht binnen het EU-gebied.

Op het terrein van terrorismebestrijding is het vertrouwen tussen de partners nog steeds onvolkomen, wat zich vooral wreekt in terughoudendheid bij het delen van informatie. Hiervoor zijn twee redenen. In de eerste plaats gaat het om het risico voor de eigen organisatie: het ondermijnen van bronbescherming, het openbaar worden van eigen falen, het moeten delen van successen en het compromitteren van eigen rechtsvervolgging door optreden van derde landen. In de tweede plaats speelt de zorg of alle partners de mensenrechten van burgers en derden zullen respecteren en of burgers onder Europese regels wellicht rechten verliezen, die zij in nationale stelsels wel hebben.<sup>84</sup>

Vertrouwen kan niet bij decreet worden afgekondigd. Het zal, zeker in het Europa van de 25, geleidelijk moeten groeien. De proclamatie van het beschikbaarheidsbeginsel (*availability*) zet wel de juiste toon, maar vereist concrete maatregelen om de realisering van dit richtinggevend beginsel te ondersteunen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de bovengenoemde oorzaken van het achterhouden van informatie. Als gemeld kunnen nationale normstelling en praktijk op gespannen voet staan met de rechten van de mens en op die wijze een hinderpaal voor vertrouwen zijn. In dat verband is het van belang dat de Europese Commissie nationale wetgeving en maatregelen op het gebied van het bestrijden van terrorisme inventariseert en daarover rapporteert.<sup>85</sup> Voorts moeten er gestandaardiseerde procedures en classificaties komen over de manier van werken. Dit om bijvoorbeeld beter te kunnen bepalen wie toegang heeft tot bepaalde informatie, waarom die informatie noodzakelijk is (veiligheid, analyse of rechtshandhaving) en in welke vorm dat moet geschieden. Op termijn zal dit leiden tot een efficiëntere Europese samenwerking.<sup>86</sup>

Een samenwerkingsvorm waarbij het gebrek aan vertrouwen het functioneren sterk heeft belemmerd, betreft Europol. De organisatie is de afgelopen jaren steeds professioneler en systematischer gaan werken, maar wordt sterk gehinderd door de gebrekkige informatieuitwisseling. Daar zou standaardisering van werkmethoden en kwaliteitseisen zeker kunnen helpen en bijdragen tot een verdere ontwikkeling van instrumenten als het *European Crime Intelligence Model* en de *Organised Crime Threat Assessment*. Ook kan worden overwogen een initiatiefrecht van Europol naar de lidstaten aan te scherpen. Op die wijze kan Europol succesvol opereren en aan status winnen.

84 Uitspraak Bundesverfassungsgericht BvR 2236/04, 18 juli 2005 over nietigheid van het EAB.

85 Zie: *Human Rights Dissolving at the Borders? Counter-terrorism and EU Criminal Law*, rapport Amnesty International, Brussel, 31 May 2005, p. 11.

86 Zie bijvoorbeeld: *Communication on improved effectiveness, enhanced interoperability and synergies among European databases in the area of Justice and Home Affairs*, COM(2005) 597 final, 24 November 2005; er wordt tevens gewerkt aan een Kaderbesluit gegevensbescherming in de Derde Pijler (COM(2005)0475).

*b. Naleving en toezicht*

Een zwak punt in het Europese beleid is de implementatie. Ook Europese beleidsmakers zelf concluderen dat de uitvoering van besluiten achterblijft bij de voornemens. Dit blijkt onder meer uit de trage uitvoering van genomen besluiten, een vertraging bij de ratificatie van verdragen en protocollen en de implementatie van EU-besluiten in nationale wetgeving en praktijk.

De strategie tegen terrorisme tracht deze zwakte te ondervangen door grote nadruk te leggen op toezicht op de prestaties van lidstaten. Sinds kort wordt er op het onderhavige terrein ook gebruik gemaakt van *peer reviews*. Een recent voorbeeld daarvan is de exercitie waarin de nationale structuren voor samenwerking zijn doorgelicht.<sup>87</sup> Daarnaast hanteert de EU het instrument van het *Scoreboard*. Deze methode, waarbij puntsgewijs wordt weergegeven of landen hun afspraken nakomen, kan de prestaties van lidstaten ook op het terrein van terrorismebestrijding goed in de openbaarheid brengen. Tevens kan het eraan bijdragen dat lidstaten wetgeving adequaat en versneld invoeren. Bij gebrek aan formele bevoegdheden van de EU-instituten, kan dit een goed model zijn om lidstaten ertoe te bewegen gemaakte afspraken na te komen.<sup>88</sup> Echter, of dat echt tot een grotere effectiviteit zal leiden moet in de toekomst nog blijken.

*c. Voedingsbodem voor terrorisme*

In de Veiligheidsstrategie van 2003 wordt gesproken over het aanpakken van onderliggende politieke oorzaken. De EU kiest daarbij voor het bouwen aan een veilige omgeving; een omgeving te realiseren door een benadering van *preventive engagement*. Ook in de Counter-Terrorism Strategy van december 2005 wordt uitgegaan van het bredere verband, waarbij in de relatie met derde landen conflictoplossing, wederopbouw en het voorkomen van het falen van staten aan de orde komen.<sup>89</sup> De EU streeft in dat verband onder andere meer naar het bevorderen van internationale partnerschappen en het bevorderen van een interculturele dialoog.<sup>90</sup> Ook wil de EU, net als de lidstaten zelf, omstandigheden die radicalisering en rekrutering in de hand werken tegengaan en kiest daarbij voor preventie in plaats van repressie. Ook wordt gepleit voor actief Europees burgerschap, een onderwerp waarover de AIV zich overigens ook al eerder heeft uitgesproken.<sup>91</sup> Voorts kan de bevordering van hulpprogramma's van goed bestuur, mensenrechten, democratie, educatie, economisch welzijn, conflictoplossing en van het EU-actieplan mede gericht op een actief integratiebeleid ten aanzien van minderheden in het algemeen en van gemarginaliseerde groepen in het bijzonder, bijdragen. Ook hier zijn het de lidstaten, die op lokaal niveau het werk moeten doen, vooral door een beleid gericht op preventie.

87 Zie: *Final report on the Evaluation of National Anti-Terrorist Arrangements: Improving national machinery and capability for the fight against terrorism*, EU-Presidency and Counter-Terrorism Coordinator, Brussel, 18 November 2005, 12168/3/05 REV3.

88 EU-Commissaris Frattini werkt aan een nieuw systeem. De AIV heeft dit daarom niet kunnen beoordelen.

89 Zie ook de brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Kamer van 23 januari 2006.

90 Een voorbeeld van dit laatste lijkt te zijn de gezamenlijke verklaring van de VN en de Organisatie van de islamitische Conferentie over het geweld dat ontstond naar aanleiding van de publicatie in Denemarken van cartoons die onder andere Mohammed verbeelden. Zie ook: *Counter-Terrorism Strategy*, para 11 en 13.

91 Zie ook: AIV, *Van binnengrenzen naar buitengrenzen: ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009*, briefadvies nummer 7, Den Haag, maart 2004.

#### *d. Samenhang en architectuur*

Dat maatregelen inhoudelijk soms een disproportionele werking hebben komt vaak mede door de wordingsgeschiedenis. Het lijkt slagvaardig wanneer in reactie op gebeurtenissen ‘daadkrachtig’ wordt opgetreden en vergaande maatregelen worden getroffen, maar vaak is dat omdat er een politieke behoefte bestaat om ‘iets’ te doen. In die gevallen worden projecten, die vaak om valide redenen niet eerder zijn gerealiseerd, opnieuw ter tafel gebracht en wordt politieke druk gekanaliseerd in de richting van degenen die tot dan toe niet akkoord konden gaan. Een dergelijk proces levert dan veelal geen weloverwogen normen op. Zowel uit de algemene Europese Veiligheidsstrategie, als uit de strategie voor terrorismebestrijding spreekt echter wel een integrale aanpak. Middelen worden ingezet in de juridische, politieke, militaire, diplomatieke, economische en sociale sfeer. Deze strategie voor de bestrijding van terrorisme geeft goede uitgangspunten en terecht is er ook aandacht voor beleidsonderdelen die op de lange termijn betrekking hebben.

De lidstaten van de EU hebben binnen het kader van de EU en daarbuiten een groot aantal structuren ingesteld voor overleg, beleid en uitvoering. Het is in dat verband niet overdreven om te spreken van een *crowded policy space*. Verbetering van deze situatie moet worden gezocht in het bijstellen van de wijze van besluitvorming en niet zozeer in nieuwe instituties. Tegelijkertijd kiezen de lidstaten er voor om terrorismebestrijding aan te pakken in EU-verband, omdat zij bij gezamenlijk optreden veel sterker staan dan bij een individueel optreden en hun politie- en justitieactiviteiten op die wijze veel beter kunnen coördineren. Om dat gezamenlijke optreden effectief vorm te geven binnen de bestaande EU-structuur is een ingewikkelde zaak, omdat terrorismebestrijding zich uitstrekt over een aantal beleidsterreinen waardoor we met elk van de drie Pijlers – met elk een eigen besluitvormingsregime – te maken hebben. Er ligt nu een voorstel van de Europese Commissie om hier verbetering in aan te brengen en de betrokken beleidsvelden in hun geheel over te hevelen naar de Eerste Pijler (ook al zullen er natuurlijk altijd raakvlakken blijven met het GBVB, dat in de Tweede Pijler zit). Deze overheveling heeft volgens de AIV voor terrorismebestrijding grote voordelen, omdat in de Eerste Pijler de Europese Commissie en het Europees Parlement meer bevoegdheden hebben<sup>92</sup>, hetgeen de slagvaardigheid ten goede komt. Ook heeft in de Eerste Pijler de Commissie het exclusieve initiatiefrecht. In de context van dit advies spreekt de AIV zich over deze bevoegdhedenproblematiek niet nader uit, omdat hij binnenkort in een specifiek advies over de toekomst van de EU nader op deze problematiek zal ingaan.

De taak van de coördinator terrorismebestrijding is te bevorderen dat alle aan de EU gelieerde gremia tot resultaat kunnen komen. Hij kan de EU daarnaast extern vertegenwoordigen. Waarnemers wijzen op de beperkte bevoegdheden, maar signaleren ook successen.<sup>93</sup> In termen van transparantie en verantwoording zou het de voorkeur verdienen dat de coördinator zoveel mogelijk op eigen titel telkens desgevraagd verantwoording

92 De besluitvorming in de Tweede en Derde Pijler is vooral intergouvernementeel van aard. Dit betekent in de praktijk dat beslissingen alleen genomen kunnen worden op basis van unanimiteit, omdat elke lidstaat veto-recht heeft. In het ‘Grondwettelijk Verdrag’ dat Nederland en Frankrijk hebben afgewezen, zou de besluitvorming in de EU een stuk overzichtelijker geworden zijn, onder meer door het afschaffen van de historisch gegroeide Pijlerstructuur.

93 Zie: D. Keohane, *The EU and counter-terrorism*, Centre for European Reform, paper, May 2005, p. 19.

aflegt van zijn beleid en acties aan het Europese Parlement.<sup>94</sup>

De structuur waarin alle 25 lidstaten beleid maken is ook een handicap buiten de directe EU-bureaucratie. Zo geldt bijvoorbeeld voor het eerder genoemde Europol ook dat besluitvorming met 25 bestuurders niet effectief kan zijn. De Raad van ministers voor Justitie en Binnenlandse Zaken van 1 en 2 juni 2006 besloot tot een combinatie van praktische verbeteringen en het omzetten van het Europolverdrag in een raadsbesluit, zodat het in de toekomst gemakkelijker te wijzigen zal zijn.<sup>95</sup> De structuur van een andere organisatie op dit terrein, Eurojust, was van het begin af aan meer toegesneden op soepele besluitvorming, maar dat heeft wel een minder sterke democratische controle tot gevolg dan van toepassing is op Europol.<sup>96</sup>

#### **IV.1.3 Rechtsbeginselen en legitimiteit**

Bij de bestrijding van het terrorisme is het steeds noodzakelijk dat fundamentele rechtsbeginselen, waaronder de rechten van de mens, worden gerespecteerd. Dit geldt zeker ook voor de maatregelen, die in EU-verband worden genomen.<sup>97</sup> De AIV beziet in dit hoofdstuk aan de hand van een aantal belangrijke instrumenten, die ten behoeve van effectieve terrorismebestrijding zijn ingevoerd, of de praktijk de toets van respect voor fundamentele rechtsbeginselen kan doorstaan. In dit verband wordt kort gekeken naar het *Kaderbesluit voor de bestrijding van terrorisme*, het EAB, de rechtsbescherming in het kader van het *financiële sanctieregime* en de bescherming van persoonsgegevens.

Het Kaderbesluit voor de bestrijding van terrorisme heeft, als gemeld, onder meer tot doel om nationale definities van terrorisme dichter bij elkaar te brengen. Evenwel, er bestaat zorg over de grote reikwijdte en het gebrek aan precisie van de gehanteerde definitie. Deze zorg wordt door de AIV gedeeld en is onder meer verwoord door Amnesty International. De organisatie roept de EU op te voorkomen dat regeringen de formulering gaan misbruiken om legitieme protesten en demonstraties te criminaliseren.<sup>98</sup>

Het EAB, dat overigens al geruime tijd in voorbereiding was, werd direct na de gebeurtenissen van 11 september 2001 versneld meegenomen in het pakket van anti-terroris-memaatregelen.<sup>99</sup> Inmiddels is het al in vele honderden gevallen van toepassing

94 Op 6 juli 2006 heeft het Europees Parlement een compromis bereikt over het besluit van de Europese Raad en de Europese Commissie over de uitbreiding van bevoegdheden. Deze zijn aanzienlijk toegenomen.

95 Zie: Justice and Home Affairs Council, 9409/06 (Presse 104), p. 23, conclusion 4.

96 Eurojust werd opgericht bij Besluit 2002/187/JBZ van de Raad van 28 februari 2002 (PB L 63 van 6.3.2002), als orgaan van de Europese Unie dat tot taak heeft de doeltreffende bestrijding door de bevoegde instanties in de lidstaten van zware, georganiseerde en grensoverschrijdende misdaad te verbeteren.

97 Zie: Artikel 6, Verdrag Europese Unie.

98 Ibid voetnoot 85, rapport Amnesty International, Brussel, 31 May 2005, pp. 9 en 42.

99 Zie: Kaderbesluit van 13 juni 2002, 2002/584/JHA, Official Journal L 190,18/07/2002.

verklaard.<sup>100</sup> Daarnaast is de gemiddelde tijd die is gemoeid met de feitelijke overdracht van personen, bekort van negen maanden tot 43 dagen. Een aantal waarborgen en voorwaarden, dat is verbonden aan het klassieke instituut van uitlevering, geldt echter niet voor het stelsel van het EAB. Eén van de eisen, die is losgelaten, betreft dat van strafbaarheid van het delict in zowel de 'zendstaat' als de 'vragende' staat. Met name de veronderstelde betrokkenheid van personen bij terroristische activiteiten in combinatie met het ontbreken van een precieze en aanvaarde definitie van terrorisme, doet de vraag rijzen of het EAB niet te veel ruimte biedt voor de vervaging van vereisten van specificiteit en rechtszekerheid, die in het strafrecht moeten gelden. De reikwijdte is veel groter dan het terrein van terrorismebestrijding alleen en het effect van al deze regelingen is dat burgers steeds meer voorwerp worden van toezicht door overheden. Daarnaast bestaat bij het EAB geen nationale beleidsvrijheid om af te zien van overdracht bij twijfel of de vragende staat de fundamentele rechten van betrokkene(n) voldoende zal waarborgen. Hoewel de AIV het EAB ten principale een versterking acht in de strijd tegen het terrorisme, vindt hij het om de hierboven genoemde redenen ook noodzakelijk, dat wordt overgegaan tot versnelde vaststelling dan wel bevestiging van essentiële mensenrechtelijke normen van strafrechtspleging. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om procedurele garanties en het recht op een eerlijk proces. De internationale normen en met name het Europese Verdrag inzake de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en de daarover ontwikkelde jurisprudentie, moeten daarbij het uitgangspunt vormen.<sup>101</sup> Dit kan praktisch gezien vrij eenvoudig door het al eerder beoogde maar nog niet tot stand gekomen *Kaderbesluit inzake bepaalde procedurele rechten in strafzaken* alsnog als pendant aan het EAB te hechten.<sup>102</sup>

De EU hanteert, in navolging van de al eerder genoemde VR-resoluties, ook een financieel sanctieregime. Op grond van dit regime kunnen banktegoeden worden bevroren en financiële diensten worden geweigerd aan personen en organisaties die in verband worden gebracht met terroristische activiteiten. Dergelijke financiële sancties kunnen als een belangrijk instrument in de strijd tegen het terrorisme worden beschouwd, mits de rechtsbescherming voldoende is. Hier is dat slechts ten dele het geval vanwege de gebrekkige mogelijkheden om plaatsing op de sanctielijst rechterlijk te toetsen.<sup>103</sup>

Tot op heden werd het Gerecht van Eerste Aanleg van de EU in een tweetal zaken met deze problematiek geconfronteerd. Het betrof verzoeken van belanghebbenden tot nietigverklaring van uitvoeringsverordeningen dienaangaande van de Raad van Ministers van de EU.<sup>104</sup> Verzoekers beriepen zich op schending van hun fundamentele rechten,

100 Zie: G. de Vries over de cijfers van 2004; 3318 arrestatiebevelen, die leidden tot 1073 arrestaties en overdracht van 729 personen. Rede van 19 januari 2006, Centre for European Reform, Brussel. Echter, het EAB heeft ook op, buiten de sfeer van terrorismebestrijding liggende, delicten betrekking.

101 Dit uitgangspunt is op zich omarmd door de JBZ-raad op 2 juni 2006, Press release 9490/06, p. 14.

102 Voorstel van EU Commissie in COM(2004) 328 final. Zie voor een kritische beschouwing: *Human Rights dissolving at the borders? Counter-terrorism and EU criminal law*, Amnesty International, Brussel, 31 May 2005, pp. 19-21 en de brief aan het Oostenrijkse Voorzitterschap van de EU van 26 april 2006.

103 M. Bulterman, *Oh baby, baby it's a wild world: over terrorismebestrijding, financiële sancties en rechtsbescherming*, NJCM Bulletin, Jaargang 30, nr. 8, december 2005, p. 1069 en verder.

104 EU Gerecht in Eerste Aanleg, 21 september 2005, zaak T-306/01, Ahmed Ali Yusuf en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie en zaak T-315/01, Yassin Abdullah Kadi/Raad en Commissie.

vooral het recht op eigendom en de rechten van verdediging. De AIV gaat in dit bestek niet diepgaand in op de uitspraken van het Gerecht, maar constateert dat het Gerecht besloot tot afwijzing van de verzoeken. Daarbij overwoog het onder meer dat verplichtingen voortvloeiend uit bindende uitspraken van de VR op grond van artikel 103 van het VN-Handvest voorrang hebben boven het EU-recht. Daarom achtte het Gerecht zich niet bevoegd de rechtmatigheid te toetsen van besluiten van de EU-Raad die op deze grond zijn genomen, behalve voor zover internationale rechtsnormen in het geding zijn die prevaleren als dwingend recht (*ius cogens*) boven alle andere rechtsnormen. Het Gerecht achtte evenwel het bevrozen van de tegoeden van klagers, in relatie tot het recht van eigendom, geen schending van de fundamentele rechten die een dergelijk dwingend karakter hebben, maar signaleert wel een (niet doorslaggevende) lacune in de rechtsbescherming. Naar het oordeel van de AIV moet het sanctieregime worden gezien als een versterking van het internationale instrumentarium in de strijd tegen internationaal terrorisme. Echter, hij is ook van oordeel dat de rechtsbescherming van betrokken personen niet tekort mag worden gedaan en dat aan hen niet het recht mag worden onthouden besluiten (in VN, EU of nationaal verband) tot plaatsing op een financiële sanctielijst, juridisch aan te vechten. Met het oog daarop moet, indien de uitspraken van het Gerecht van eerste aanleg van de EU in laatste instantie standhouden, worden bezien of aanvullende rechtsbeschermende voorzieningen moeten worden getroffen.<sup>105</sup>

Een vierde aspect is de bescherming van de privacy van de burger. Het abstracte 'Europa' krijgt op basis van verschillende regelingen de beschikking over steeds meer informatie over de burger en deelt deze soms met derden. De Artikel 29-Werkgroep (Data Protection Working Party), waarin de privacy toezichhouders van de lidstaten van de EU verenigd zijn, wijst regelmatig op de noodzaak om voldoende garanties voor de burger in te bouwen. Zo dient het nagestreefde doel van een maatregel duidelijk te worden omschreven en dient er een onmiddellijk verband te worden gelegd met de strijd tegen terreur (en georganiseerde misdaad), waarbij een vage aanduiding als 'ernstige strafbare feiten' niet voldoet. Deze en andere waarborgen kunnen de reikwijdte van een maatregel van de aanvang af inperken. De bescherming van privacy lijkt vaak een aanhangsel van beleidsmaatregelen. De vrijheid van de burger was van het begin af aan het te beschermen goed. Dit moet doorklinken in de maatregelen. De benadering door de Artikel 29-Werkgroep zou richtsnoer voor het beleid moeten zijn. Ook bij het leveren van vluchtgegevens van passagiers aan autoriteiten van de VS is de bescherming van persoonsgegevens een punt van zorg dat zal hebben meegespeeld in het arrest van het Europese Hof van Justitie van 30 mei 2006, waarin de met de VS gesloten overeenkomst nietig wordt verklaard.<sup>106</sup> Het Hof achtte de overeenkomst onderdeel van de Derde Pijler, waarbij geen geharmoniseerd raamwerk voor gegevensbescherming beschikbaar is. Een ander voorbeeld betreft de richtlijn over het bewaren van de zogeheten verkeersgegevens van telecommunicatie (*data retention*). Het gaat hier niet alleen om de termijn voor het bewaren van gegevens, maar ook om de gelding van de maatregelen zelf. In dat verband is aangedrongen op periodieke evaluatie om te bezien of de

105 Zie ook: T.J. Biersteker and S.E. Eckert, *Strengthening UN Targeted Sanctions by Addressing Due Process Concerns*, Watson Institute Targeted Sanctions Project, Brown University, Providence, April 2006, UN Doc. A/60/887-S/2006/331 van 14 June 2006.

106 Ook al bevat het arrest op dit punt geen inhoudelijke beslissing. Zie: C-317/04 en C-318/04. In een reactie van 14 juni 2006 beveelt de Artikel 29-Werkgroep aan, dat er alsnog op Europees niveau snel een overeenkomst wordt gesloten en dat het beschermingsniveau wordt verbeterd.



aangevoerde rechtvaardigingsgronden nog gelden of dat maatregelen moeten worden aangescherpt.<sup>107</sup> Volgens de AIV zouden de belangen van de burger, die gediend zijn met het hanteren van een dergelijke beperking niet alleen moeten gelden bij maatregelen die de privacy kunnen aantasten, maar ook bij andere beperkende maatregelen.<sup>108</sup>

#### **IV.1.4 Voorlopige conclusies**

Samengevat komt de AIV met betrekking tot de EU tot een zestal conclusies. Deze zijn:

1. De AIV pleit ervoor dat alle EU-maatregelen tegen terrorisme, ter wille van effectiviteit en legitimiteit, zo slagvaardig mogelijk worden voorbereid. Dit kan impliceren dat besluitvorming over terrorismebestrijding moet worden overgeheveld van de Derde naar de Eerste Pijler. De AIV komt hierop, in een binnenkort te publiceren advies, terug.
2. Mechanismen die in het leven zijn geroepen voor terrorismebestrijding of mechanismen die effectiever gericht kunnen worden op terrorismebestrijding, vormen een essentieel onderdeel van het instrumentarium. Hiertoe behoren uitwisseling van informatie, standaardisering van procedures en classificaties. Dit zou moeten leiden tot een verbeterde operationele samenwerking van opsporingsdiensten. De AIV is voorts van oordeel dat een aantal concrete mechanismen ter bestrijding van terrorisme, zoals het EAB ter versnelde overdracht van verdachte personen en het financieel sanctieregime, moet worden beschouwd als een versterking van het instrumentarium, maar signaleert wel lacunes in de rechtsbescherming.
3. In dat verband constateert de AIV dat de praktijk de toets van respect voor fundamentele rechtsbeginselen niet volledig kan doorstaan. Daarom bepleit de AIV dat als pendant van het EAB versnelde vaststelling plaats heeft van het beoogde Kaderbesluit inzake bepaalde procedurele rechten in strafzaken. Ook bepleit de AIV dat ter zake van financiële sancties actieve aandacht moet worden besteed aan de rechtsbescherming van betrokken personen en organisaties. Hun mag niet het recht worden onthouden besluiten tot plaatsing op de lijst bij een rechterlijke instantie inhoudelijk aan te vechten. Voorts bepleit de AIV dat waar de bescherming van persoonsgegevens in het geding is, effectieve toetsing plaatsheeft aan de criteria van noodzakelijkheid en proportionaliteit.
4. De AIV benadrukt, dat door het betrachten van transparantie en het verrichten van periodieke evaluaties moet worden voorkomen dat specifieke bevoegdheden die in het leven zijn geroepen voor terrorismebestrijding, worden ingezet voor andere doeleinden of van kracht blijven na het wegvallen van dreiging.
5. De AIV waardeert de rol van de coördinator terrorismebestrijding en is voorstander van versterking van de positie van de coördinator. Onderdeel van deze versterking betreft ook een grotere verantwoordingsplicht jegens het Europees Parlement.
6. De AIV is een voorstander van de bevordering door de EU van hulpprogramma's van goed bestuur, mensenrechten, democratie, educatie, economisch welzijn, conflictoplossing en van het EU-actieplan mede gericht op een actief integratiebeleid ten aanzien van minderheden en meer in het bijzonder van gemarginaliseerde groepen.

107 Zie: Artikel 29-Commissie, *Opinie betreffende de bewaring van gegevens die zijn verwerkt in verband met het aanbieden van openbare elektronische communicatiediensten*, WP 113 van 21 oktober 2005. In een opinie (25 maart 2006) dringt de werkgroep erop aan dat de implementatie van het inmiddels bereikte politieke compromis zo geharmoniseerd mogelijk verloopt en dat specifieke waarborgen worden toegevoegd.

108 Zie: ROB, *Tussen oorlog en vrede, Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid*, Den Haag, 2005, p. 58. Zie ook: H. van Gunsteren, *Gevaarlijk veilig*, Van Gennep, Amsterdam, 2004.

## **IV.2 Terrorismebestrijding door regionale organisaties waarvan Nederland deel uitmaakt**

### **IV.2.1 Raad van Europa**

De rol van de Raad van Europa in de bestrijding van het terrorisme wordt in belangrijke mate bepaald door de belangrijke plaats die het EVRM en de daarmee verbonden jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens innemen ter waarborging van de rechten van de mens en de rechtsstaat in de lidstaten. Tegen deze achtergrond heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa op 11 juli 2002 richtlijnen uitgevaardigd betreffende de rechten van de mens en de bestrijding van het terrorisme. De verplichting van de staten personen te beschermen tegen terrorisme, met inachtneming van de rechten van de mens en het beginsel van de suprematie van het recht, staat daarbij centraal.

De verdere uitwerking van deze richtlijn leidde er, op 16 mei 2005, toe dat het Verdrag ter Voorkoming van Terrorismen werd aanvaard. Dit Verdrag is vooral gericht op preventieve maatregelen. De kern betreft de strafbaarstelling van 'publieke provocatie' tot het plegen van een terroristisch misdrijf (artikel 5), van rekruteringsactiviteiten ten behoeve van terrorisme (artikel 6), en van 'training' tot het verrichten van terroristische daden (artikel 7).

Zonder teveel in detail te treden over de reikwijdte en de betekenis van het Verdrag,<sup>109</sup> sluit de AIV zich aan bij de opvatting dat het Verdrag, als geheel genomen, een nuttig aanvullend instrument is in de noodzakelijke strijd tegen terrorisme. Echter, daarbij mag het dubbelzinnige karakter van een aantal van de kernbepalingen niet over het hoofd worden gezien. Dit laatste geldt in het bijzonder voor de kwestie van 'publieke provocatie' tot het plegen van een terroristisch misdrijf (artikel 5). Deze problematiek roept spanningen op met de vrijheid van meningsuiting. De AIV verwijst in dit verband naar hetgeen hierover wordt opgemerkt over de beperkingsgronden van fundamentele rechten en vrijheden (hoofdstuk V). Daarbij wordt in herinnering gebracht, dat in verdragen die in het kader van de VN tot stand zijn gekomen, uitdrukkelijke restricties zijn gesteld op het propageren van zeer ernstige aantastingen van de rechtsorde, zoals oorlogspropaganda en propageren van op nationale afkomst, ras of godsdienst gebaseerde haatgevoelens die aanzetten tot discriminatie, vijandigheid of geweld. Deze dienen bij de wet verboden te worden.<sup>110</sup> De AIV sluit niet uit dat er zich omstandigheden kunnen voordoen, die het noodzakelijk maken om via wetgeving op te treden tegen het propageren van zeer ernstige aantastingen van de rechtsorde. In zijn visie kan 'het verspreiden van een aan het publiek gerichte boodschap die de bedoeling heeft om aan te zetten tot het plegen van een terroristisch misdrijf', daaronder vallen, maar dan nog is op dit punt grote behoedzaamheid geboden in het licht van het grote belang van de handhaving van de vrijheid van meningsuiting. Ook in dit verband wreekt zich het feit dat een duidelijke juridische omschrijving van wat onder terrorisme en terroristisch misdrijf moet worden verstaan, ontbreekt.

109 Zie de tekst van het Verdrag, het toelichtende rapport en het voorbereidende rapport van Christian Tomuschat voor het Council of Europe Committee of Experts on Terrorism (CODEXTER) in *Human Rights Law Journal* – HRLJ, Vol. 26, 2005, No. 5-8, pp. 157-16 en 264-306.

110 Zie: artikel 20 IVBPR. Zie ook: Michael Kearney, *The Prohibition of Propaganda for War in the International Covenant on Civil and Political Rights*, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 23, 2005, pp. 551-570.



#### **IV.2.2 OVSE**

De OVSE is van oudsher een organisatie die in haar beleid de nadruk legt op de preventie van conflicten, en het gebruik van *soft power* rond conflictsituaties.<sup>111</sup> Deze traditie klinkt ook door in het basisdocument van de gezamenlijke strijd van OVSE-landen tegen internationaal terrorisme, de Verklaring van Boekarest (2001). Het Actieplan dat hieruit voortkwam, wordt dan ook gekenmerkt door nadruk op preventie. Anderzijds wordt de noodzaak tot samenwerking met bestaande organisaties benadrukt en wordt de VN daarbij gezien als belangrijkste partner.<sup>112</sup> De dimensie van preventie behelst zowel het bevorderen van mensenrechten, verdraagzaamheid en multiculturalisme, als de aanpak van geldstromen naar terroristische organisaties en de aanpak van internationaal opererende criminele organisaties. De samenwerking met bestaande organisaties komt tot uiting in de ondersteuning van alle VN-conventies tegen terrorisme en het coherent uitvoeren van beleid met andere (internationale) organisaties die zich met de strijd tegen terrorisme bezighouden. Dit alles dient echter wel, conform de OVSE-besluitvorming, te geschieden met respect voor en bescherming van mensenrechten en fundamentele vrijheden.<sup>113</sup>

De toegevoegde waarde van de OVSE ligt vooral in het feit dat een groot aantal, ook Oost-Europese en een aantal Centraal-Aziatische landen, zich kan verenigen met normen die meer precies aansluiten bij het Europese/westerse gedachtegoed dan de VN. Bovendien kunnen deze landen zowel assistentie en adviezen als monitoring verwachten van min of meer gelijkgezinde staten en een actief secretariaat. In vergelijking met de NAVO en de EU kent de OVSE een grotere geografische reikwijdte en hanteert een bredere veiligheidsdefinitie. Daarenboven heeft de OVSE veel vertegenwoordigingen en kantoren 'in het veld' waardoor zij vroegtijdig escalaties kan signaleren en waar mogelijk kan bijsturen. De ervaring die de organisatie, gezien de brede taakstelling, heeft met het optreden in alle fases van een conflict, kan behulpzaam zijn bij de aanpak van internationaal terrorisme. Het belangrijkste instrument daartoe is de *Action against Terrorism Unit* (ATU). Deze eenheid heeft als hoofdtaak het ondersteunen van landen in de preventie en in het bestrijden van internationaal terrorisme.

De AIV verwijst tevens naar de expertise van de OVSE en de nadruk die de organisatie legt op mensenrechten en internationaal recht, ook buiten EU- en NAVO-verdragsgebieden. De OVSE zou vanuit dit grondbeginsel meer nadruk kunnen leggen op haar taak om afzonderlijke staten, en dan vooral de staten die niet aan de EU of de NAVO verbonden zijn maar wel aan het VN-mensenrechtenacquis, te helpen bij het implementeren van wetgeving op het gebied van contraterrore. Zo nodig kunnen analyses van het VN Counter-Terrorism Committee hierbij als richtsnoer gelden, waarmee de organisatie haar comparatieve voordeel ten maximale benut.

Samengevat constateert de AIV dat de belangrijkste rol voor de OVSE op het terrein van terrorismebestrijding ligt in de context van preventie, conflictvoorkoming en vermindering van tegenstellingen.

111 Zie onder meer: AIV, *Nederland en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa in 2003: rol en richting*, advies nummer 26, Den Haag, mei 2002, pp. 35 en 39 en hoofdstuk III.

112 Zie: *The Bucharest Plan of Action for Combating Terrorism*, (Annex MC(9). Dec/1).

113 Zie: P. de Waart, *OVSE: Succesvolle bestrijding terrorisme eist effectieve naleving mensenrechten*, in: VN-Forum, vol. 4, 2003, pp. 9-10. De OVSE signaleert een spanning tussen het bestrijden van terrorisme en de handhaving van mensenrechten, maar kiest uitdrukkelijk voor het laatste.

### IV.2.3 NAVO

Hoewel de strijd tegen terrorisme al op de agenda van de NAVO stond, leidde de aanslagen van 11 september 2001 tot een aanmerkelijke intensivering van beleid en praktijk. Als onmiddellijke reactie werd artikel 5 van het NAVO-Verdrag ingeroepen: 'een aanval op één lidstaat is een aanval op alle lidstaten'. Solidariteit en eensgezindheid werden een thema in de strijd tegen het van buiten het bondgenootschappelijk gebied komende terrorisme, maar in feite heeft de VS militair slechts zeer beperkt gebruik gemaakt van het NAVO-kader. In plaats daarvan werd de samenwerking veeleer bilateraal vormgegeven, in een *coalition of the willing*. Dit geldt speciaal voor operatie Enduring Freedom. In het algemene kader van terrorismebestrijding heeft de NAVO zich fysiek ingezet met de operatie Active Endeavour in de Middellandse Zee (om schepen te controleren die zich verdacht gedragen) en het stationeren van AWACS-vliegtuigen (voor het luchtruim van de VS). De overname van de stabiliseringsmissie met VN-mandaat in Afghanistan (ISAF) is een belangrijk novum: voor het eerst wordt de NAVO ingezet buiten het eigen verdragsgebied. De geopolitieke dimensie is duidelijk aanwezig. Zo is Active Endeavour een handreiking aan de oostelijke buurlanden Rusland en Oekraïne en de zuidelijke, islamitische buurlanden Algerije en Marokko.<sup>114</sup>

Het delen van informatie onder de partners werd toegespitst op terrorisme. Hiervoor is een Terrorist Threat Intelligence Unit opgericht. Een mentaliteit van onderlinge openheid wordt gepropageerd. De standaarden voor het opstellen en classificeren van rapporten zijn bij de tijd, maar juridische beperkingen op nationaal niveau maken uitwisseling lastig.

Op de Top van Praag (2002) werd in het Militaire Concept voor de Verdediging tegen Terrorismen een vaste plaats gegeven aan verdediging tegen terroristische aanvallen op NAVO-troepen op missie. Daarnaast is er een reeks van studieprojecten, waarbij ook Nederland een specifieke rol op zich heeft genomen (ten aanzien van inkomende mortiergranaten). De AIV merkt echter op dat grote aandacht voor het beschermen van de eigen troepen tegen terroristische aanvallen een oneigenlijk thema van terrorismebestrijding is. Aanvallen op combattanten moeten uiteraard worden tegengegaan, maar daarvoor behoeft niet het kader van terrorismebestrijding te worden geïntroduceerd. Inhoudelijk is het dus niet nodig NAVO-taken te herdefiniëren in termen van terrorismebestrijding.

Een van de functies van de NAVO als forum op het terrein van terrorismebestrijding, is dat zij degenen die het nationale beleid bepalen ten aanzien van internationale dreigingen – waaronder de ministers van defensie – bij elkaar brengt en bindt aan internationaal beleid. Vanuit dit platform kan een beroep worden gedaan op de organisatie, logistiek en slagkracht van de NAVO, zoals bij de Middellandse-Zeeoperatie en bij surveillancemissies bij grote evenementen. De NAVO is in staat tot krachtig militair optreden door de ervaring van de organisatie (zoals ten aanzien van informatieuitwisseling, procedures en langdurige samenwerking) en de beschikbare militaire capaciteit.

De politieke discussie over militair optreden binnen de NAVO kan ook een hoger politiek belang dienen. In het verleden (met betrekking tot Joegoslavië) is het wel voorgekomen dat het bereiken van consensus tussen de Europese landen eenvoudiger was binnen de NAVO (door druk van de VS en Canada) dan daarbuiten. Bondgenootschappelijke

<sup>114</sup> Artikel 2 van het NAVO-Verdrag stelt onder andere dat het Verdrag een groter terrein bestrijkt dan defensiezaken alleen en dat het tevens gericht is op de bevordering van omstandigheden die stabiliteit, welzijn en economische samenwerking tussen de lidstaten van het Bondgenootschap ten goede komen.

samenwerking op dit thema is verder goed voor de ontwikkeling van de Atlantische dialoog, het overwinnen van frictie, het betrokken houden van de VS bij Europa, het opbrengen van kritiek over en weer en het blijven presenteren van de NAVO aan de VS als een structurele coalitie die waarde heeft.<sup>115</sup>

De samenwerking van de NAVO met de EU verloopt moeizaam. Door intensivering van overleg (zonder het gezamenlijk creëren van structuren en verplichtingen), is het wellicht mogelijk toch vorderingen te maken. Een nuttig model vormt het *Berlijn-plus-arrangement* (inzake het mogelijk gebruik door de EU van NAVO-middelen). Een gemeenschappelijk belang ligt bijvoorbeeld bij het beschermen van essentiële infrastructuur.

<sup>115</sup> Zie: AIV, *Nederland in de veranderende EU, NAVO en VN*, advies nummer 45, Den Haag, juli 2005, p. 47.

## **V** **Terrorismebestrijding en handhaving van de Rechten van de Mens**

### *Inleiding*

In de adviesaanvraag wordt ook aandacht besteed aan de vraag hoe mensenrechten en beginselen van de rechtsstaat optimaal kunnen worden gewaarborgd in de strijd tegen terrorisme. De AIV heeft in het al eerder genoemde interim-advies van december 2005 reeds een aantal aspecten behandeld.<sup>116</sup> In dit advies zal daarom op dat punt slechts een actualisering ter zake worden gegeven (paragraaf V.3). Meer in algemene zin heeft de AIV zich vooral laten leiden door de vraagpunten 8 tot en met 11 in de adviesaanvraag. Daarom geeft de AIV een uiteenzetting van relevante mensenrechtenstandaarden en regels van internationaal humanitair recht en hun toepasselijkheid op anti-terrorisemaatregelen. Daarbij zal tevens aandacht worden besteed aan de toelaatbaarheid van beperkingen en afwijking van de rechten van de mens (paragraaf V.2). Aan het slot van het hoofdstuk zal worden ingegaan op mogelijke verbetering van het mensenrechtenacquis met het oog op bestrijding van het terrorisme. Voor de volledigheid zij ook nog verwezen naar de mensenrechtenpassages in de hoofdstukken III (VN) en IV (EU).

### **V.1 Algemene overwegingen**

Ook in het interim-advies stelde de AIV dat hij geen scheiding wil aanbrengen tussen de beide hoofdvragen van de adviesaanvraag. De waarborging van de beginselen van de rechtsstaat en van de rechten en de veiligheid van personen vormt een onlosmakelijk geheel. In zijn optreden tegen het terrorisme moet de overheid al het mogelijke doen om te voorkomen dat er slachtoffers vallen en dat de maatschappij wordt ontwricht. Terrorisme is een rechtstreekse aanval op de mensenrechten, en vooral op het recht op leven. Een staat als Nederland verdedigt daarbij ook de rechtsstaat, die voor de burgers (en anderen die onder de rechtsmacht vallen) een essentieel onderdeel is van hun bescherming. De staat als rechtsstaat voert die bescherming uit met inachtneming van materiële en procedurele normen. Inbreuken op die normen zijn niet toegestaan en daarmee worden grenzen gesteld aan het overheidsoptreden. Dat mag niet ernstiger zijn dan door het belang van terrorismebestrijding wordt gerechtvaardigd, maar ook niet minder dan noodzakelijk is voor een effectieve bestrijding van terrorisme en de veiligheid van de burgers. Enerzijds betekent dit dat personen die worden verdacht van delicten in de sfeer van terrorisme altijd recht hebben op behandeling volgens een minimumstandaard; deze heeft mede ten doel de kwaliteit van de uitkomst van rechtsprocedures te verzekeren. Anderzijds houdt dit ook in dat degene die niet verdacht wordt van een strafbaar feit (de burger in zijn gewone leven) beschermd wordt en geen ernstige inbreuken op zijn rechten hoeft te dulden, ook niet in het kader van terrorismebestrijding.

De bescherming van de burger door de rechtsstaat brengt een integrale aanpak van alle aspecten met zich. Niettemin zijn overheden en internationale organisaties zich er in toenemende mate van bewust geworden, dat soms een spanning kan ontstaan tussen strijd tegen terrorisme en handhaving van de rechten van de mens. In resolutie 1456 (2003) stelde de VR: 'States must ensure that any measure taken to combat

<sup>116</sup> Zie: AIV, *Terrorismebestrijding in Europees en internationaal perspectief*, interim-advies nummer 11 over het folterverbod, Den Haag, december 2005. De regeringsreactie is van 22 februari 2006.

terrorism comply with their obligations under international law, and should adopt such measures in accordance with international law, in particular international human rights, refugee, and humanitarian law'.<sup>117</sup> Deze verplichting is sindsdien verscheidene malen herhaald. Dit gebeurde onder meer door de VN-Top van september 2005, door de al eerder genoemde Robert K. Goldman en door SGVN Kofi Annan.<sup>118</sup> De AIV onderschrijft dit standpunt, mede omdat een anti-terrorismebeleid dat niet strookt met internationale mensenrechtenstandaarden, juist kan bijdragen aan het creëren van een voedingsbodem voor terrorisme in plaats van het bestrijden daarvan.

In zijn algemeenheid kan daarom worden gesteld dat anti-terrorisemaatregelen altijd verenigbaar dienen te zijn met het internationale recht en meer specifiek met de internationale mensenrechten, het vluchtelingenrecht en het internationaal humanitair recht. Beperkingen van en uitzonderingen op internationaal erkende rechten dienen plaats te vinden binnen het raamwerk van de betreffende gebieden van het internationale recht.<sup>119</sup> Deze constatering is van belang omdat er wel degelijk een zekere ruimte bestaat voor inperkingen van de mensenrechten waar die nodig zijn voor een effectief anti-terrorismebeleid. De AIV gaat hier in de volgende paragrafen nader in.

## **V.2 De toelaatbaarheid van beperking en afwijking van mensenrechten**

Het mensenrechtensysteem voorziet in de mogelijkheid om bepaalde rechten te beperken ten behoeve van de nationale veiligheid, of zelfs om in zeer uitzonderlijke omstandigheden van bepaalde rechten af te wijken. Hieronder volgt een korte weergave.

### **V.2.1 Beperking van mensenrechten**

Beperking van mensenrechten kan alleen plaatsvinden voor zover daarin is voorzien in de desbetreffende mensenrechtenverdragen. Absolute rechten, zoals het verbod op foltering, mogen niet worden beperkt. Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen grenzen aan de inhoud van een recht, zoals die voortvloeien uit de formulering, en grenzen aan de uitoefening van het recht door middel van beperkingsclausules. In dit advies wordt vooral aandacht besteed aan de specifieke beperkingsclausules die behoren bij bepaalde rechten.<sup>120</sup>

Enkele rechten onder het EVRM en het IVBPR die op grond van een beperkingsclausule kunnen worden ingeperkt zijn:

- het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven (artikel 8 EVRM);
- de vrijheid van godsdienst (artikel 9 EVRM en 18 IVBPR);
- de vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM en artikel 19 IVBPR);
- de vrijheid van vergadering en vereniging (artikel 8 EVRM en artikel 21 en 22 IVBPR; zie ook artikel 8 IVESCR over het recht van vakorganisatie); en
- de bescherming van eigendom (artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM).

117 Zie: UN Doc. S/RES/1456 (2003), para 6.

118 Zie: UN Docs. A/60/1, 16 September 2005, para 85, E/CN.4/2005/103, 7 February 2005, para 7-12 en A/60/374, 22 September 2005, para 4.

119 Zie: Richtlijnen betreffende de rechten van de mens en de bestrijding van het terrorisme, Raad van Europa, Comité van Ministers, 11 juli 2002.

120 Voor een uitgebreide behandeling van al deze begrippen, zie J.P. Loof, *Mensenrechten en staatsveiligheid: verenigbare grootheden?*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2005, pp. 191, 202-215 en 235-352.

De beperkingsclausules die bij deze rechten horen zijn niet uniform. De vraag in hoeverre een bepaald recht beperkt kan worden, hangt af van de exacte formulering van de beperkingsclausule. In grote lijnen kunnen drie voorwaarden voor een gerechtvaardigde beperking worden geïdentificeerd:

- 1) de beperking dient een basis te hebben in het nationale recht;
- 2) de beperking moet een legitiem doel dienen, zoals de bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen;
- 3) de beperking dient noodzakelijk en proportioneel te zijn.

In de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en in de opinies van het VN-Mensenrechtencomité zijn deze voorwaarden verder uitgewerkt. De toezichthoudende organen hebben aangegeven dat beperkingen:<sup>121</sup>

- niet de essentie van het betreffende mensenrecht teniet mogen doen;
- geschikt moeten zijn om het desbetreffende legitieme doel te dienen;
- niet mogen discrimineren; en
- niet arbitrair mogen worden toegepast.

### **V.2.2 Afwijken van mensenrechten ten tijde van een noodtoestand**

In de uitzonderlijke situatie van een noodtoestand kan onder zeer strikte voorwaarden van sommige mensenrechten worden afgeweken (*derogeren*). Deze mogelijkheid wordt gegeven in artikel 4 van het IVBPR en artikel 15 van het EVRM.

*De voorwaarden voor het uitroepen van een noodtoestand*<sup>122</sup>

Er zijn twee hoofdvoorwaarden. Deze zijn:

- 1) er moet een reële noodsituatie zijn die een bedreiging vormt voor het bestaan van de staat/natie;
- 2) de noodsituatie moet officieel zijn afgekondigd door het daartoe bevoegde nationale orgaan.

In aanvulling op de hoofdvoorwaarden eist artikel 4 van het IVBPR voorts dat de maatregelen die van het Verdrag afwijken, niet verder gaan dan de toestand vereist. Dit proportionaliteitsbeginsel eist dat de noodtoestand alleen voor een beperkte duur wordt uitgeroepen, en ook in geografisch en materieel opzicht niet verder reikt dan absoluut noodzakelijk. De staat moet bepaalde afwijkingen altijd kunnen rechtvaardigen in het licht van dit proportionaliteitsbeginsel.<sup>123</sup> Bovendien mogen de afwijkende maatregelen niet discrimineren uitsluitend op grond van ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst of maatschappelijke afkomst en de maatregelen mogen ook niet in strijd zijn met andere regels van het internationale recht, zoals het internationaal humanitair recht. Er kan dus geen beroep worden gedaan op artikel 4 van het IVBPR om af te wijken van de regels van de Geneefse Conventies.<sup>124</sup> Tot slot verplicht artikel 4(3) van het IVBPR staten die de noodtoestand uitroepen tot verwittiging van andere statenpartijen via de SGVN.

121 Zie: UN Doc. E/CN.4/2005/103, 7 February 2005, para 8 en in het bijzonder voetnoot 6.

122 Zie: UN Human Rights Committee, General Comment 29, States of emergency (Article 4), 31 August 2001, para 2 en 3, 4, 5 en 9.

123 Ibid. Zie ook: A/RES/60/158, 16 December 2005, para 3.

124 Ibid. Zie ook artikel 5 (2) van het IVBPR.

### *Notstandfeste rechten versus derogabele rechten*

In Artikel 4(2) van het IVBPR en artikel 15(2) van het EVRM wordt een aantal rechten genoemd, waar zelfs in een noodtoestand niet van mag worden afgeweken (*notstandfeste rechten*). Het gaat om:

- het recht op leven (artikel 6 IVBPR en artikel 2 EVRM);
- het verbod op foltering en andere onmenselijke of vernederende behandeling, inclusief het verbod op medische experimenten zonder toestemming (artikel 7 IVBPR en 3 EVRM);
- het verbod op strafbaarheid met terugwerkende kracht (artikel 15 IVBPR en 7 EVRM);
- de vrijheid van gedachten en geweten (artikel 18 IVBPR); en
- het verbod op de doodstraf (artikel 6 Tweede Optionele Protocol IVBPR).

Samengevat kan worden gesteld dat van bepaalde mensenrechten nooit mag worden afgeweken. Dit is vastgelegd in de internationale verdragen. In die gevallen waarin wel mag worden afgeweken, geldt een aantal grondregels, die ook in de strijd tegen terrorisme gelden. In die situatie mag alleen van die mensenrechten worden afgeweken in tijden van noodsituaties. Ook dan gelden beperkingen (zoals tijdelijkheid, proportionaliteit en non-discriminatie). Voorts valt hieronder bijvoorbeeld de verplichting om personen alleen hun vrijheid te benemen in overeenstemming met het recht en gevangenen altijd de mogelijkheid te bieden om hun vrijheidsbeneming aan te vechten en hen nooit incommunicado te houden en het verbod mensen uit te zetten naar landen waar zij een reëel risico lopen te worden gefolterd.<sup>125</sup>

### **V.2.3 Afsluitende opmerkingen**

Het bovenstaande geeft aan dat de mensenrechtenverdragen een gedetailleerd systeem van mogelijkheden voor beperkingen en afwijkingen van mensenrechten omvatten. In concrete situaties moet steeds worden gekeken of een bepaalde beperking of afwijking gerechtvaardigd is. In zaken waar een beroep wordt gedaan op de nationale veiligheid als legitiem doel om een *bepaald recht te beperken*, geeft het EHRM staten een aanzienlijke beleidsvrijheid, de zogenaamde *margin of appreciation*. De marge, die het EHRM aan staten laat bij het *inroepen van de noodtoestand*, is ook zeer ruim, maar deze wordt wel kleiner naarmate de inbreuk op het desbetreffende recht groter is.<sup>126</sup> Zelfs bij de interpretatie en toepassing van mensenrechten meer in het algemeen wordt aan staten een *margin of appreciation* toegekend. In dit verband wijst de AIV op de van verschillende kanten geuite kritiek op het wetsvoorstel voor een apologieverbod in het licht van de vrijheid van meningsuiting<sup>127</sup> en de kritiek op het wetsvoorstel ter verruiming van de opsporings- en vervolgingsbevoegdheden inzake terroristische

125 Zie: Richtlijnen betreffende de rechten van de mens en de bestrijding van het terrorisme, Raad van Europa, CM 11 juli 2002 en de Declaratie van de International Commission of Jurists, Berlijn, 28 August 2004.

126 Zie: J.P. Loof, *Hoe Osama Bin Laden het Verenigd Koninkrijk een noodtoestand bezorgde (I). Enkele aspecten van het spanningsveld tussen terrorismebestrijding en mensenrechtenbescherming*, in 30 NJCM-Bulletin 1: 8-24, pp. 17-24 (2005) en deel (II), in 30 NJCM-Bulletin 2, 137-153, pp. 137-145.

127 Advies van de Raad voor de Rechtspraak van 15 september 2005, advies van de Nederlandse Orde van Advocaten van 9 september 2005 en het Jaarboek van Amnesty International 2006. Zie ook: R. Vennix, *Wetsvoorstel verheerlijken van terrorisme: niet effectief en niet nodig*, in 30 NJCM-Bulletin 8, pp. 1085-1090 (2005) en E.J. Dommering, *Strafbare verheerlijking*, in 80 Nederlands Juristenblad 32, pp. 1693-1696.



misdrijven in het licht van artikel 5 van het EVRM inzake het recht op vrijheid en veiligheid van de menselijke persoon.<sup>128</sup>

Deze gedetailleerde benadering van beperkingen en afwijkingen is specifiek ontwikkeld voor situaties waarin een spanning aan het licht komt tussen de handhaving van de rechten van de mens en andere overheidstaken, zoals het garanderen van veiligheid. Daarom is de benadering in regels vastgelegd in diverse internationale verdragen en verfijnd in de jurisprudentie. Hierop kan worden teruggevallen om de beschreven spanning op te lossen. Het bestaande mensenrechteninstrumentarium biedt daartoe een adequaat raamwerk. Het is in de visie van de AIV niet logisch, en ongewenst, om deze benadering in tijden van gevreesde onveiligheid ter discussie te stellen.

### **V.3 Ontwikkelingen sedert het interim-advies over het folterverbod**

De AIV heeft in december 2005 al een interim-advies uitgebracht over het folterverbod. Dit gebeurde met het oog op de grote actualiteit van dit vraagstuk en de in brede kring ervaren zorg over de ondermijning van het folterverbod. Recente ontwikkelingen tonen aan dat deze problematiek geenszins aan actualiteit heeft ingeboet en onverminderd aanleiding geeft tot ernstige zorg. De AIV gaat in deze paragraaf in op deze actuele ontwikkelingen, met name voorzover deze betrekking hebben op het gestelde in het interim-advies.

In het Verenigd Koninkrijk was *het gebruik van informatie*, die mogelijkwerwijs via foltermethoden door buitenlandse instanties was verkregen, door een Brits rechterlijk orgaan toegelaten in een procedure krachtens de *Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001*. In 2005 bepaalde het House of Lords als hoogste Britse rechtscollege dat dergelijk bewijs, ook al is dit verkregen zonder tussenkomst van Britse autoriteiten maar via derden, niet mag worden toegelaten.<sup>129</sup> Het House of Lords argumenteerde onder andere dat uitsluiting van het desbetreffende materiaal is geboden in artikel 15 van het VN-Verdrag tegen Foltering. Dit is niet alleen gebaseerd op de aanname dat door foltering verkregen bewijsmateriaal onbetrouwbaar is, maar ook dat gebruik van dergelijk materiaal een ondermijnend effect heeft op het justitiële apparaat.

De AIV heeft met instemming kennisgenomen van dit oordeel van de hoogste Britse rechter en memoreert zijn standpunt als verwoord in het interim-advies, dat aan dergelijke dubieuze informatie *in het geheel geen rechtsgevolgen* mogen worden verbonden, dus ook niet buiten rechtszaken. Dit gaat overigens verder dan de ook in de regeringsreactie aangehaalde verdragsnorm. Tegelijk met dit pleidooi voor een juridische beperking heeft de AIV ook gesteld, dat de overheid ontvangen inlichtingen en hun bron dient te evalueren en zo nodig handelend dient op te treden (om personen te beschermen).

128 Zie voor kritiek op het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en van enige andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven, Advies van de NVR van 24 december 2004, advies van de Raad voor de Rechtspraak van 23 december 2004 en Jaarboek van Amnesty International 2006. Zie ook P.H.M.C. van Kempen, *Terrorismebestrijding door marginalisering van strafvorderlijke waarborgen*, in 80 Nederlands Juristenblad 8: 397-400, 2005 en K. Veegens, *Het Straatsburgse recht op vrijheid en veiligheid en Nederlandse verdenkingscriteria voor terrorismeverdachten*, in 31 NJCM-Bulletin 2, pp. 182-205 (2006).

129 House of Lords, 8 December 2005, *Ars Aequi*, jaargang 55/2006, pp. 116-122 met annotatie. Zie: UN Doc. E/CN.4/2006/94.

Met betrekking tot het beginsel van *non-refoulement* en de daarmee samenhangende problematiek van diplomatieke garanties en van *extraordinary renditions*<sup>130</sup>, wijst de AIV op een aantal ontwikkelingen. De HCRM heeft de afgelopen tijd bij herhaling stelling genomen zowel tegen het instituut van diplomatieke garanties (bij overdracht van personen aan staten met een dubieuze reputatie wat betreft het behandelen van gedetineerden) als tegen de praktijk van *extraordinary renditions* waaraan elk rechtsmiddel en rechtsgarantie ontbreekt.<sup>131</sup> Ook groeide binnen de Raad van Europa de wens om zich te beraden over de mensenrechtelijke aspecten van diplomatieke garanties. Een groep specialisten inzake de rechten van de mens in relatie tot strijd tegen het terrorisme kreeg het verzoek te bezien of een juridisch instrument moest worden geformuleerd, maar al spoedig bleek hiertegen in brede kring, vooral aan de zijde van NGO's, de VN-Rapporteur tegen Foltering en de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa, grote bezwaren te bestaan. Dit om principiële en praktische redenen. Principieel, vanwege het risico dat het absolute verbod van foltering en het beginsel van *non-refoulement* zouden worden ondermijnd. Praktisch, omdat naleving moeilijk is te verzekeren en wegens opgedane negatieve ervaringen.<sup>132</sup> In april 2006 is in de Raad van Europa de conclusie bereikt dat er geen minimumvereisten voor diplomatieke garanties dienden te worden opgesteld.<sup>133</sup> De AIV zelf wijst in dit verband nogmaals op het grote belang van het beginsel van *non-refoulement*, dat onlosmakelijk verbonden is aan het absolute karakter van het folterverbod en daarom, ook in de strijd tegen het terrorisme, onverminderd gehandhaafd moet blijven.

Ook signaleert de AIV een actieve bemoeienis van zowel de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa als het Europees Parlement met mogelijke Europese betrokkenheid bij CIA-vluchten gericht op transport en illegale detentie van terreurverdachten. Het recente rapport van D. Marty, rapporteur van de Raad van Europa, versterkt de zorgen over betrokkenheid van Europese regeringen.<sup>134</sup> De Parlementaire Assemblee stelt zelfs dat 14 van haar lidstaten betrokken waren bij *extraordinary renditions*.<sup>135</sup> In reactie daarop zegde Eurocommissaris Frattini, onder verwijzing naar de beperkte zeggenschap die de Europese Commissie heeft over geheime diensten, toe striktere bepalingen op te stellen over wat is geoorloofd en wat niet.<sup>136</sup> Ook verwijst de AIV naar de actie van de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa, die op grond van zijn

130 In het interim-advies omschreven als het oppakken en wegvoeren van personen naar veelal onbekende bestemmingen, zonder enige justitiële tussenkomst en rechterlijke procedures.

131 Zie: UN Doc. E/CN.4/2006/94.

132 Zie: Document Raad van Europa, DH-S-TER (2005) 18.

133 Zie: *No guidelines on empty 'no torture' promises, Council of Europe rejects minimum standards for diplomatic assurances*, persbericht Human Rights Watch, 3 April 2006, New York.

134 Zie: *Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers involving Council of Europe member states*, draft report D. Marty, part II, Council of Europe Parliamentary Assembly, Straatsburg, 7 June 2006.

135 Zie: Resolutie 1507, Raad van Europa, 27 juni 2006. In totaal zou het gaan om meer dan 20 Europese landen, zie ook: *VN erg kritisch over kampen VS*, Volkskrant, 29 juli 2006, p. 4.

136 Zie: International Herald Tribune, 28 June 2006, *Rendition will get closer look; Rights panel keeps prison inquiry open*, p. 3.

bevoegdheid krachtens artikel 52 EVRM, de lidstaten heeft verzocht informatie te verschaffen over mogelijke betrokkenheid van publieke functionarissen bij de vrijheidsbeneming van personen op instigatie van buitenlandse diensten. De uit onderzoeken en rapportages verkregen inlichtingen gaven het Europees Parlement aanleiding de praktijk van *extraordinary renditions* en de rol van de Verenigde Staten in dit verband scherp te veroordelen en lidstaten dringend te verzoeken het beginsel van *non-refoulement*, vervat in artikel 3 van het VN-Verdrag tegen Foltering, nauwgezet te respecteren.<sup>137</sup> De AIV heeft met instemming kennisgenomen van deze ontwikkelingen.

#### **V.4 De verhouding tussen mensenrechten en het internationaal humanitair recht**

Het internationaal humanitair recht is niet van toepassing op terroristische daden die gepleegd zijn *buiten* de context van een gewapend conflict. De internationale mensenrechten zijn hier wel op van toepassing. Omgekeerd rijst de vraag of het internationaal humanitair recht exclusief van toepassing is op terroristische daden gepleegd *binnen* het kader van een gewapend conflict of dat de internationale mensenrechten daarop complementair van toepassing zijn.

Het VN-Mensenrechtencomité heeft in zijn *General Comment* 31 (2004) gesteld dat het IVBPR ook van toepassing is gedurende tijde van gewapend conflict en dat het complementair is aan het internationaal humanitair recht. Dit algemene uitgangspunt is in 2004 bevestigd door het Internationaal Gerechtshof<sup>138</sup> en ook de Inter-Amerikaanse Commissie voor de Rechten van de Mens heeft in haar jurisprudentie de verhouding tussen de twee rechtsgebieden in die zin verduidelijkt.<sup>139</sup>

Daarnaast hebben vijf VN-Rapporteurs in hun gemeenschappelijk rapport over Guantánamo Bay het standpunt herhaald dat de mensenrechten complementair zijn aan het internationaal humanitair recht. Ook zij zien het internationaal humanitair recht als een *lex specialis* ten opzichte van de mensenrechten. Met betrekking tot de gevangenen van Guantánamo Bay gaan de regels van het internationale humanitair recht inzake detentie van personen die deelnemen aan de strijd derhalve vóór artikel 9 van het IVBPR inzake het verbod op arbitraire vrijheidsbeneming. Dit geldt echter alleen voor die gevangenen die gevangengenomen zijn tijdens en in verband met een gewapend conflict. Voor anderen geldt het verbod op arbitraire vrijheidsbeneming van artikel 9 IVBPR zonder meer.<sup>140</sup>

Personen die wel tijdens een internationaal gewapend conflict gevangen zijn genomen, kunnen in drie categorieën worden ondergebracht, namelijk:

137 Zie: Document 2006/2007 (INI), 24 April 2006, para 5, 6 en 13.

138 IGH, Advies, *Legal consequences of the construction of a wall in the occupied Palestinian territory*, 9 juli 2004, para 106. Zoals ook UN Doc. E/CN.4/2005/103, 7 February 2005, para 27.

139 Zie: *Precautionary Measures in Guantanamo Bay*, Cuba, Inter-American Commission on Human Rights, March 13, 2002, als geciteerd in de *Digest of jurisprudence of the UN and regional organizations on the protection of human rights while countering terrorism*, p. 15, gepubliceerd in 2003 door de OHCHR.

140 Zie voor het gestelde in deze passage: UN Doc. E/CN.4/2006/120, 27 February 2006, para 15-16, 19 en 20.

1. krijgsgevangenen, die recht hebben op de uitgebreide bescherming van het Derde Geneefse Verdrag;
2. de zogenoemde 'unprivileged belligerents', die onder het internationale gewoonterecht recht hebben op een humane behandeling van het niveau als voorgeschreven in gemeenschappelijk artikel 3 van de Geneefse Conventies en in artikel 75 van het Eerste Additionele Protocol;
3. de burgerbevolking, wier rechten in het bijzonder in de Vierde Geneefse Conventie zijn opgenomen.<sup>141</sup>

Wat betreft de tweede categorie bestaat er onenigheid over de meer technische vraag of personen die in deze categorie vallen, naast de rechten die zij aan het internationaal gewoonterecht ontleen, ook een direct beroep kunnen doen op bepaalde rechten uit de Geneefse Conventies. De Amerikaanse regering heeft zich de laatste jaren op het standpunt gesteld dat de Geneefse Conventies niet van toepassing zijn op deze zogenoemde 'unlawful combattants'. Echter onlangs heeft het Amerikaanse Hooggerechts-hof dit standpunt verworpen en uitgesproken dat het gemeenschappelijke artikel 3 van deze Conventies wel van toepassing is.<sup>142</sup> In dit verband moet worden opgemerkt, dat artikel 5 van de Derde Geneefse Conventie een procedure voorschrijft voor gevallen waarin twijfel bestaat over de status van krijgsgevangenen en dat artikel 4 van de Vierde Geneefse Conventie bepaalde categorieën personen alleen op grond van hun nationaliteit van bescherming van de Vierde Conventie uitsluit. De AIV constateert bovendien dat in ieder geval brede overeenstemming bestaat dat alle personen uit de tweede categorie, ongeacht hun nationaliteit, te allen tijde recht hebben op een humane behandeling conform de standaarden van het gemeenschappelijk artikel 3 van de Geneefse Conventies en artikel 75 van het Eerste Additionele Protocol. Zodra het conflict is beëindigd, moeten zij worden vrijgelaten omdat hun gevangenneming primair ten doel had om hen te belemmeren verder deel te nemen aan de strijd. Echter, zij kunnen wel worden berecht voor strafbare feiten, inclusief terroristische daden, die zij hebben gepleegd en kunnen daarvoor in voorlopige hechtenis worden gehouden in overeenstemming met de daarvoor geldende wettelijke bepalingen.<sup>143</sup>

Wat betreft krijgsgevangenen en andere gevangenen die buiten het territorium van de gevangennemende staat worden vastgehouden, wijst de AIV erop dat staten gehouden zijn mensenrechtenverdragen ook na te leven ten opzichte van personen die zich buiten hun grondgebied bevinden maar binnen hun jurisdictie, in die zin dat deze staten effectieve controle over de desbetreffende personen uitoefenen. Deze verplichting geldt ook ten aanzien van vredes- en andere militaire operaties, waarbij onder andere Nederland

141 Zie: UN Doc. E/CN.4/2006/120, 27 February 2006, para 22. Zie ook: G.H. Aldrich, *The Taliban, Al Qaeda and the Determination of Illegal Combattants*, in 96 *American Journal of International Law* 4: pp. 891, 893 (2002), en N.J. Schrijver, *Elf september en het internationale recht*, in 80 *NJB* 32: pp. 1688-1692, (2005).

142 Zie: E. van Sliedregt, *Quantánamo Bay. Het Amerikaans Hooggerechtshof en de rechten van 'onwettige vijandelijke strijders'*, in 80 *NJB* 2, 80-86 (2005) en Uitspraak Hooggerechtshof van de VS in de zaak Hamdan, No. 05-184 van 29 juni 2006.

143 Zie voor deze passage: Un Doc. E/CN.4/2005/103, 7 February 2005, para 20 en 21 en UN Doc. E/CN.4/2006/120, 27 February 2006, para 22.

betrokken is, zoals in de Afghaanse provincie Uruzgan.<sup>144</sup> In die zin hebben mensenrechtenverdragen extraterritoriale werking.

## V.5 Verbetering mensenrechtenacquis met het oog op bestrijding terrorisme

Naar aanleiding van de vraagstelling of het internationale mensenrechtenacquis verbetering behoeft met het oog op de bestrijding van het terrorisme, is de AIV tot de conclusie gekomen dat onderscheid moet worden gemaakt tussen het bestaande internationale normatieve kader op het gebied van de mensenrechten en de toepassing van middelen om de rechtshandhaving en naleving te bevorderen en zo nodig af te dwingen.

Hoewel op bepaalde terreinen en ten gunste van bepaalde categorieën personen behoefte blijft bestaan aan nadere regelgeving, bijvoorbeeld voor inheemse volken, gehandicapten en op het gebied van seksuele oriëntatie, is globaal gezien het proces van codificatie van internationale mensenrechten tot op grote hoogte voltooid. Wel heeft de AIV herhaaldelijk zorg uitgesproken over het gevaar dat in het kader van de noodzakelijke en legitieme bestrijding van het terrorisme bestaande internationale mensenrechtennormen ernstig worden ondermijnd. Illustratief is in dit verband, zoals uitvoerig is betoogd, dat het absolute folterverbod in verschillende opzichten op de tocht is komen te staan. Naar de mening van de AIV moet het eerder aangeduide gevaar niet zozeer tegemoet worden getreden via aanvullende codificatie of normstelling van internationale mensenrechten maar eerder door versterking van normhandhaving.

In dit opzicht acht de AIV twee benaderingen van essentieel belang. Ten eerste, versterking van de mechanismen waarmee mensenrechtennormen tijdig kunnen worden betrokken bij het ontwikkelen van maatregelen op nationaal en internationaal niveau ter voorkoming en bestrijding van terrorisme. Dit aspect van onderlinge afstemming is door de AIV herhaaldelijk benadrukt. Zo pleitte de AIV ervoor dat de onder de VR ressorterende organen gericht op de bestrijding van het terrorisme, zoals het CTC en het Al-Qaida-sanctiecomité, mensenrechtenaspecten in hun mandaat en werkzaamheden in aanmerking nemen. Ook ondersteunt de AIV, met betrekking tot de EU, het belang van de wederzijdse afstemming van mensenrechteninstrumenten en anti-terrorisme-instrumenten en de noodzaak van het inbouwen van een mensenrechtentoets in regelgeving en andere maatregelen die worden genomen in de strijd tegen het terrorisme. Een dergelijke benadering is erop gericht dat beleidsmakers en beleidsuitvoerders van meet af aan de mensenrechtencomponent betrekken bij het ontwerpen, uitvaardigen en uitvoeren van anti-terrorisemaatregelen.

De tweede benadering, die overigens niet losstaat van de eerste benadering, is de versterking van nationaal en internationaal toezicht en monitoring ter zake van de verenigbaarheid van wetgevende en uitvoerende maatregelen ter voorkoming van terrorisme

144 Zie: Uitspraken van regionale mensenrechtenorganen: EHRM, *Cyprus v. Turkey* (preliminary objections), judgement of 26 April 1979, Series A, No. 30; *Loizidou v. Turkey* (preliminary objections), judgement of 23 March 1995, Series A, No. 310, para 59-64. Zie voor een begrenzing aan het extraterritoriale effect: *Bankovic and others v. Belgium and others* (admissibility decision), application No. 52207/99, 12 December 2001. Zie ook VN-Mensenrechtencomité in zijn *General Comment 31* (2004), Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, 29 March 2004, para 10. Zie ook: Un Doc. E/CN.4/2005/103, 7 February 2005, para 25 en UN Doc. A/60/374, 22 September 2005, para 15. Vergelijk de zaak over de moord op Argentijnen in Uruguay, Human Rights Committee, Lopez Burgos/Uruguay, Communication No. 52/1979, CCPR/C/13/D/52/1979, 29 July 1981.

met de basiswaarborgen die internationale mensenrechtennormen stellen. In dit verband is de rechtsbeschermende rol van onafhankelijke rechters, zoals gestaafd door uitspraken van Amerikaanse en Britse opperrechters, van eminent belang.<sup>145</sup> Naast de rol van nationale rechterlijke instanties dient ook gewezen te worden op de taken die internationale (semi-)rechterlijke organen verrichten, zoals het EHRM en de verschillende verdragscomités van de Verenigde Naties. De uitspraken van deze (semi-)rechterlijke instanties via jurisprudentie, algemene aanbevelingen en specifiek aan afzonderlijke staten gerichte aanbevelingen, dragen ertoe bij het mensenrechtenacquis te consolideren en te ontwikkelen, vooral ook in de context van het bestrijden van het terrorisme, zoals uit tal van uitspraken is gebleken.<sup>146</sup> Hoewel de effectiviteit van deze (semi-)rechterlijke functie niet optimaal is omdat zij meer reactief dan preventief van aard is, acht de AIV deze (semi-)rechterlijke functie van aanzienlijk belang in het kader van de waarborging van mensenrechten bij de strijd tegen het terrorisme vanwege het gezag dat desbetreffende organen bezitten. De AIV meent dan ook dat deze organen over meer personele en materiële middelen moeten beschikken om hun taken op voortvarende en effectieve wijze te kunnen verrichten.

Als complementaire methode ten opzichte van verdragsorganen zijn in de loop der jaren door de, inmiddels opgeheven, VN-Commissie voor de Rechten van de Mens<sup>147</sup> tal van speciale procedures ontwikkeld bij wijze van Speciale Rapporteurs en werkgroepen. Meer dan verdragsorganen kunnen zij initiërend optreden door, al dan niet op basis van ontvangen klachten, zaken van bijzondere zorg aan de orde stellen, daarover onderzoek te verrichten en regeringen individueel of collectief aan te spreken en voorts aan beleidsorganen van de VN te rapporteren. Aldus hebben sedert 2001 veel van de speciale procedures, zoals die betreffende foltering, willekeurige detentie, vrijheid van meningsuiting, vrijheid van religie, rassendiscriminatie, expliciet aandacht besteed aan de waarborging van onder hun mandaat vallende mensenrechten in de context van de bestrijding van terrorisme. Illustratief in dat verband is het eerder genoemde gezamenlijke optreden van vijf Speciale Rapporteurs met betrekking tot de situatie van de gedetineerden in Guantánamo Bay.

Desondanks bleek behoefte te bestaan aan een speciale mandataris die zijn werkzaamheden volledig kan richten op de bevordering en bescherming van de rechten van de mens in de context van de bestrijding van terrorisme, als aanvulling op de deelaanpak van andere mensenrechtenorganen en met nadruk op een proactieve benadering ten aanzien van regeringen, internationale organisaties en non-gouvernementele organisaties. Het was dan ook van groot belang dat de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens in april 2005 een Speciale Rapporteur met een mandaat in zojuist bedoelde zin creëerde.<sup>148</sup> De Finse mensenrechtenexpert Martin Scheinin werd in deze functie benoemd. Zijn eerste rapport geeft blijk van een groot aantal activiteiten, waarbij hij wetgeving en praktijken in diverse landen kritisch aan de orde stelde (onder andere via

145 Zie: UN Doc. E/CN.4/2005/103, para 13-15.

146 Zie: *Digest of jurisprudence of the United Nations and regional organizations on the protection of human rights while countering terrorism*, United Nations, New York and Geneva, 2003.

147 Nu de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens is opgevolgd door de Raad voor de Rechten van de Mens, ligt daar de bevoegdheid voor het verlengen van mandaten van speciale procedures.

148 Commissieresolutie 2005/80 van 21 april 2006.



bezoeken aan landen), aandacht besteedde aan klachten (veelal gezamenlijk met andere Speciale Rapporteurs) en contacten onderhield met betrokken internationale instanties zoals het CTC. In zijn rapport gaat hij ook uitvoerig in op de kwestie van het definiëren van terrorisme, op de gewenste rol van mensenrechten in het werk van het CTC met betrekking tot landenrapporten en op modaliteiten van samenwerking van de Speciale Rapporteur met het CTC.<sup>149</sup> De AIV heeft stellig de indruk dat de Speciale Rapporteur met voortvarendheid zijn monitoringtaak heeft aangepakt en dat hij een positieve rol kan blijven vervullen om, in samenwerking met andere mensenrechtenorganen, de mensenrechtelijke normhandhaving te bevorderen en te bewaken. De AIV meent dan ook dat het werk van de Speciale Rapporteur krachtige steun verdient en dat hij met voldoende personele en materiële middelen toegerust moet worden om zijn taak op effectieve wijze te kunnen uitvoeren.

Ten slotte wil de AIV wijzen op het belang van gezaghebbende opinies van hoge internationale functionarissen, zoals de SGVN, de HCRM en de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa. In toenemende mate hebben zij, in meer algemene zin of met betrekking tot bepaalde praktijken of in het kader van landenbezoeken,<sup>150</sup> uitdrukking gegeven aan de noodzaak de mensenrechten te respecteren in de context van de bestrijding van het terrorisme.

De AIV concludeert samenvattend dan ook dat het internationale mensenrechtenacquis moet worden versterkt door middel van vooral twee benaderingswijzen, namelijk enerzijds bevordering van wederzijdse afstemming van mensenrechteninstrumenten en anti-terrorisme-instrumenten, zowel in de Verenigde Naties als in de Europese Unie, en anderzijds intensivering van de monitoringtaak van bestaande (semi-)rechterlijke, toezichhoudende en adviserende organen op het gebied van de rechten van de mens. De AIV beveelt de regering aan versterking van deze benaderingswijzen krachtig te steunen, met politieke en materiële middelen.

149 Zie: Un Doc. E/CN.4/2006/98.

150 Het betreft bijvoorbeeld HCRM Louise Arbour inzake diplomatieke garanties en *extraordinary renditions* en Commissaris Alvaro Gil-Robles van de Raad van Europa over Zweden en het Verenigd Koninkrijk.



## **VI Samenvatting, conclusies en aanbevelingen**

### *Algemeen*

In zijn adviesaanvraag heeft de regering de situatie na de terroristische aanslagen van 11 september 2001 als uitgangspunt genomen. De noodzaak en urgentie van een effectieve bestrijding van terrorisme, werd door een reeks van aanslagen die ook na 11 september 2001 zijn gepleegd in verschillende landen en plaatsen, benadrukt. De AIV heeft zich dan ook, hoewel zich ten eerste bewust van een lange geschiedenis van terroristische plannen en aanslagen, geconcentreerd op het actuele terrorisme en de bestrijding daarvan in internationaal en Europees verband.

In zijn advisering over de bestrijding van het internationaal terrorisme stelt de AIV voor op dat de waarborging van de beginselen van de rechtsstaat en van de rechten en de veiligheid van personen een onlosmakelijk geheel vormen. In elk optreden tegen terrorisme moet al het mogelijke worden gedaan om te voorkomen dat er slachtoffers vallen en dat de maatschappij wordt ontwricht. Terrorisme is een rechtstreekse aanval op de mensenrechten en vooral het recht op leven. De staat is verplicht het recht op leven te beschermen. Terzelfder tijd moeten maatregelen tegen terrorisme, zoals de AIV ook heeft betoogd in zijn interim-advies, verenigbaar zijn met de beginselen van de rechtsstaat en met de verplichtingen die staten op zich genomen hebben krachtens het internationale recht, in het bijzonder de internationale mensenrechten.

Voor het treffen van effectieve maatregelen tegen de gevaren en dreigingen van terrorisme is het van groot belang dat steeds een reële inschatting wordt gemaakt van deze gevaren en dreigingen. Daarbij moet worden gezien welke maatregelen mogelijk doeltreffend zijn en hoe de rechtsstatelijke en sociaal economische kosten van zulke maatregelen zich verhouden tot andere maatschappelijke belangen. De omvang van de maatregelen moet niet ernstiger zijn dan door het belang van terrorismebestrijding wordt gerechtvaardigd, maar ook niet minder zijn dan noodzakelijk is voor een effectieve bestrijding van terrorismebestrijding en de veiligheid van de burgers. Dit impliceert de noodzaak van een periodieke evaluatie van het internationale instrumentarium dat tegen terrorisme moet worden aangewend en dientengevolge een mogelijke aanpassing van dit instrumentarium al naar gelang een toename of afname van het dreigingsgevaar.

De AIV onderschrijft de opvatting dat elke strategie ter bestrijding van terrorisme componenten moet bevatten die gericht zijn tegen onmiddellijke en acute dreigingen en gevaren, maar tevens preventieve componenten moet inhouden gericht op het wegnemen c.q. het verminderen van voedingsbodems die aanleiding geven tot het ontstaan van terroristische bewegingen. In dit opzicht zijn korte-, middellange- en langetermijn beleidsuitgangspunten en beleidsmaatregelen geboden. De AIV constateert met instemming dat in het kader van de activiteiten van de Verenigde Naties en de Europese Unie deze preventieve en repressieve benadering duidelijk wordt onderkend.

De AIV vraagt bijzondere aandacht voor effecten en neveneffecten van instrumenten die gehanteerd of ingezet worden ter bestrijding van terrorisme. In dit verband meent de AIV dat het gebruik van geweld als instrument van terrorismebestrijding met de grootste terughoudendheid moet worden gehanteerd, zowel vanwege het inherente escalatierisico als vanwege de radicaliserende werking. In het bijzonder geldt dit voor geweldsaanwending die als disproportioneel moet worden gekenschetst.

### Voedingsbodem en beleidsontwikkeling

De AIV stelt voorop dat het onderkennen en analyseren van de factoren en omstandigheden waaruit terrorisme kan voortkomen, van groot belang is voor beleidsontwikkeling ter preventie van terroristische gevaren. Begrip hebben voor deze factoren en omstandigheden betekent overigens in het geheel niet, dat de strijdwijze van terrorisme daarvoor kan worden gerechtvaardigd. Zonder de pretentie te hebben een alomvattende visie te presenteren omtrent factoren die radicalisering en ontwikkeling tot terrorist in de hand werken, heeft de AIV zich een indruk gevormd van deze factoren en daarbij een vijftal aangeduid dat bijzondere aandacht verdient: (i) *instabiele c.q. falende staten* die veelal een 'faciliterende omgeving' bieden voor internationale criminaliteit en terrorisme; (ii) al dan niet gerechtvaardigde gevoelens van *marginalisering* op wereldwijd niveau en binnen landen, gepaard gaand met politiek en sociaal en/of economisch isolement en leidend tot frustratie en ontvankelijkheid voor radicalisering; (iii) *conflicten* van nationalistische, etnische, religieuze en tribale aard, veelal leidend tot gewelddadig verzet, ook in de vorm van daden van terrorisme; (iv) de *cultuurhistorische* context, zich onder meer uitend in een vijandbeeld tegenover westerse opvattingen en belangen (zogenoemde occidentalisme) en tegelijkertijd versterkt door huidige concrete misvattingen en gebreken van het anti-terrorismebeleid (foltering, Guantánamo Bay, buitenproportioneel geweld, gelijkschakeling van jihad met terrorisme); (v) specifiek binnen West-Europa, veelal *falende integratie* van migrantengemeenschappen, in het bijzonder minderheden met een islamitische achtergrond, gepaard gaand met sociaal-economische en politieke discriminatie en leidend tot uitzichtloosheid, frustratie en opstandigheid.

De AIV is er zich van bewust dat aan het onderkennen van voedingsbodems niet eenvoudigweg beleidsconclusies kunnen worden gekoppeld. Een bepaalde factor of omstandigheid waaruit terrorisme voortkomt kan een historisch feit zijn dat als zodanig niet ongedaan gemaakt kan worden. De AIV concentreert zich, gezien zijn mandaat, op buitenlandspolitieke aspecten. Beleidsconsequenties die als zodanig een eigen intrinsieke waarde hebben maar die ook een preventief effect kunnen hebben als integraal onderdeel van het antiterrorismebeleid, zijn in verschillende hoofdstukken van dit advies aan de orde geweest en hebben implicaties die zich uitstrekken van de korte naar de lange termijn. De AIV beveelt in dit verband aan dat Nederland op eigen kracht, maar vooral ook in multilateraal kader, actief bijdraagt aan:

- wereldomvattende dialogen en het creëren van onderling begrip tussen landen en religies, zoals opgezet in UNESCO-verband, in het kader van de VN, door initiatieven van individuele landen, door NGO's en religieuze organisaties;
- projecten en technische bijstand zoals aanbevolen door het CTC in aansluiting op programma's van UNDP inzake goed bestuur en ter versterking van rechtshandhavingscapaciteit, met inzet van het Bureau van de HCRM en de Afdeling ter Voorkoming van terrorisme van het VN-Bureau inzake Drugs en Misdaad;
- bevordering door de EU van hulpprogramma's van goed bestuur, mensenrechten, democratie, educatie, economisch welzijn, conflictoplossing en van het EU-actieplan mede gericht op een actief integratiebeleid ten aanzien van minderheden en meer in het bijzonder van gemarginaliseerde groepen;
- verbetering van wereldwijde naleving van universele mensenrechten en het herkenbaar maken dat het Westen niet met twee maten meet, zoals ook reeds in het interim-advies tot uitdrukking is gebracht;
- conflictpreventie, conflictbeslechting en wederopbouw na conflicten als essentiële onderdelen van elk beleid inzake terrorismebestrijding. Tevens dient een actiever Midden-Oostenbeleid van de EU, met meer druk op Israël en de handhaving van de druk op Hamas om over te gaan tot erkenning van Israël, te worden bevorderd; dit vanwege de positie van betrokken partijen en de beeldvorming over het Westen in brede islamitische kring;

- inzet van verschillende instrumenten ter bevordering van het weerstandsvermogen tegen radicalisering, onder meer openbaarheid van financiële stromen om duidelijk te maken wie radicale activisten en aanstichters betaalt, bevordering van wetenschappelijk onderzoek, bevordering van het verspreiden van informatie (bijvoorbeeld over internationale normen), bevordering van internationale contacten opdat burgers en imams zicht kunnen krijgen op een veelheid aan legitieme uitingen en tradities binnen de islam en het beschikbaar stellen van meer beurzen voor studenten uit moslimlanden;
- het creëren van betere voorwaarden voor integratie van migranten, onder meer door de bestrijding van discriminatie ter zake van ras, nationale en etnische herkomst en religie, de bevordering en bescherming van minderhedenrechten en meer in het algemeen de naleving van mensenrechtenverdragen en toe te zien en te bewerkstelligen dat Nederland daaromtrent op effectieve wijze verantwoording blijft afleggen bij de bevoegde organen van de VN, de Raad van Europa en de EU.

#### *Internationaal instrumentarium*

In zijn beoordeling van maatregelen die in internationaal en Europees verband zijn genomen ter bestrijding van terrorisme, met name in het kader van de VN, de EU, de Raad van Europa, de OVSE en de NAVO, staat de AIV steeds voor ogen hoe het internationale instrumentarium versterkt en beter benut kan worden. De AIV benadrukt in dit verband dat de effectiviteit van dit instrumentarium grotendeels afhangt van de mate waarop staten, afzonderlijk en gezamenlijk, uitvoering geven aan de voorgeschreven maatregelen.

Eén van de instrumenten die een basis vormt voor de bestrijding van terrorisme is de *juridische normstelling* in de vorm van verdragen, waarvan in de afgelopen 40 jaar in VN-kader een dertiental is opgesteld. Al vele jaren wordt, moeizaam, onderhandeld over een alomvattend verdrag tegen terrorisme. De AIV moet helaas constateren dat overeenstemming over een internationale, juridische definitie van het begrip terrorisme nog ver weg lijkt. De controverses over het zg. staatsterrorisme en de strijd tegen vreemde overheersing zijn onverlet actueel. Hoewel een dergelijk alomvattend verdrag naar het oordeel van de AIV een nuttige bijdrage levert bij de omvorming van de thans gefragmenteerde benadering van 13 verdragen naar een meer coherente strategie, mag de afwezigheid van een dergelijke definitie geen rem zijn op het antiterrorismebeleid. Voor beleidsdoeleinden leent de omschrijving, die de VR heeft opgenomen in zijn unaniem aanvaarde resolutie 1566 van 8 oktober 2004, zich goed.

De AIV is tevens van oordeel dat ook het recente Verdrag ter Voorkoming van Terrorismen dat in het kader van de Raad van Europa tot stand is gekomen, een nuttig additioneel instrument is in de strijd tegen terroristische activiteiten. Echter het ambigue karakter van enige kernbepalingen mag niet over het hoofd worden gezien. Dit geldt in het bijzonder voor de kwestie van 'publieke provocatie' tot het plegen van een terroristisch misdrijf, een kwestie die spanningen oproept met de vrijheid van meningsuiting.

Versterking van *toezicht op de naleving van normen* en van voorgeschreven beleidsmaatregelen gericht op de bestrijding van terrorisme verdient hoge prioriteit. In het kader van de VN is de rol van het CTC en het secretariaat (CTED) ten aanzien van de rapportageverplichtingen van de lidstaten en de consolidering daarvan alsmede het bezoeken van landen om additionele informatie te verkrijgen over de behoeften op het terrein van capaciteit van terrorismebestrijding van wezenlijk belang. Evenzeer acht de AIV het van groot belang dat de Europese Unie meer nadruk legt op toezicht op inspanningen van lidstaten tot het nakomen van afspraken ter bestrijding van terrorisme, onder andere

door dit toezicht in publieke voortgangsmechanismen adequaat en concreet te detailleren.

*Samenwerking en mechanismen* die daartoe in het leven zijn geroepen of die effectiever gericht kunnen worden op terrorismebestrijding vormen een essentieel onderdeel van het instrumentarium. Hiertoe behoren uitwisseling van informatie, standaardisering van procedures en classificaties. Een verbeterde operationele samenwerking van opsporingsdiensten moet hier een gevolg van zijn. Ook moet de doelmatigheid van de rol van Europol nader in overweging worden genomen. De AIV is verder van mening dat een aantal mechanismen ter bestrijding van terrorisme dat in het kader van de EU is ontwikkeld, namelijk het EAB ter versnelde overdracht van verdachte personen en, ter uitvoering van desbetreffende resoluties van de VR, het financieel sanctieregime voor personen en organisaties die in verband worden gebracht met betrokkenheid bij terroristische activiteiten, moet worden beschouwd als een versterking van het internationale instrumentarium.

*Samenhang en architectuur* van internationale organisaties en instellingen maken deel uit van het internationale instrumentarium. Ten aanzien van de VN steunt de AIV het streven van de SGVN om de coherentie van de verschillende organen en secretariaatsonderdelen te verbeteren. De AIV bepleit niet dat een proces in gang gezet zou moeten worden om te komen tot een nieuwe organisatie binnen of buiten de VN met een mandaat voor terrorismebestrijding. Met betrekking tot de EU waardeert de AIV de rol van de coördinator terrorismebestrijding. De AIV is voorstander van versterking van zijn positie. Onderdeel van deze versterking betreft ook een versterkte verantwoordingsplicht van zijn beleid en concrete acties jegens het Europese Parlement. Een ander onderdeel betreft de verbetering van de samenwerking tussen de operationele opsporingsautoriteiten. Eveneens met betrekking tot de EU bepleit de AIV dat ter wille van effectiviteit en legitimiteit alle antiterroristische maatregelen zo slagvaardig mogelijk worden voorbereid. Dit kan impliceren dat besluitvorming over terrorismebestrijding moet worden overgeheveld van de Derde naar naar de Eerste Pijler. De AIV komt hierop in een binnenkort te publiceren advies terug.

*Gewapend optreden* moet alleen in uitzonderlijke gevallen als instrument tegen terrorisme worden gehanteerd. Als zodanig heeft het collectieve veiligheidsstelsel van de VN na 11 september 2001 als kader gefunctioneerd. De AIV wijst er voor de volledigheid op dat zelfverdediging op basis van artikel 51 van het Handvest, in het internationale recht wordt gekoppeld aan een aantal beperkingen. In het kader van de bestrijding van terrorisme meent de AIV dat het begrip zelfverdediging niet zover mag worden opgerekt dat het ongelimiteerd wordt toegepast buiten het bestrijden van de oorspronkelijke aanvallers.

#### *Rechtsbeginselen en legitimiteit*

De AIV benadrukt nogmaals dat de instrumenten die worden ingezet in de bestrijding van terrorisme effectief en slagvaardig moeten zijn. Tegelijkertijd dient deze inzet te geschieden met respectering van de beginselen die in een rechtsstaat moeten worden hoog gehouden, zoals de fundamentele mensenrechten, en met inachtneming van de bevoegdheden die aan internationale organen zijn toegekend. De AIV hecht er aan dat beleidsmaatregelen in de zin van regelgeving en uitvoering getoetst worden aan hun democratische legitimiteit, transparantie, proportionaliteit en voorwerp blijven van periodieke evaluaties.

De AIV constateert dat de VR verstrekende maatregelen heeft genomen ter bestrijding van terrorisme, in het bijzonder na de aanslagen van 11 september 2001. Hiermee

heeft de VR zich als het ware wetgevende en rechtsprekende bevoegdheden toegeëigend. De AIV betwist niet de legaliteit van deze bevoegdheidsuitoefening, maar meent wel dat de VR de legitimiteit van zijn activiteiten dient te vergroten door zich meer inhoudelijk te verantwoorden en aansluiting te zoeken bij inhoudelijke mensenrechten-normen, bijvoorbeeld in zoverre sanctiemaatregelen rechtstreeks betrekking hebben op individuele personen/verdachten. Voorts blijven voortdurende toetsing en periodieke evaluaties aan de criteria van noodzaak en proportionaliteit geboden.

Ten aanzien van belangrijke operationele instrumenten die voor de EU in het kader van effectieve terrorismebestrijding zijn ingevoerd, meent de AIV dat de praktijk de toets van respect voor fundamentele rechtsbeginselen niet volledig kan doorstaan. Daarom bepleit de AIV dat als pendant van het EAB in het kader van de EU versnelde vaststelling plaats heeft van het beoogde Kaderbesluit inzake bepaalde procedurele rechten in strafzaken, houdende essentiële mensenrechtelijke normen van strafrechtspleging waaraan lidstaten moeten voldoen. Ook bepleit de AIV dat ter zake van financiële sancties actieve aandacht wordt besteed aan de rechtsbescherming van betrokken personen en organisaties. In het bijzonder mag hun het recht niet worden onthouden om besluiten tot plaatsing op een financiële sanctielijst bij een rechterlijke instantie inhoudelijk aan te vechten. Voorts bepleit de AIV dat waar de bescherming van persoonsgegevens in het geding is, effectieve toetsing plaats heeft aan de criteria van noodzakelijkheid en proportionaliteit.

Meer in het algemeen beveelt de AIV aan dat er een meer zichtbare toetsing komt van de effecten van EU-maatregelen op de rechten van burgers. Daarbij kan in EU-kader de juridische afdeling van het Raadssecretariaat of van de Commissie een rol spelen, mits het resultaat van de toetsing openbaar is. Voorts dient, voordat vergaande maatregelen worden ingevoerd een publiek debat plaats te hebben, waarbij naast het Europees Parlement, ook nationale parlementen zich moeten verdiepen in de afwegingen die door regeringen worden gemaakt. Ten slotte benadrukt de AIV dat door het betrachten van transparantie en het verrichten van periodieke evaluaties moet worden voorkomen dat specifieke bevoegdheden, die in het leven zijn geroepen voor terrorismebestrijding, worden ingezet voor andere doeleinden of van kracht blijven na het wegvallen van de dreiging.

#### *Handhaving van de rechten van de mens*

In de adviesaanvraag is specifiek de vraag aan de orde gesteld in hoeverre de rechten van de mens kunnen worden beperkt bij het bestrijden van terrorisme. Het antwoord ligt in de geldende normen en jurisprudentie besloten. De nadruk ligt daarbij op de beginselen van noodzaak en proportionaliteit. Het bestaande stelsel van de rechten van de mens biedt afdoende mogelijkheden deze rechten te beperken of – bij noodtoestand – nog verder reikende tijdsgebonden maatregelen te nemen. De AIV onderschrijft de noodzaak hiervan terughoudend gebruik te maken, wil men niet het stelsel ondergraven, en dat strikt moet worden voldaan aan de eisen van nationale en internationale controle.

De AIV herinnert er aan dat bepaalde rechten een absoluut karakter hebben waarop onder geen omstandigheden inbreuk mag worden gemaakt, zoals het recht om niet gefolterd te worden of te worden onderworpen aan wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. De AIV is bezorgd over nog steeds voortdurende ontwikkelingen die het folterverbod ondermijnen en heeft deze eerder beschreven in zijn interim-advies van december 2005. De AIV onderstreept nogmaals in dit verband dat het beginsel van *non-refoulement*, zoals verdragsrechtelijk en in jurisprudentie verankerd,

onvoorwaardelijk moet worden gehandhaafd en dat de praktijk van zogenaamde *extraordinary renditions*, veelal uitgevoerd via geheime transporten en buiten elke vorm van legaliteit, in strijd is met de basisbeginselen van het internationale recht.

Ten aanzien van krijgsgevangenen en andere personen die buiten het territorium van de gevangennemende staat worden vastgehouden wegens vermeende betrokkenheid bij terroristische activiteiten, wijst de AIV erop dat staten gehouden zijn mensenrechtenverdragen ook na te leven ten opzichte van personen die zich buiten hun grondgebied bevinden maar binnen hun jurisdictie in die zin dat deze staten effectieve controle en macht over de desbetreffende personen uitoefenen. Deze verplichting geldt ook ten aanzien van vredes- en andere militaire operaties waarbij onder andere Nederland betrokken is, zoals de Afghaanse provincie Uruzgan.

De AIV ziet een verdere versterking van het mensenrechtenacquis niet zozeer in nieuwe normstelling maar in krachtigere normhandhaving en normnaleving. Hiertoe is een betere wederzijdse afstemming van mensenrechteninstrumenten en van antiterrorisemaatregelen vereist. Tevens is het van belang dat in regelgeving voor andere maatregelen, die worden genomen in de strijd tegen terrorisme, ook een mensenrechtentoets wordt ingebouwd. Dit geldt derhalve ook voor de onder de VR ressorterende organen en voor de werkzaamheden en instrumenten die in het kader van de EU ten uitvoer worden gebracht ter zake van de bestrijding van terrorisme.

De AIV is voorts van oordeel dat nationaal en internationaal toezicht en monitoring inzake de verenigbaarheid van wetgevende en uitvoerende anti-terrorisemaatregelen met basisnormen van mensenrechten versterking behoeft. In dit verband wijst de AIV op de belangrijke rol die onafhankelijke nationale en internationale rechterlijke en semi-rechterlijke organen spelen. Tevens meent de AIV dat de in 2005 ingestelde Speciale Rapporteur der VN ter bewaking van de rechten van de mens in de context van de voorkoming en bestrijding van terrorisme, alle steun verdient.

Aldus concludeert de AIV dat in de strijd tegen terrorisme het internationale mensenrechtenacquis moet worden versterkt door middel van vooral twee benaderingswijzen. Enerzijds moet dat door bevordering van wederzijdse afstemming van mensenrechteninstrumenten en anti-terrorisme instrumenten, zowel in de VN als in de EU. Anderzijds gaat het om intensivering van de toezichthoudende taak van bestaande (semi-)rechterlijke, toezichthoudende en adviserende organen op het gebied van de rechten van de mens. De AIV beveelt de regering daarom ook aan versterking van deze benaderingswijzen krachtig te steunen met politieke en materiële middelen.

Samenvattend concludeert de AIV dat terrorisme nooit is goed te praten en moet worden bestreden. Deze bestrijding dient echter altijd te blijven voldoen aan de door onszelf geschapen rechtsstaat en aan de beginselen van het internationale recht in het algemeen en die betreffende de rechten van de mens, het vluchtelingenrecht en het humanitaire recht in het bijzonder.



Ministerie van  
**Buitenlandse Zaken**

De Voorzitter van de Adviesraad  
Internationale Vraagstukken  
Mr. F. Korthals Altes  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Directie Politieke Zaken  
Bezuidenhoutseweg 67  
2594 AC Den Haag

*Datum* 15 juli 2005  
*Kenmerk* DPZ-234/05  
*Blad* 1/6  
*Bijlage(n)*  
*Betreft* Terrorismebestrijding in Europees en internationaal  
perspectief  
*C.c.*

*Behandeld* Jules Gerzon  
*Telefoon* 070-348 5503  
*Fax* 070-348 4638  
*E-mail* jules.gerzon@minbuza.nl

Zeer geachte Voorzitter.

De aanslagen van 7 juli jl. in Londen onderstrepen nogmaals de noodzaak en urgentie van een effectieve bestrijding van terrorisme. Sinds de aanslagen van 11 september 2001 is wereldwijd een groot aantal maatregelen genomen ter bestrijding van terrorisme. De aanslagen van 11 maart 2004 hebben gezorgd voor een verscherpt dreigingsbewustzijn in Europa en hebben geleid tot een aanvullend pakket maatregelen en de benoeming van een EU contra-terrorismecoördinator. Ook nationaal is door de regering een groot aantal maatregelen genomen, zowel ter vergroting van de veiligheid in Nederland, alsook ter voorkoming van het gebruik van Nederlands grondgebied voor voorbereidende handelingen voor aanslagen elders.

Internationaal terrorisme post 11 september vraagt om nationale, Europese en internationale maatregelen die elkaar versterken en complementeren.

Nederland heeft zich tijdens zijn recente EU-voorzitterschap ingezet voor versterking van maatregelen tegen terrorisme in EU-kader en de implementatie van reeds genomen wet- en regelgeving op dit gebied. Daarnaast heeft Nederland zich ingezet voor het verbeteren van de toepassing van internationale sancties tegen terroristische organisaties door EU-lidstaten. Voorts is onder Nederlands voorzitterschap een begin gemaakt met technische assistentie aan derde landen op basis van EU-dreigingsanalyses. Ook heeft Nederland zich sinds 2001 op nationaal en internationaal niveau (onder andere binnen de Verenigde Naties en de Financial Action Task Force)





ingezet voor de ontwikkeling van effectieve maatregelen in de strijd tegen de financiering van terrorisme, hierbij steeds de nadruk leggend op de noodzaak van een preventief karakter van de maatregelen.

In bilateraal en multilateraal verband dringt de Nederlandse regering aan op het naleven van verplichtingen inzake mensenrechten en internationaal humanitair recht bij de bestrijding van terrorisme. Voorbeelden hiervan zijn het overleg dat Nederland voert met de Verenigde Staten over de behandeling van gevangenen in Guantánamo Bay, Afghanistan en Irak en de inspanningen die zijn gepleegd in de VN-Mensenrechtencommissie van 2005 voor een resolutie over het respecteren van mensenrechten in de strijd tegen het terrorisme. In dit kader is een Speciaal Rapporteur ingesteld met een sterk mandaat om ondermeer advies te verstrekken aan staten, te reageren op informatie die hem ter ore komt en op ontwikkelingen die zouden kunnen leiden tot mensenrechtenschendingen, landenbezoeken af te leggen en een coördinerende rol te vervullen in de samenwerking tussen regeringen, VN-organen en -instellingen, NGO's en regionale en internationale instellingen.

Voor de Nederlandse regering heeft het treffen van maatregelen ter bescherming van de eigen burgers gericht op het voorkomen van aanslagen en het bestrijden van terroristische groepen de hoogste prioriteit gekregen. Daarnaast is er in toenemende mate belangstelling voor vragen als: wat drijft terroristen, en wellicht nog belangrijker, waarom geven bepaalde burgers impliciete of expliciete steun aan terrorisme? Hierover is onderzoeksmateriaal voorhanden, al blijft het niet eenvoudig een alomvattende verklaring voor (steun aan) terrorisme te vinden. Daarbij doemt de vraag op of en hoe het mogelijk is om de voedingsbodem voor terrorisme en radicalisme terug te dringen, bijvoorbeeld in het kader van Amerikaanse en Europese initiatieven voor hervormingen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika.

Onlangs verscheen het rapport van het High Level Panel (HLP) van de Verenigde Naties, waarvan een substantieel deel wordt besteed aan een allesomvattende strategie voor de bestrijding van internationaal terrorisme. Het HLP behandelt hierin de kwestie van de Alomvattende Conventie inzake Internationaal Terrorismen en de definitie van terrorisme, het internationaal sanctieinstrumentarium waaronder de sanctielijsten behorend bij VNVR-resoluties 1267/1390, de conventie tegen nucleair terrorisme, het belang van het respecteren van mensenrechten en burgerlijke vrijheden en de onderliggende oorzaken van terrorisme.

Het HLP-rapport zet de toon voor een internationaal debat over de rol van de internationale gemeenschap als geheel bij het aanpakken van grensoverschrijdende problemen. In zijn toespraak bij de Internationale Conferentie ter bestrijding van terrorisme in Madrid in maart 2005 noemde de Secretaris-Generaal van de Verenigde



Naties (SGVN) de bestrijding van terrorisme één van de belangrijkste uitdagingen voor de komende decennia. Hij pleitte nadrukkelijk voor eensgezindheid van de internationale gemeenschap en riep op tot effectieve internationale samenwerking om terrorisme, dat gericht is op het ontwrichten van maatschappijen en van de internationale rechtsorde, een halt toe te roepen. Hierbij onderstreepte de SGVN dat in de strijd hiertegen mensenrechten en de beginselen van de rechtsstaat dienen te worden gerespecteerd.

De regering onderschrijft de visie van de SGVN dat de bestrijding van terrorisme om een effectieve reactie van de internationale gemeenschap vraagt. Deze reactie dient zich te richten op bestrijding van terrorisme en tevens op strategische wijze om te gaan met het wegnemen van voedingsbodems van terrorisme en radicalisering. Voorts dient de internationale reactie te worden gereflecteerd in regionale en nationale maatregelen. De regering stelt daarbij dat maatregelen dienen te worden genomen met inachtneming van de verplichtingen op het terrein van mensenrechten en internationaal humanitair recht.

De regering verzoekt de AIV om een oordeel te geven over de bestrijding van internationaal terrorisme sinds 11 september 2001 en vooruit te blikken naar de agenda voor de komende jaren, zoals die o.a. is geschetst door het HLP-rapport, met bijzondere aandacht voor de vraag hoe het internationale terrein invloed uitoefent op het nationale terrein en vice versa.

Voorts verzoekt de regering de AIV om advies over de vraag hoe mensenrechten en de beginselen van de rechtsstaat optimaal kunnen worden gewaarborgd in de strijd tegen het terrorisme, waarbij de regering in het bijzonder geïnteresseerd is in de vraag of naar het oordeel van de AIV beperkingen van de mensenrechten en internationaal humanitair recht gerechtvaardigd zijn, en zo ja in welke mate en in welke gevallen.

Ik zou u willen verzoeken in uw advies met name in te gaan op de volgende vraagpunten:

1. Hoe beoordeelt de AIV de maatregelen die zijn genomen in internationaal kader ter bestrijding van internationaal terrorisme in reactie op de aanslagen van 11 september 2001? In het bijzonder: hoe beoordeelt de AIV de ontwikkeling van de internationale rechtsorde op het gebied van terrorismebestrijding, met name de relevante VNVR-resoluties en VN-conventies, en het effect daarvan op de Europese en nationale rechtsorde?
2. Op welke wijze kan het internationale acquis ter bestrijding van terrorisme worden versterkt? Liggen mogelijke verbeteringen naar het oordeel van de



AIV met name op het gebied van aanvullende codificatie of meer op het terrein van implementatie en, waar nodig, afdwinging van naleving van bestaande conventies en VNVR-resoluties?

3. Hoe beoordeelt de AIV de internationale en Europese beleidsontwikkeling en de daaraan ten grondslag liggende analyse waar het gaat om de fundamentele oorzaken van (het ontstaan van een (internationale) voedingsbodem voor) radicalisering? Hoe beoordeelt de AIV de internationale en Europese beleidsontwikkeling waar het gaat om het wegnemen van onderliggende oorzaken voor rekrutering voor terroristische doeleinden en impliciete danwel expliciete steun aan terroristische groeperingen? Bestaan er op het punt van radicalisering en rekrutering hiaten of tekortkomingen in de onderliggende analyse danwel in de beleidsvorming?
4. In hoeverre kunnen, naar het oordeel van de AIV, analyse en beleid op het punt van radicalisering en rekrutering op de middellange en lange termijn bijdragen aan vermindering van radicalisering en daarmee aan het verminderen van de terroristische dreiging?
5. Op welke wijze zou Nederland zich verder in moeten zetten voor bijdragen aan analysecapaciteit, ontwikkeling van 'know how' en instrumenten ter versterking van de internationale architectuur voor zowel de preventie als de bestrijding van terrorisme?
6. Waar kan Nederland zelf in internationaal verband een wezenlijke bijdrage leveren in aanvulling op en mogelijk ter intensivering van de initiatieven die reeds zijn ondernomen op onder andere het gebied van bestrijding van financiering van terrorisme en het geven van concrete steun aan derde landen (en die vergeleken met andere landen en in internationale samenwerkingsverbanden een verschil kan maken op het vlak van effectiviteit)?
7. Het HLP gaat in zijn rapport in op de definitie van terrorisme. In de elementen van de definitie die door het HLP worden voorgesteld gaat de meeste aandacht uit naar terrorisme ten tijde van een gewapend conflict. In zijn rapport aan de 61ste VN-Mensenrechtencommissie<sup>1</sup> wijst onafhankelijk expert Goldman erop dat de strijd tegen het terrorisme niet steeds onlosmakelijk moet worden



vermengd met oorlogshandelingen<sup>2</sup>. Hoe beoordeelt u de HLP definitie van terrorisme in het licht van de opmerkingen van onafhankelijk expert Goldman?

8. Hoe kijkt de AIV aan tegen de toepasbaarheid van mensenrechtenverdragen en verdragen inzake internationaal humanitair recht indien de strijd tegen terrorisme leidt tot gewapend conflict of plaatsvindt tijdens een gewapend conflict, bijvoorbeeld waar het de behandeling van gevangengenomen verdachten van terroristische activiteiten betreft? Kunnen personen of groepen personen die worden gevangengenomen tijdens een gewapend conflict op verdenking van terrorisme buiten de Geneefse Conventies vallen of zich diskwalificeren voor toepassing van de Geneefse conventies op hun behandeling?
9. Rekening houdend met de bijzondere en soms vergaande maatregelen die overheden moeten nemen om de bevolking te beschermen tegen terrorisme, vraag ik uw visie ten aanzien van de grenzen van gerechtvaardigde beperkingen op mensenrechtenstandaarden en het internationaal humanitair recht. Hoe beoordeelt de AIV in dit kader mogelijke opschorting van bepaalde rechten en het invoeren van derogatiebepalingen?
10. Het vergaren van inlichtingen is van essentieel belang om terroristische daden te voorkomen. In dat licht vraag ik uw oordeel over de vraag hoe overheden dienen om te gaan met via derden verkregen informatie waarvan niet geheel duidelijk is onder welke omstandigheden deze is verkregen, mede met het oog op het absolute verbod op marteling. Tevens ben ik geïnteresseerd in de visie van de AIV op de vraag of langs diplomatieke weg verkregen garanties voor een correcte behandeling van uit te leveren, van terrorisme verdachte, personen aan landen waar schendingen van mensenrechten voorkomen, een acceptabel middel zijn om hun rechten te waarborgen.
11. Waar zijn naar de mening van de AIV verbeteringen mogelijk in het internationale mensenrechten acquis met het oog op de strijd tegen terrorisme? Dient hierbij de nadruk te worden gelegd op aanvullende codificatie, implementatie of afdwinging van naleving van bestaande mensenrechteninstrumenten?



Ik zie met belangstelling uit naar uw spoedige advisering.

Afschrift van deze brief zend ik aan de Voorzitter van de Tweede Kamer en de Voorzitter van de Eerste Kamer.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'B. R. Bot', with a horizontal line underneath the name.

Dr. B. R. Bot

**Gebruikte afkortingen**

<b>AER</b>	Algemene Energieraad
<b>ATU</b>	Action against Terrorism Unit
<b>AIV</b>	Adviesraad Internationale Vraagstukken
<b>AIVD</b>	Algemene Inlichtingen en Veiligheids Dienst
<b>AVVN</b>	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
<b>AVV</b>	Adviesraad Vrede en Veiligheid
<b>CAVV</b>	Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken
<b>CEI</b>	Commissie Europese Integratie (van de AIV)
<b>CIA</b>	Central Intelligence Agency (van de VS)
<b>CMR</b>	Commissie Mensenrechten (van de AIV)
<b>COS</b>	Commissie Ontwikkelingssamenwerking
<b>CODEXTER</b>	Council of Europe Committee of Experts on Terrorism
<b>CTC</b>	Counter-Terrorism Committee van de Verenigde Naties
<b>CTED</b>	Counter-Terrorism Executive Directorate
<b>CTITF</b>	Counter-Terrorism Implementation Task Force
<b>CVV</b>	Commissie Vrede en Veiligheid (van de AIV)
<b>DPZ</b>	Directie Politieke Zaken (van het ministerie van Buitenlandse Zaken)
<b>EAB</b>	Europees Arrestatiebevel
<b>EHRM</b>	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
<b>ESCWA</b>	Economic and Social Commission for Western Asia
<b>EU</b>	Europese Unie
<b>ETA</b>	Euskadi Ta Askatasuna
<b>EVRM</b>	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
<b>GBVB</b>	Gemeenschappelijk Buitenlands en VeiligheidsBeleid
<b>HCRM</b>	Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens (van de VN)
<b>HLP</b>	High-level Panel
<b>IAEA</b>	International Atomic Energy Agency
<b>ICAO</b>	International Civil Aviation Organization
<b>ICG</b>	International Crisis Group
<b>ICLN</b>	International Criminal Law Network
<b>IGH</b>	Internationaal Gerechtshof
<b>IHT</b>	International Herald Tribune
<b>IMF</b>	Internationaal Monetair Fonds
<b>IMO</b>	International Maritime Organization
<b>IRA</b>	Irish Republican Army
<b>IRRI-KIIB</b>	Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen
<b>ISAF</b>	International Security Assistance Force

<b>IVBPR</b>	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
<b>JBZ</b>	Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken
<b>NAVO</b>	Noord Atlantische Verdragsorganisatie
<b>NGO</b>	Niet-Gouvernementele Organisatie
<b>OPCW</b>	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons
<b>OVSE</b>	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
<b>ROB</b>	Raad voor het Openbaar Bestuur
<b>RvE</b>	Raad van Europa
<b>SGVN</b>	Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme
<b>UNESCO</b>	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
<b>VN</b>	Verenigde Naties
<b>VR</b>	Veiligheidsraad van de Verenigde Naties
<b>VS</b>	Verenigde Staten
<b>WRR</b>	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid



## Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen\*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:  
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000\*\**
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,  
*november 2001*
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:  
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese  
Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan  
onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van  
strategieën tegen armoede, *januari 2003*

\* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

\*\* Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004\*\**
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004\*\**
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005\*\*\*\**
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIETEGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*

### **Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen**

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003\*\*\*\**
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies 'VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *maart 2004*
- 8 Briefadvies 'DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?', *september 2004*
- 9 Briefadvies 'REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen?', *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*

\*\*\* Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).

\*\*\*\* Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).