

De worsteling van de VN in de strijd tegen terrorisme: waar is de balans tussen vrijheid en veiligheid?

In het kader van de viering van 4 en 5 mei rijdt er een speciale trein door het land om stil te staan bij vrijheid. De vrijheid die we hier koesteren, is zwaar bevochten tijdens de Tweede Wereldoorlog, maar is geen vanzelfsprekendheid. Na deze periode van onveiligheid en onderdrukking waren regeringsleiders zich bewust van de noodzaak veiligheid, vrijheid en mensenrechten te verankeren in het Handvest van de Verenigde Naties en de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens. In hoeverre slagen we erin vrijheid en veiligheid gelijktijdig te garanderen? In het bijzonder in de strijd tegen terrorisme wordt dit veelal als een dilemma gepresenteerd. Een concreet voorbeeld is de worsteling van de VN met het systeem van sanctielijsten.

Veiligheid en vrijheid: twee zijden van dezelfde medaille

‘Veiligheid gaat voor alles.’ Weinigen zullen het met deze stelling oneens zijn. De vraag is echter: wat is veiligheid? En evenzo belangrijk: kun je dit garanderen? Om met die laatste vraag te beginnen – het antwoord daarop is namelijk gemakkelijk, 100% veiligheid is een illusie. Het is daarom verontrustend wanneer de overheid onder het mom van ‘veiligheid gaat voor alles’, zonder nadere motivering, sommige burgerrechten terzijde schuift. De vraag die daarbij gesteld dient te worden, is of de maatregelen waarbij burgerrechten worden genegeerd, onze veiligheid wel dienen. Veiligheid is tenslotte méér dan de afwezigheid van gevaar, maar is bovendien een garantie voor vrijheid. In een veilige omgeving kan eenieder van zijn vrijheid genieten en zich ten volle ontplooiën, mede doordat onze burgerrechten daarvoor garant staan. Denk hierbij aan het recht op vrijheid van meningsuiting, het recht op privacy, vrijheid van religie, het recht van vereniging, het recht van demonstratie, het recht op een eerlijk proces en het verbod op discriminatie. De vrijheid is daarnaast, omgekeerd, ook een garantie voor veiligheid. Het gebruik maken van de speelruimte die vrijheid heet, biedt garanties tegen machtsmisbruik van overheden. En daarmee is de cirkel rond. Waar vanwege veiligheid vrijheid of burgerrechten ondergeschikt worden gemaakt, wordt tevens inbreuk gemaakt op de veiligheid die men zo naarstig tracht te garanderen. Het sleutelwoord is daarom *pro-*

portionaliteit. Het gaat om het vinden van de juiste balans tussen het verdedigen van de belangen van veiligheid en die van vrijheid.

Sommigen beweren echter dat vrijheidsrechten luxegoederen zijn, en dat het respecteren daarvan het bieden van veiligheid in de weg kan staan. Wie dat beweert, heeft echter onvoldoende kennis genomen van de wijze waarop en de reden waarom de mensenrechten in de internationale verdragen zijn verwoord zoals dat het geval is. Met in het achterhoofd de gruwelen van de Tweede Wereldoorlog zijn de mensenrechtenverdragen zodanig opgesteld, dat gecontroleerde inbreuken op vrijheidsrechten toegestaan zijn, en is het zelfs mogelijk in een noodtoestand bepaalde rechten als zodanig op te schorten. Een inbreuk op een vrijheidsrecht, zoals het recht op privacy, is dan ook toegestaan, mits dat op basis van een wet gebeurt, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Kortom, indien het *proportionaliteitsbeginsel* wordt toegepast.

Bij het toepassen van dit beginsel gaat het om het tegen elkaar *afwegen* van de belangen. Het betreft hier twee belangrijke grondbeginselen. In dit voorbeeld is dat veiligheid *versus* een van de beginselen in de mensenrechtenverdragen. Vaak wordt echter niet eens geprobeerd aan te geven op welke wijze maatregelen bijdragen aan veiligheid. Het moge duidelijk zijn dat het noodzakelijk is deze doelstelling nauwkeuriger te formuleren dan enkel de verwijzing naar het bijdragen aan veiligheid, want dat is immers een te groot begrip, en daardoor niet meetbaar.

Het sanctiesysteem van de VN in de strijd tegen terrorisme

In de strijd tegen terrorisme opereert men voortdurend in het spanningsveld tussen vrijheid en veiligheid. En hoewel het in theorie simpel lijkt zowel veiligheid als vrijheid te dienen, blijkt de praktijk weerbarstig. Zelfs de VN worstelen met dit probleem, terwijl deze organisatie toch vaak in één adem genoemd wordt met respect voor mensenrechten. De wijze waarop de VN bijvoorbeeld het systeem van sanctielijsten voor het bevriezen van financiële middelen van individuen en entiteiten die in relatie worden gebracht met *Al Qaida*, hebben ingericht, is illustratief voor dit spanningsveld.

Al vóór de aanslagen van 11 september 2001 had de VN-Veiligheidsraad resolutie 1267 (1999) aangenomen, waarin de basis werd gelegd voor het nog steeds geldende sanctiesysteem dat beschouwd wordt als een van de fundamentele pijlers in het beleid tegen terrorisme. In eerste instantie werd in deze resolutie van de *Taliban*-regering van Afghanistan geëist dat Osama bin Laden zou worden uitgeleverd aan de Verenigde Staten in verband met de aanslagen op de Amerikaanse ambassades in Nairobi en Dar-es-Salaam; bovendien werd gesteld dat de trainingskampen van *Al Qaida* opgedoekt moesten worden. Het dwangmiddel dat de Veiligheidsraad inzette, was het plaatsen van regeringsleiders van de *Taliban* op een sanctielijst. Van de personen op deze lijst, die samengesteld werd door het daarvoor opgerichte *Sanctiecomité*, werden hun financiële tegoeden bevroren; bovendien werd hun een reisverbod opgelegd. Met deze zogenoemde 'slimme sanctie' trachtte de Veiligheidsraad de machthebbers in Afghanistan te dwingen tot het aanpassen van hun beleid, opdat de situatie, die eerder gekwalificeerd was als een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid, in positieve zin zou veranderen, en er dus een bijdrage geleverd zou worden aan herstel van de internationale vrede en veiligheid.

In het bijzonder in de periode na de aanslagen van 11 september 2001 is de reikwijdte van dit sanctiesysteem verder vergroot.¹ Inmiddels komt ieder individu of iedere entiteit die in verband gebracht wordt met de *Taliban*, *Al Qaida* of Osama bin Laden, in aanmerking om 'genomineerd' te worden op de bevroeringslijsten.² De vraag is hoever die relatie moet gaan. Is de chauffeur van Osama bin Laden in voldoende mate betrokken bij de activiteiten en het netwerk van *Al Qaida* om met recht op de lijst te zijn geplaatst?³ En hoe zit dat met iemand die via het *Al Barakaat*-banksysteem geld denkt over te maken aan zijn familie in het land van herkomst, terwijl *Al Barakaat* ervan verdacht wordt geld door te sluizen naar *Al Qaida*?⁴

Een directe relatie met de situatie die de internationale vrede en veiligheid bedreigt, wordt in ieder geval niet meer expliciet gelegd. Hierdoor is het minder duidelijk welke verandering in gedrag eventueel tot verwijdering van de lijst kan leiden. Op deze lijst staan thans 422 individuen die in verband worden gebracht met de *Taliban* of met *Al Qaida*, en 103 entiteiten met eenzelfde relatie.⁵ Sommige personen worden direct in verband gebracht met specifieke terroristische aanslagen, terwijl met betrekking tot anderen slechts in algemene termen wordt aangegeven dat ze betrokken zijn bij de financiering of de planning van terroristische handelingen of dat ze banden zouden hebben met organisaties die zich met dergelijke praktijken bezighouden.

Beginselen van een eerlijk proces

Plaatsing op de sanctielijst wordt dus bepaald door het *Sanctiecomité*, dat uit dezelfde leden bestaat als de *Veiligheidsraad* zelf. De informatie die vaak aanleiding geeft tot plaatsing, is over het algemeen afkomstig van veiligheidsdiensten van de lidstaten, en is daarom niet openbaar. De *Verenigde Staten* zijn overigens grootleverancier. De herkomst van de informatie is in het bijzonder problematisch wanneer individuen of entiteiten op deze lijst een zogenoemd verzoek tot 'de-listing' indienen. De richtlijnen van het *Sanctiecomité* geven aan dat dit verzoek gepaard moet gaan met het leveren van ontlastend bewijs; dat is erg moeilijk, als het niet mogelijk is inzage te krijgen in het belastende bewijs.⁶ Daarbij komt dat het verzoek tot 'de-listing' behandeld wordt door het *Sanctiecomité*, dat een politiek orgaan is. De taken die het *Sanctiecomité* uitvoert hebben echter veel weg van die van een rechterlijke instantie, ook al worden de maatregelen in het systeem geduid als administratieve en preventieve maatregelen,⁷ en wordt volgehouden dat het geen strafmaatregelen zijn. Een veroordeling door een rechter in een strafproces is dan ook geen vereiste voor plaatsing op de lijst. Het is zelfs niet vereist dat er een strafrechtelijk onderzoek gaande is.

De *impact* van plaatsing op de lijst voor een individu of entiteit is echter aanzienlijk. Niet alleen wordt het onmogelijk zich in het maatschappelijk verkeer te bewegen, het werkt ook stigmatiserend. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er zorgen zijn geuit met betrekking tot de verenigbaarheid van het systeem met het respecteren van de beginselen van een eerlijk proces.⁸ Er is immers géén onafhankelijk, onpartijdig orgaan dat over de 'listing' en 'de-listing' beslist; er is géén openbaar proces; géén inzage in het bewijs; géén mogelijkheid beroep aan te tekenen tegen de beslissing; en er is géén regeling voor compensatie voor geleden schade als gevolg van een onrechtmatige en onjuiste plaatsing op de sanctielijst.

De rol van de ombudsman

Ondanks de vele kritiek die gedurende jaren op dit systeem is geuit, heeft de Veiligheidsraad pas onlangs een eerste poging gedaan dit systeem serieus aan te passen. In december 2009 nam de Veiligheidsraad resolutie 1904 aan, waarin de Raad aankondigde een *ombudsman* aan te stellen die het *Sanctiecomité* zou moeten adviseren bij verzoeken tot 'de-listing'. De ombudsman, die overigens nog steeds niet benoemd is, zal in eerste instantie de verzoeken in ontvangst nemen en vervolgens een onderzoek starten naar de redenen voor plaatsing op de lijst, alsmede naar de argumenten die worden aangevoerd ter ondersteuning van het verzoek tot 'de-listing'. De ombudsman kan daarbij ook de verzoeker horen, en vragen meer informatie te leveren. Na

de onderzoeksfase zal de ombudsman een adviserend rapport indienen bij het Sanctiecomité en dit toelichten. Het uiteindelijke besluit wordt echter op basis van deze procedure nog steeds door het Sanctiecomité genomen, terwijl de besluitvorming achter gesloten deuren plaatsvindt. Indien het Sanctiecomité besluit af te wijken van het advies van de ombudsman, zal het dat moeten toelichten.

Met dit herziene systeem hoopt de Veiligheidsraad zijn geschonden imago iets op te poetsen, maar de vraag is of het orgaan daarin is geslaagd. Nog afgezien van het feit dat het systeem met de ombudsman nog steeds niet functioneert en in de praktijk zal moeten blijken hoe het werkt, zijn nu al enkele mankementen in de procedureregels aan te wijzen. Zo is niet gesteld dat het adviserend rapport dat de ombudsman aan het Sanctiecomité stuurt, openbaar zal zijn. Bovendien zijn er geen kwaliteitseisen gesteld aan de motivering die het Sanctiecomité dient te geven wanneer het afwijkt van het advies van de ombudsman. Verder verandert er niets aan het feit dat het Sanctiecomité nog steeds het uiteindelijke besluit neemt, en dit dus niet wordt overgelaten aan een onafhankelijk en onpartijdig orgaan. Tevens is er nog immer geen regeling getroffen voor het aantekenen van beroep tegen het besluit, noch is er een mogelijkheid aanspraak te maken op financiële compensatie voor geleden schade.

Nederlandse diplomaten lijken desondanks zeer tevreden met deze stap voorwaarts; ze wijzen op het feit dat het voor een machtsorgaan als de Veiligheidsraad al heel wat is dat een institutie als de *ombudsman* mee gaat kijken over de schouder van het Sanctiecomité. Herhaaldelijk wordt ook het argument naar voren gebracht dat in het kader van de veranderde wereld en de nieuwe veiligheidsdreigingen dergelijke vóórgaande maatregelen noodzakelijk zijn om de dreiging het hoofd te bieden. Het staat echter evengoed vast dat de Veiligheidsraad evenzeer gebonden is aan fundamentele mensenrechten. Daarbij komt dat het op zich zelf mogelijk is het systeem zodanig in te richten dat het wél recht doet aan de beginselen van een eerlijk proces. Hiertoe zou men ondermeer een onafhankelijk orgaan moeten oprichten dat metterdaad besluit over plaatsing op en verwijdering van de sanctielijst. Dit hoeft niet *per se* een onafhankelijk tribunaal te zijn, zolang het maar wel enkele belangrijke beginselen van een eerlijk proces garandeert.

Legitimiteit van de VN-strijd tegen terrorisme?

Nu organen als het Europees Hof van Justitie ten aanzien van EU-besluiten die gebaseerd zijn op dit VN-systeem, vaststelt dat deze onrechtmatig zijn wanneer fundamentele mensenrechten, zoals toegang tot een rechter, niet gerespecteerd worden,⁹ komt ook de

geloofwaardigheid van de VN zelf in het geding. De VN-boodschap dat terrorisme bestreden dient te worden, maar dat gelijktijdig de mensenrechten wel gerespecteerd moeten worden, is niet erg overtuigend, als een van de hoofdorganen van de VN het niet zo nauw neemt met dit principe. Hierdoor steekt tevens de vraag de kop op of de veiligheid, waar het oorspronkelijk mee begon, er wel mee geholpen is. De illegimiteit van het systeem kan immers als propagandamiddel gebruikt worden bij het rekruteren van de terroristen van de toekomst, en daarmee is de cirkel rond.¹⁰

Het is dan ook van belang te benadrukken dat veiligheid en vrijheid elkaar niet uitsluiten, maar juist omarmen. Een effectief veiligheidssysteem is een systeem dat ten volle respect toont voor de vrijheidsrechten, en daarbij accepteert dat 100% veiligheid niet bestaat. Het is daarom zaak te zoeken naar de juiste balans tussen vrijheid en veiligheid, en dus naar een systeem dat proportioneel is ten opzichte van het doel dat het beoogt te bereiken.

Bibi van Ginkel is internationaal jurist en senior research fellow bij het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP). Zij verdedigt binnenkort haar proefschrift, getiteld: *The Practice of the United Nations in combating terrorism from 1946 to 2008: Questions of legality and legitimacy*, dat wordt uitgegeven bij Intersentia.

Noten

- ¹ In een reeks van resoluties heeft de VN-Veiligheidsraad het systeem verder uitgewerkt: resoluties 1333 (2000), 1363 (2001), 1452 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1730 (2006), 1735 (2006), 1822 (2009) en 1904 (2009).
- ² Veiligheidsraad-resolutie 1617 (2005), 29 juli 2005.
- ³ De chauffeur van Osama bin Laden, Salim Ahmed Hamdan, die naar eigen zeggen uit geldnood voor Bin Laden werkte, heeft lange tijd zonder proces vastgezeten op Guantánamo Bay, maar hij werd uiteindelijk door een militair tribunaal veroordeeld.
- ⁴ De heer Aden, een Zweed van Somalische afkomst, maakte gebruik van het *Al Barakaat*-systeem om geld over te maken naar zijn familie in Somalië, maar werd op de sanctielijst geplaatst, waardoor zijn financiële goederen werden bevroren. Inmiddels is hij daar weer van verwijderd.
- ⁵ De zg. 'consolidated list' is openbaar en te vinden op de website van het Sanctiecomité: <http://www.un.org/sc/committees/1267/consolist.shtml>.
- ⁶ De richtlijnen van het Sanctiecomité zijn te vinden op: http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines.pdf.
- ⁷ Zie Veiligheidsraad-resolutie 1822 (2008), 22 juni 2008.
- ⁸ Niet alleen in de literatuur, maar ook binnen VN-kader is kritiek geuit. Onder meer interessant in dit verband zijn de rapporten die zijn opgesteld door het Watson Institute: White paper 'Strengthening targeted sanctions through fair and clear procedures', maart 2006, UN Doc. A/60/887 – S/2006/331, 14 juni 2006; en door Bardo Fassbender, 'Targeted Sanctions and Due Process', 20 maart 2006.
- ⁹ Zie bijv. Europees Hof van Justitie, Joined Cases C-402/05 P en C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission*, 3 september 2008.
- ¹⁰ In verscheidene communiqués hebben kopstukken van *Al Qaida* verklaard dat de VN een vijand zijn van de islam, omdat zij dubbele standaarden hanteren.