

De bestrijding van internationaal terrorisme: de rol van het internationale recht op weg naar een integrale aanpak.

Geachte mijnheer de President, mevrouw de Ambassadeur, dames en heren, mede-Leidenaren

Het is een grote eer voor mij om de Cleveringalezing van dit jaar hier in Paramaribo te houden. Op 26 november aanstaande zal het 67 jaar geleden zijn dat professor Cleveringa, destijds Dekaan van de Leidse Rechtenfaculteit, zijn protestrede hield. Een rede waarmee hij, zoals u weet, protesteerde tegen de maatregel van de Duitse bezetter om alle Joodse hoogleraren van de Nederlandse universiteiten te verwijderen; de maatregel die ook de Leidse hoogleraar burgerlijk recht en international privaatrecht E.M. Meijers direct trof.

Na de Tweede Wereldoorlog is het internationale recht sterk ontwikkeld op tal van gebieden in reactie op dergelijke maatregelen en met name natuurlijk in reactie op de Holocaust in zijn geheel. Zo werden tal van mensenrechtenverdragen aangenomen, zoals het Internationaal Verdrag voor Burger en Politieke Rechten en het Internationaal Verdrag voor Economische, Sociale en Culturele Rechten en het Anti-Folterverdrag. Daarnaast zijn een aantal belangrijke regionale mensenrechtenverdragen opgesteld, waaronder het voor Suriname relevante Inter-Amerikaanse mensenrechtenverdrag dat in 1969 in San Jose, Costa Rica, werd aangenomen. Deze mensenrechtenverdragen regelen de verhouding tussen het individu en de staat en beschermen ook veelal het individu tegen de staat, en in extreme gevallen tegen een wrede staat zoals Nazi-Duitsland.

Echter, een van de grootste dreigingen van vandaag de dag komt niet uit de hoek van de Staat, maar uit een andere, moeilijker definieerbare hoek. Deze dreiging, en hiermee komen we bij het thema van mijn voordracht, deze dreiging betreft het internationaal terrorisme. De aanslag tegen Benazir Bhutto gisteren maakt eens te meer duidelijk hoe groot deze dreiging is. Het internationaal terrorisme stelt staten, eigenlijk ons allen en ook het international recht, voor een moeilijke uitdaging, juist omdat de tegenstander, de terrorist, ongrijpbaar lijkt te zijn. En ook omdat de tegenstander, de terrorist, zich aan andere regels lijkt te houden of zelfs wellicht zich helemaal aan geen enkele regel lijkt te houden. Het kan in deze context heel verleidelijk zijn om ons af te vragen of wij ons dan wel aan de regels zouden

moeten houden. Is het niet zo dat als we ons aan de regels houden van het internationaal recht terwijl onze tegenstander dat niet doet, dat dan de consequentie kan zijn dat de strijd heel ongelijk wordt en in ons nadeel dreigt uit te pakken. Is het niet veel effectiever om een oog om oog, tand om tand beleid te voeren tegen deze terroristen?

U zult begrijpen dat ik me vanavond niet tot u richt met een pleidooi voor niet-naleving van het internationale recht. Mijn antwoord op bovengestelde vragen is derhalve luid en duidelijk: Nee. Het is niet effectiever om ons niet aan het recht te houden. Juist omdat de tegenstander ongrijpbaar lijkt, bestaat het grote risico dat mensen die aangezien worden voor terroristen, maar dat in feite niet zijn onderworpen worden aan dwangmaatregelen terwijl zij dus niets gedaan hebben. Dit kan leiden tot een tegengesteld effect dan beoogd. Terroristen zullen ieder misbruik van staten exploiteren voor rekrutering en ter verdere rechtvaardiging van hun acties. Op de lange termijn kan alleen een solide strategie uitkomst bieden. Een solide strategie betekent een integrale aanpak die geënt is op het internationale recht, en die mensenrechten in acht neemt waar deze van toepassing zijn. Een aanpak die niet alleen ziet op repressie maar die ook oog heeft voor de grondoorzaken van terrorisme en voor preventie. En een aanpak waarbij de termen 'terrorisme' en 'terrorist' niet worden misbruikt om politieke tegenstanders uit te schakelen, maar waarbij de gehele internationale gemeenschap hetzelfde fenomeen voor ogen heeft en dit op gecoördineerde wijze bestrijdt.

Dus eerst maar iets over de definitiekwestie: waar hebben we het over als we binnen een internationaalrechtelijke context spreken over internationaal terrorisme? U weet, juristen houden van definities, dus een logische vraag is: wat is de algemene definitie van internationaal terrorisme? Dames en heren, er bestaat nog steeds geen algemeen overeengekomen definitie van terrorisme. Het dichtste daarbij komt de omschrijving in een unaniem aanvaarde Veiligheidsraadsresolutie (1566) in oktober 2004, namelijk dat terrorisme zijn: "criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public, or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or international organization to do or to abstain from any act."

Het is dus wel duidelijk wat soort daden gekwalificeerd kunnen worden als terrorisme, maar een van de grote struikelblokken die in de weg staan aan het aannemen van een definitie kan worden samengevat in de volgende zin:

“one man’s freedom fighter is another man’s terrorist”. Daden die door de een als terroristische daad worden gezien, ziet een ander vanuit zijn perspectief als een gerechtvaardigde manier van in opstand komen tegen een ongerechtvaardigde bezetting of een andere vorm van sociale ongerechtigheid. Een ander moeilijk punt waarover onenigheid bestaat en die het aannemen van een definitie in de weg staat betreft de vraag of *staten* ook terrorisme kunnen plegen, of dat dit alleen gepleegd kan worden door niet-statelijke entiteiten. Concreet gesteld: als Israël dezelfde daden pleegt als de Palestijnen – daden die angst veroorzaken onder de bevolking -, kunnen dan beide daden als terrorisme betiteld worden, of alleen de Palestijnse daden? Het idee van staatsterrorisme speelde toch ook een rol in de discussie over het aandeel van Libië bij de bomexplosie in de Boeing 707 boven Lockerbie. U kunt zich voorstellen dat over deze kwestie van staatsterrorisme absoluut geen overeenstemming bestaat. Kortom: er bestaat geen algemene definitie die internationaal geaccepteerd is. Het probleem is nu, dat de Veiligheidsraad na Elf september 2001 de VN-lidstaten wel heeft verplicht om tal van maatregelen te nemen om internationaal terrorisme te bestrijden. Vooralsnog kunnen staten hierbij hun eigen definitie van terrorisme opstellen hetgeen op zijn minst leidt tot een ongecoördineerde aanpak, maar erger nog hetgeen ook veel ruimte laat voor misbruik door staten. Toch kan helaas niet verwacht worden dat er op korte termijn een algemeen Anti-Terrorisme verdrag aangenomen wordt met daarin een volledige definitie die de genoemde probleempunten oplost. Wel bestaan er intussen 13 specifieke anti-terrorismedoverdragen, o.a. over vliegtuigkapingen, gijzeling van diplomaten en financiering van terrorisme) en daarnaast nog een heel aantal regionale verdragen. Het punt is echter dat deze qua inhoud en toezichtmechanisme gefragmenteerd zijn en niet op elkaar afgestemd hetgeen de behoefte aan een integrale aanpak versterkt.

Een belangrijke aanzet tot een integrale aanpak is van de Verenigde Naties gekomen en deze wil ik nader met U bespreken. Op verzoek van de Algemene Vergadering heeft de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties een Global Counter Terrorism Strategy opgesteld met voorstellen om te komen tot zo’n integrale aanpak tegen terrorisme. In zijn rapport van 27 april 2006 getiteld *Uniting against terrorism*, noemt de Secretaris-Generaal vijf operationele elementen waarop een integrale aanpak moet worden gebaseerd. In het engels worden de 5 elementen samengevat in 5 D’s, en ik heb deze in het Nederlands vertaald met 5 O’s:

1. Het **Ontmoedigen** van ontevreden groepen om hun heil te zoeken in terrorisme om zo hun doelen te bereiken;
2. Terroristen de middelen **Ontzeggen** om hun aanslagen te kunnen uitvoeren;
3. Ervoor zorg dragen dat Staten **Ophouden** om terroristen te ondersteunen;
4. Het **Ontwikkelen** van de capaciteit van staten om terrorisme te voorkomen;
5. Het **Opkomen** voor de mensenrechten binnen de strijd tegen het terrorisme.¹

Ik zal nu al deze vijf 5 elementen kort becommentariëren.

*1. Het **Ontmoedigen** van ontevreden groepen om hun heil te zoeken in terrorisme om zo hun doelen te bereiken;*

In zijn rapport stelt de Secretaris-Generaal dat de Verenigde Naties een duidelijke boodschap moet uitzenden dat terrorisme nooit een gerechtvaardigd middel kan zijn om bepaalde doelen te bereiken, hoe nobel de uiteindelijke doelen ook mogen zijn. Maar hij zegt ook dat we moeten erkennen dat terroristische daden niet gepleegd worden in een sociaal of politiek vacuüm. In zijn woorden “let us also agree that we must address conditions conducive to exploitation by terrorists.” Wat zijn nu condities die een voedingsbodem voor terrorisme vormen? De Secretaris-Generaal noemt met name situaties van gewapend conflict, vreemde bezetting of vermeende vreemde bezetting. Voorbeelden, die de Secretaris-Generaal natuurlijk niet bij name noemt in zijn rapport zijn: de situatie in het Midden-Oosten, Irak en Afghanistan. In deze conflictsituaties is doeltreffender en evenwichtiger beleid vereist dan tot nu toe gevoerd. Wat betreft de situatie in de Bezette Palestijnse Gebieden is het in dit verband opmerkelijk dat onlangs felle kritiek op Israël en de internationale gemeenschap is geuit door zowel de speciale afgezant voor het Midden Oosten, Alvaro de Soto, als door de VN-rapporteur voor de Bezette Palestijnse Gebieden, professor John Dugard. Beide heren

¹ “(1) To **Dissuade** disaffected groups from choosing terrorism as a tactic to achieve their goals (2) To **Deny** terrorists the means to carry out their attacks; (3) to **Deter** state from supporting terrorists; (4) to **Develop** state capacity to prevent terrorism; (5) to **Defend** human rights in the struggle against terrorism.”

bekritiseerden ook de Verenigde Naties op ongekende wijze voor diens rol bij de bemiddeling in dit conflict via het zogenaamde Quartet (de betrokkenheid van de VN, de EU, Rusland en de VS bij oplossing van het Midden-Oostenconflict).

2. *Terroristen de middelen **Ontzeggen** om hun aanslagen te kunnen uitvoeren;*

Er zijn een aantal maatregelen genomen op internationaal niveau die het effect moeten hebben om terroristen de middelen te ontzeggen om hun aanslagen te kunnen uitvoeren. Dit zijn maatregelen die het moeilijker moeten maken voor terroristen om aan wapens te komen, met name nucleaire wapens. Daarnaast legt de Veiligheidsraad financiële sancties op aan individuen en organisaties die direct betrokken zijn bij Al Qaeda of de Taliban. De tegoeden van deze individuen en organisaties worden bevroren zodat deze niet meer kunnen worden aangewend voor terroristische activiteiten. De Veiligheidsraad heeft een speciaal comité ingesteld dat bepaalt aan welke individuen en organisaties de sancties worden opgelegd. Deze individuen en organisaties worden op lijsten geplaatst die gepubliceerd worden op internet. Het probleem is echter wel, en zo komen we straks bij het vijfde operationele element – het punt van de mensenrechten - dat individuen en organisaties die onjuist op de lijst zijn geplaatst geen directe rechtsgang hebben om de sancties die hen worden opgelegd aan te vechten. De Secretaris-Generaal stelt dan ook terecht dat deze sanctie regimes verbeterd moeten worden zodat sancties worden opgelegd aan de juiste individuen op grond van voldoende bewijs dat zij bij terroristische activiteiten betrokken zijn en dat er betere mogelijkheden moeten komen voor individuen op de lijst om hun plaatsing aan te vechten.

Naast internationale organisaties zoals met name de VN, hebben natuurlijk ook staten, de primaire actoren binnen het internationale recht, een belangrijke rol bij de bestrijding van internationaal terrorisme. Vandaar dat het derde en vierde operationele element voornamelijk toeziet op de rol van staten.

3. *Ervoor zorg dragen dat Staten **Ophouden** om terroristen te ondersteunen;*

4. *Het **Ontwikkelen** van de capaciteit van staten om terrorisme te voorkomen;*

Vaak is het zo dat met name fragiele staten, ook wel ‘failed’ of zelfs ‘failing states’ genoemd, in het bijzonder aantrekkelijke plaatsen blijken te zijn voor terroristische organisaties om hun trainingskampen te vestigen, juist vanwege de gebrekkige mogelijkheden van de gaststaat om hier effectief tegen op te treden. Natuurlijk blijft de primaire verantwoordelijkheid om hier tegen op te treden wel bij de staat zelf liggen. Maar ook de internationale gemeenschap heeft een taak om fragiele staten bij te staan en weder op te bouwen. Ook hier blijkt dat een kort geheugen en symptoombestrijding op de lange termijn zure vruchten afwerpen. We kunnen hier Afghanistan als voorbeeld nemen. Om een eind te maken aan de Russische bezetting werden in 1989 de Akkoorden van Geneve gesloten. Met deze akkoorden nam de internationale gemeenschap ook een bepaalde verantwoordelijkheid op zich voor de 6 miljoen Afghaanse vluchtelingen. Echter, toen de Speciale Rapporteur voor Afghanistan in 1999 aankwam waren deze akkoorden nergens te vinden in Afghanistan en was Afghanistan en de wederopbouw in dit land, in de woorden van de Rapporteur zelf, dr. Kamal Hossain uit Bangladesh, “nummer 99 op de agenda van de internationale gemeenschap.” Natuurlijk kwam het land met stip op nummer 1 te staan na 11 september, maar dat was in feite veel te laat. Het lijkt dus van belang dat de nieuwe Peace Building Commission van de Verenigde Naties, die is ingesteld na de VN-Wereldtop van 2005, zich ook specifiek bezig gaat houden met fragiele staten als potentiële broedplaatsen voor terroristen.

*5. Het **Opkomen** voor de mensenrechten binnen de strijd tegen het terrorisme.*

Tot slot terrorisme en mensenrechten, de 5^e O: opkomen voor mensenrechten binnen de strijd tegen terrorisme. Het is een gemeenplaats om te stellen dat de mensenrechten gerespecteerd moeten worden in de strijd tegen terrorisme. Dit kan zo ongeveer in alle VN-rapporten over terrorismebestrijding worden teruggevonden. Maar in concrete situaties kan dit toch tot moeilijke afwegingen leiden. De staat heeft enerzijds de plicht om haar burgers te beschermen en om terroristische aanslagen te voorkomen en anderzijds de plicht om dit te doen op een wijze waarbij mensenrechten niet geschonden worden. Hoeveel kan en moet de staat gaan om zijn burgers te beschermen? Of meer concreet hoeveel mag een staat gaan om informatie te verkrijgen over plannen voor terroristische aanslagen en deze te voorkomen? Guantanamo Bay is volgens velen een stap te ver. Mensen mogen niet voor onbepaalde tijd worden

vastgehouden zonder enige vorm van proces, of zelfs zonder dat hun duidelijk wordt gemaakt waarvoor zij worden vastgehouden, zonder aanklacht. Dit is in strijd met het verbod op arbitraire vrijheidsbeneming en het recht op een eerlijk proces. Een ander belangrijk mensenrecht, het absolute folterverbod, geeft duidelijk aan dat een verdachte niet gefolterd mag worden om informatie te verkrijgen. Maar wat te doen met bewijs dat is verkregen door middel van foltering door buitenlandse veiligheidsdiensten. Volgens het anti-folterverdrag mag dit bewijs niet gebruikt worden in een strafproces om iemand te veroordelen of in een andere juridische procedure. Maar de House of Lords hebben in een uitspraak van december 2005 gesteld dat dergelijk bewijs wel mag worden gebruikt door de politie en veiligheidsdiensten om een op handen zijnde aanslag te voorkomen.

In sommige gevallen moet dus een afweging worden gemaakt tussen verschillende belangen. De mensenrechtenverdragen bieden ruimte om effectief op te treden in noodgevallen. Maar ze stellen ook grenzen aan staatsoptreden. Zoals hierboven betoogd is het van belang om deze grenzen serieus te nemen. Niet alleen omdat ieder individu daar recht op heeft, maar ook omdat grove mensenrechtenschendingen op de langere termijn een contraproductief effect in de strijd tegen terrorisme hebben. Het publiek maar ook terroristische organisaties zullen deze schendingen breed uitmeten en exploiteren. En de laatste kunnen zo weer mensen voor hun beweging rekruteren en om hun eigen daden te rechtvaardigen.

Een integrale benadering vereist dat ingezet wordt op deze vijf operationele elementen. Wat is nu de rol van het internationale recht daarbij? Het internationale recht, als een stelsel van normen en waarden en als een praktisch systeem van concrete rechtsregels, een onmisbaar instrument bij zowel preventie als het doeltreffend bestrijden van internationaal terrorisme. Verschillende gebieden van het internationale recht zijn relevant, waaronder de regels die betrekking hebben op het voorkomen van en het beteugelen van conflicten, het tot stand brengen van vrede en het opbouwen van een rechtsstaat, maar ook specifieke regels betreffende de mensenrechten en het internationaal humanitair recht. Het vormt een enorme uitdaging om deze gebieden nader te ontwikkelen en meer systematisch met elkaar in verband te brengen.

De uitdagingen die uit Elf September voortvloeien stellen grote eisen aan het aanpassingsvermogen van het geldende internationale recht. Is er na Elf

September reden om op te roepen tot een fundamentele verandering in het internationale rechtssysteem? En wat is de kans op succes? Hier is behoedzaamheid op zijn plaats. Veel kan worden bereikt door de beginselen en regels van het internationale recht daadwerkelijk toe te passen en dynamisch te interpreteren als “levende instrumenten”. Dit was ook de conclusie van een recentelijk expert seminar over terrorismebestrijding, georganiseerd door het Grotius Centre for International Legal Studies, de afdeling internationaal recht van de Leidse rechtenfaculteit, met deelname van minister Verhagen.

Met enige trots maak ik tijdens deze Cleveringa-lezing melding van het beleidsdocument dat uit dit expert seminar voortvloeide getiteld: *Counter-terrorism strategies, human rights and international law: meeting the challenges*. Dit rapport behandelt precies de vraag of het huidige internationale recht toereikend is, of dat er behoefte is aan nieuw recht. De conclusie is dat alle staten, of ze nu direct getroffen worden door terroristische daden of niet, er belang bij hebben dat er meer preventief wordt opgetreden. De grootste uitdaging is niet zozeer dat er een gebrek aan regels bestaat, en dat er een geheel nieuw rechtsgebied moet worden gecreëerd, maar betreft eerder de vraag welke regels precies van toepassing zijn en hoe de regels precies toegepast moeten worden in concrete situaties. Er is dus behoefte aan een betere samenhang en effectiever samenspel tussen de diverse onderdelen van het internationale recht. Alleen als de verschillende rechtsgebieden goed op elkaar worden afgestemd kan het internationale recht een waardige en betekenisvolle reactie geven op Elf September.

Ik dank u voor uw aandacht.