

De aanpak van internationaal terrorisme in de VS en Europa

Prof. Dr. Jan Wouters en Frederik Naert
Instituut voor Internationaal Recht, Universiteit Leuven

Beknopte samenvattende nota* voor de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer, hoorzitting van 24 mei 2004 over de strijd tegen het internationaal terrorisme

1. De aanpak in de VS

De VS ziet de strijd tegen het internationaal terrorisme als een wereldwijde en langdurige oorlog van een nieuwe aard en koppelen de dreiging van dit terrorisme aan de dreiging van de proliferatie van massavernietigingswapens. Deze visie heeft verregaande gevolgen voor de Amerikaanse aanpak. Het oorlogsparadigma heeft met name een zeer sterke impact op het juridisch kader voor de strijd tegen het terrorisme. Dit uit zich vooral op de volgende twee vlakken:

i) Het standpunt dat deze strijd een wereldwijd gewapend conflict vormt, waarin (vermeende) terroristen zonder meer gedood mogen worden ingevolge de toepassing van het recht der gewapende conflicten (i.p.v. het recht inzake mensenrechten, dat slechts uitzonderlijk het opzettelijk doden toelaat, nl. wanneer dit de enige wijze is om een onmiddellijke bedreiging voor het leven van een persoon te beëindigen). Bovendien argumenteert de VS dat het om een conflict gaat dat niet binnen de klassieke regels van het recht der gewapende conflicten valt, aangezien het wereldwijd is, het einde ervan niet in zicht is en terroristen onwettige strijders zijn die niet of nauwelijks aanspraak kunnen maken op bescherming onder het recht der gewapende conflicten en berecht kunnen worden door 'militaire commissies'. Honderden van dergelijke vermeende 'onwettige strijders' worden vastgehouden op de Amerikaanse basis in Guantanamo Bay. De Amerikaanse regering is van oordeel dat, aangezien deze op Cuba gelegen basis zich niet op Amerikaans grondgebied bevindt, zij niet onderworpen is aan de Amerikaanse federale grondwet en evenmin binnen de rechtsmacht van de Amerikaanse rechtbanken valt (het federaal Hooggerechtshof zal zich waarschijnlijk één van de komende weken over deze vraag uitspreken). Tal van aspecten van deze standpunten zijn op zijn minst zeer omstrepen. Hoewel de VS zegt de geest van de Geneefse Verdragen te respecteren, doen verschillende incidenten – zowel m.b.t. Afghanistan als recent m.b.t. Irak - ernstige vragen rijzen in dit verband.

ii) Aanspraken op een zeer ruim recht van (preventieve) zelfverdediging, mede gebaseerd op de dreiging van de proliferatie van massavernietigingswapens. De omvang van het recht op zelfverdediging is weliswaar omstrepen: er zijn de nodige controverses omtrent het recht op zelfverdediging tegen niet-statelijke actoren en tegen staten die terroristen tolereren maar hen verder niet steunen, alsook omtrent aanspraken op anticipatieve zelfverdediging (in geval van een onmiddellijke dreiging). Voor aanspraken op een recht op preventieve (*pre-emptive*) zelfverdediging (d.w.z. ook bij niet onmiddellijke dreigingen) bestaat geen grondslag in het internationaal recht. Overigens heeft de VS zich voor de invasie van Irak ten aanzien van de VN niet op zelfverdediging beroepen (beroep werd gedaan op reeds bestaande resoluties van de Veiligheidsraad, hoewel ook dit zeer omstrepen was), al werd (en wordt nog steeds door sommigen) publiek beweerd dat Saddam Hoessein banden had met Al-Qaida en betrokken was bij 9/11.

* Voor een grondiger bespreking, zie o.a. C. Fijnaut, J. Wouters en F. Naert (eds.), *Legal Instruments in the Fight Against International Terrorism. A Transatlantic Dialogue*, Martinus Nijhoff, Leiden/Boston, 2004; J. Wouters en F. Naert, 'Het antwoord van de Europese Unie op '11 september': enkele kritische kanttekeningen', *Internationale Spectator* 2001, 587-591 en B. Pattyn en J. Wouters (eds.), *Schokgolven. Terrorismen en Fundamentalisme*, Leuven, Davidsfonds, 2002.

Verder werden ook binnen de VS verregaande maatregelen tegen het terrorisme genomen, o.a. op grond van de 'USA Patriot Act'. Het betreft o.a. maatregelen ter bestrijding van de financiering van terrorisme, verregaande controles op en opsluiting van (illegale) immigranten (soms in het geheim en zonder gerechtelijke tussenkomst), inperkingen van de rechten van vermeende terroristen (b.v. ruimere af luisterbevoegdheden en het af luisteren van gesprekken met advocaten) en het opheffen van barrières tussen gerechtelijke en inlichtingendiensten. Daarnaast werden verschillende betrokken diensten hervormd en werd de 'Office for Homeland Security' opgericht.

2. De aanpak in Europa

In Europa wordt terrorisme nog steeds in hoofdorde langs strafrechtelijke weg bestreden. De krijtlijnen van de Europese reactie op 9/11 werden in de EU uitgezet in de conclusies van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 20 september 2001 en in het actieplan van de Europese Raad van 21 september 2001. Als reactie op de aanslagen van 11 maart 2003 nam de Europese Raad op 25-26 maart 2004 een Verklaring aan ter bestrijding van terrorisme die, naast een klemtoon op het volledig ten uitvoer leggen van eerder overeengekomen maatregelen, ook enkele nieuwe maatregelen bevat (o.a. de aanstelling van een anti-terrorismecoördinator, dhr. Gijs De Vries).

De maatregelen in de strafrechtelijke sfeer zijn zeer talrijk en betreffen deels maatregelen specifiek gericht op de bestrijding van terrorisme (o.a. een grotere rol voor Europol inzake terrorismebestrijding; het kaderbesluit van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding, dat een definitie en uitgebreide bevoegdheidsregels bevat; de gemeenschappelijke standpunten van de Raad van 27 december 2001 inzake terrorismebestrijding en betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme; het Raadsbesluit van 19 december 2002 inzake politie en justitiële samenwerking inzake terrorismebestrijding) maar ook maatregelen van meer algemene aard (zoals het invoeren van het Europees aanhoudingsbevel en gemeenschappelijke onderzoeksteams en de oprichting van Eurojust). Verder heeft de EU maatregelen genomen ter uitvoering van de resoluties van de VN-Veiligheidsraad inzake de Taliban en Al-Qaida.

Het strafrechtelijke luik bevat ook een belangrijke externe dimensie, met o.a. twee akkoorden tussen Europol en de VS, de akkoorden van 25 juni 2003 tussen de EU en de VS inzake uitlevering en rechtshulp in strafzaken en anti-terrorismeclausules in overeenkomsten tussen de EU en derde landen. Van groot belang is voorts het respect voor de mensenrechten in de strijd tegen het terrorisme. Omwille van artikel 6 van het EU-Verdrag en de voorrang van deze bepaling op secundair EU-recht zouden de mensenrechten voldoende moeten gewaarborgd zijn, al kunnen er problemen rijzen met de afdwinging daarvan in gevallen waarin het Hof van Justitie van de EG niet bevoegd is (vooral de tweede pijler).

De Europese reactie blijft evenwel niet beperkt tot het strafrechtelijke luik. Ook in het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid is de strijd tegen het terrorisme een prioriteit geworden. Dit werd o.a. bevestigd in de Europese Veiligheidsstrategie (aangenomen in december 2003). Als concrete voorbeelden kan worden gewezen op de politieke steun van de EU voor operatie Enduring Freedom (Afghanistan) en de constructieve rol van de EU in de VN, zowel in de Veiligheidsraad (steun voor resolutie 1373 en het Counter-Terrorism Committee, o.a. d.m.v. steun aan derde landen bij het implementeren van deze resolutie) als in de Algemene Vergadering (onderhandelingen over een algemeen anti-terrorismeverdrag). Ook de strijd tegen de proliferatie van massavernietigingswapens werd door de EU opgevoerd.

Verder benadrukte de EU herhaaldelijk het belang van het bestrijden van de diepere oorzaken van terrorisme. Werk op dit vlak vordert echter trager. Zo wordt nog gewerkt aan een studie over deze diepere oorzaken (*root causes*).

Naast de reactie van de EU mag men uiteraard ook de reactie van de individuele lidstaten en van andere Europese organisaties niet vergeten. De Raad van Europa vaardigde b.v. richtlijnen uit inzake respect voor mensenrechten in de strijd tegen terrorisme en nam in 2003 een protocol aan bij het Europees anti-terrorismeoverdrag van 1977. De maatregelen genomen door individuele lidstaten gaan het bestek van deze bijdrage te buiten. Het moge volstaan als voorbeeld van een van de meest verregaande maatregelen erop te wijzen op dat het VK een afwijking heeft ingeroepen van artikel 5 EVRM m.b.t. het vasthouden van vermeende terroristen. Niettemin lijkt zelfs het VK de VS niet te volgen inzake de kwalificatie van de strijd tegen het terrorisme als een mondiaal gewapend conflict.

3. De transatlantische aanpak

Aangezien Jürgen Storbeck over internationale samenwerking bij strijd tegen terrorisme spreekt, worden hier slechts enkele probleempunten kort aangekaart.

De EU en de VS zijn het erover eens dat internationaal terrorisme, mede gezien het gevaar van de proliferatie van massavernietigingswapens, een van de ernstigste bedreigingen vormt. Zij werken, o.a. bilateraal en in het kader van de VN, nauw samen ter bestrijding daarvan.

Over de beste wijze om het internationaal terrorisme te bestrijden, lopen de opvattingen echter gedeeltelijk uiteen. Dit komt vooral tot uiting m.b.t. het respect voor de mensenrechten en het recht der gewapende conflicten. Europa heeft kritiek geuit op verschillende Amerikaanse maatregelen die in dit opzicht problematisch zijn, b.v. m.b.t. de gedetineerden in Guantanamo Bay, en een aantal van deze maatregelen zouden tot problemen kunnen leiden bij de toepassing van het EU-VS uitleveringsverdrag (eens het in werking treedt). Verder staat de EU/EG op het punt een akkoord te sluiten met de VS inzake de uitwisseling van gegevens van passagiers van vluchten naar de VS ondanks protest van het Europees Parlement (dat waarschijnlijk naar het Hof van Justitie zal stappen wegens vermeende schending van privacyregels). Voorts heeft Europa in de Veiligheidsraad een aantal waarborgen kunnen verkrijgen i.v.m. het aanduiden van vermeende terroristen, al blijven de procedures terzake in de Veiligheidsraad problematisch vanuit mensenrechtenperspectief.