UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

The Law of the List

Sullivan, G.T.

Link to publication

Citation for published version (APA):
Sullivan, G. (2017). The Law of the List: UN counterterrorism sanctions and the politics of global security law

General rights
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: http://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (http://dare.uva.nl)

Download date: 25 Mar 2017

The Law of the List: Samenvatting (Nederlands)

De Verenigde Naties zijn na de Tweede Wereldoorlog in het leven geroepen als een intergouvernementele organisatie van staten. Economische sancties werden uitgedacht als politieke maatregelen om weerspannige staten tot de orde te roepen, die geacht werden een bedreiging te vormen voor internationale vrede en veiligheid. Ze boden de Raad een mogelijkheid om in te grijpen 'tussen woorden en oorlog'[1], om 'afzonderlijke staten ervan te weerhouden zaken in eigen handen te nemen'.[2] Maar met het einde van de Koude Oorlog begon de Veiligheidsraad voor het eerst met beheersen van grensoverschrijdende bedreigingen van terrorisme. De oriëntatie van het gezamenlijke veiligheidssysteem van de VN verplaatste zich van oorlogvoering tussen staten naar verdachte knooppunten in over de gehele wereld verspreide terroristische netwerken.

Na de aanvallen van Al-Qaeda in 1998 op de ambassades van de VS in Kenia en Tanzania nam de Veiligheidsraad Resolutie 1267 (1999) aan, die alle staten verplichtte 'het geld en andere financiële middelen te bevriezen, die direct aan de Taliban toebehoorden of hen indirect voordelen boden'.[3] De oorspronkelijke bedoeling was om het Afghaanse regime er onder druk toe te bewegen Osama bin Laden uit te leveren. Omdat te kunnen bewerkstelligen werd er een Sanctiecomité ingesteld – bestaande uit de permanente leden van de Veiligheidsraad – dat een lijst moest opmaken en beheersen van individuen en eenheden, die een binding hadden met de Taliban. Nadat de USS Cole in 2000 in Jemen werd gebombardeerd, werd de doelgroep uitgebreid tot iedereen, die geacht werd 'een binding te hebben' met Osama bin Laden of Al-Qaeda.[4] Na de terroristische aanslagen van 11 September 2001 werd de noodzaak voor een geografische verbinding met Afghaans gebied losgelaten, waarna de sancties konden worden toegepast op *eenieder*, die op de lijst stond en die zich *waar dan ook* op aarde bevond. Temporale beperkingen werden opgeheven, waardoor beslissingen voor onbeperkte duur konden worden toegepast.[5] Binnen drie jaar werd de Al-Qaeda-lijst van de VN radicaal omgezet in een preventief juridisch wapen voor het ontwrichten van mondiale terroristische netwerken met bijbehorende voorvechters, met ongekende (temporaal en spatiaal onbeperkte) mogelijkheden voor de Raad om zich te richten op individuele verdachten van terrorisme en daarbij gebruik te maken van geheime informatie die zogezegd 'binding met' Al-Qaeda zou aantonen.

In dit boek wordt een kritische blik geworpen op de manier waarop de VN Al-Qaeda op de contraterrorismelijst zet als een verrassend nieuwe vorm van mondiale veiligheidswetgeving. Er wordt in aangegeven hoe de lijst werkt als een opdrachtmechanisme om de onzekere toekomstige bedreigingen van mondiaal terrorisme onderhevig te maken aan hedendaagse juridische tussenkomst. Ik beweer, dat de Wet van de Lijst veranderingen aanbrengt in de verhouding tussen nationaal en internationaal recht, het beste gezien als een mondiale assemblage van wetgevingen. Het brengt ook nieuwe inzichten op kennis, beheerstechnieken en preventieve mechanismen voor veiligheid teweeg, die wijzigingen aanbrengen in hoe wettigheid in detail functioneert. Om te kunnen begrijpen hoe de wet wordt omgevormd door globalisatie of hoe omgaan met onzekerheden de toepassing van de wet verandert, is het nodig om te kijken naar de politiek van deskundigheid en de schijnbaar alledaagse technische manieren waarop met problemen wordt omgegaan. In dit boek wordt beschreven hoe bestuderen van mondiale wetgeving met betrekking tot veiligheid in het licht van plaatselijke ervaringen, een dynamischer en genuanceerder inzicht verschaft in zich ontwikkelende noodsituaties.

---

[1] Peter Wallensteen en Carina Staibano (auteurs) *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System* (Frank Cass, 2005).
[2] Jeremy Greenstock 'The Security Council in the Post Cold-War World' in Vaughan Lowe, Adam Roberts, Jennifer Welsh en Dominik Zaum (auteurs) *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945* (Oxford University Press, 2010) 248.
[3] Veiligheidsraadresolutie 1267 (1999), paragraaf 4 (b).
[4] Veiligheidsraadresolutie 1333 (2000), paragraaf 8 (c).
[5] Veiligheidsraadresolutie 1390 (2002).

De vragen in dit onderzoek omvatten vooral: Hoe werkt de Al-Qaeda-lijst als vorm van mondiale veiligheidswetgeving en -beheer? Wat voor soort mondiale wetgeving is het en hoe wordt daar een krachtige werking aan verleend? Hoe maakt de mondiale veiligheidslijst het mogelijk de invloed van de Veiligheidsraad tot stand te doen komen, te bevestigen en te doen groeien? Met ander woorden, hoe wordt 'het mondiale' in mondiale veiligheidswetgeving tot stand gebracht? Zorgt de lijst voor veranderingen in de nationale en internationale rechtsorde – en als dat zo is, hoe en met welke gevolgen? Kan de lijst zich gemakkelijk vestigen in het interstatale en internationale rechtssysteem of zich daaruit losmaken – en als dat zo is, welke alternatieve kaders zouden we kunnen gebruiken om het te beschrijven en de daaruit voortvloeiende problemen te begrijpen? Hoe verandert de manier van omgaan in de wereld met grensoverschrijdende problemen zoals terroristische netwerken de rol van deskundigheid in internationaal recht en besluitvorming? En wat kunnen de praktijken van de VN ten aanzien van terrorismelijsten ons vertellen over de verandering in wetgeving en gezamenlijke veiligheid onder omstandigheden van mondialisering?

De Al-Qaeda-lijst is niet alleen een verrassend nieuwe vorm van mondiale wetgeving, maar het is tevens een wapen voor preventieve oorlogsvoering. Hoewel er veel aandacht is besteed aan preventie en uitzonderlijk beheer van hedendaagse veiligheid, worden de gevolgen van die verschuiving in toepassing van de wet onvoldoende begrepen. Dus, in dit project wordt de Al-Qaeda-lijst ook bestudeerd met het oogmerk om te begrijpen wat er gebeurt met wettigheid, wanneer die verstrikt geraakt in de logica van preventieve veiligheid en zich richt op het omgaan met onzekere, toekomstige bedreigingen. Hoe worden preventieve veiligheidsmaatregelen zoals de lijst in essentie samengesteld en wat kan die assemblage ons vertellen over veranderingen in wetgeving ten aanzien van onbekende risico's en bedreigingen? Welke wettelijke politieke spanningen ontstaan er als gevolg van het treffen van preventieve maatregelen en hoe wordt er met die problemen omgegaan en hoe worden ze opgelost? Hoe worden uitzonderlijke bestuurstechnieken (zoals veiligheidslijsten) genormaliseerd en duurzaam gemaakt en in de praktijk gerekt? En wat kunnen dergelijke praktijken ons vertellen over de rol van internationaal recht en internationale organisaties met betrekking tot *mondiale* noodtoestanden?

De bedoeling van dit boek is het inslaan van nieuwe wegen met betrekking tot denken over mondiale veiligheidswetgeving- en beheer door op een sociaaljuridische manier rekenschap te geven van het in de praktijk samenstellen van de lijsten. Dit boek is gestructureerd om drie op ervaring gebaseerde hoofdstukken, waarin het samenstellen van de lijsten van verschillende kanten wordt bekeken. Elk hoofdstuk gaat over een bepaald probleem en daarin wordt nagegaan hoe een verscheidenheid aan betrokkenen ermee is omgegaan, om mij te helpen bij het ingaan op de wezenlijke punten, die moeten worden onderzocht. Er is geen overkoepelend verhaal, dat de verschillende delen tot een samenhangend geheel samenbindt, maar de wezenlijke noties zijn in alle teksten aanwezig en worden bij de verscheidene bestudeerde punten herhaald. Dit boek is voornamelijk geschreven als tekst over mondiale wetgeving, waarbij de klemtoon ligt of de politiek aangaande contraterrorisme. Toch is het ook bedoeld om diegenen aan te spreken, die interdisciplinaire belangstelling hebben voor sociaaljuridisch onderzoek, mondiaal bestuursrecht en de rechten van de mens, wetenschapsdynamica en de sociologie van kennis, de 'praktijk' in internationale betrekkingen, etnografieën van mondialisering, sociaalvoelend bestuur, internationaal en transnationaal recht en kritisch onderzoek naar veiligheid.

In hoofdstuk 1 volgt een inleiding tot de reikwijdte van dit onderzoek en worden mijn voornaamste vragen, zoals hierboven geschetst, uiteengezet. Er wordt uitgelegd hoe ik, als mensenrechtenadvocaat, die mensen op de Al-Qaeda-lijst vertegenwoordigt, ertoe ben gekomen dit onderzoek te doen en waarom ik dit verrassend nieuwe domein van mondiaal recht wilde begrijpen als een vorm van *productieve* macht. Na het schenken van aandacht aan de beperkingen van de

bestaande rechtsleer met betrekking tot dit onderwerp wend ik mij tot de drie belangrijkste analytische aspecten van dit boek – het bestuderen van mondiaal recht als assemblage van wetten, het onderzoeken van risico en preventie als bestuursrechtelijke praktijken en het heroverwegen van het probleem van uitzonderlijk bestuur. Het inleidende hoofdstuk plaatst dit boek ook als methodologisch experiment in geplaatste productie van kennis. Gebaseerd op de wetenschappelijkheid van wetenschapsdynamica (Engels: STS [Science and Technology Studies]), beweer ik dat methoden performatief zijn. Ze bepalen de werelden, die ze beschrijven en grijpen erin in, en zijn derhalve intens politiek. Dat leidt tot een discussie over hoe mijn eigen positie als praktiserend advocaat binnen deze assemblage mijn bevindingen beïnvloedt en vormgeeft. Maar in plaats van dat af te doen als iets dat afleidt van de geloofwaardigheid van het onderzoek, stel ik dat mijn achtergrond als beoefenaar en advocaat binnen het stelsel van lijsten, helpt met het ontwikkelen van nieuwe inzichten en het koesteren van een onderzoeksethiek van geplaatste betrokkenheid. Er wordt in dit boek aan aandacht geschonken aan drie onderscheidenlijke methodologische bewegingen – bestuderen van de lijst als op meerdere locaties gebaseerd onderzoeksobject en mondiaal als 'een opkomende dimensie van twisten over de verbinding tussen locaties';[6] onderzoeken van de ervaring met de rol van *praktijken* in mondiale veiligheidswetgeving en -bestuur; gebruikmaken van gelekte documenten om mijn onderzoeksgebieden samen te brengen en een domain van mondiaal recht te bestuderen, dat anders in geheimen gehuld zou zijn.

In hoofdstuk 2 wordt aandacht geschonken aan het UN1267 Al Qaeda Analytical Support and Sanctions Monitoring Team [VN1267 Analytisch ondersteunings- en sanctiebewakingsteam betreffende Al-Qaeda] – een groep van deskundigen, die het Sanctiecomité (bestaande uit de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad) ondersteunen bij het beheren van de lijst. In dat hoofdstuk wordt het praktische probleem behandeld over hoe zich te richten op 'mondiaal terrorisme' – een probleem waarvan alle eerdere pogingen het te bepalen hebben gefaald en dat is gehuld in politieke en epistemologische onzekerheid. Puttend uit een theorie van een netwerk van betrokkenen en bestuursrechtelijke wetenschappelijkheid, toon ik aan hoe de technologie van de lijst als zodanig een cruciale rol speelt bij het bestuurbaar maken van dit onvatbare probleem – door een 'mondiaal optisch filter' te bouwen, waardoor verspreide terroristische netwerken kunnen worden gezien en orde te scheppen in een anders ontregelde mondiale bedreiging. Ik analyseer de praktijk van in twee specifieke locaties betrokken VN-lijst-deskundigen – in 'beraadslagend onderhoud' met agenten van de nationale veiligheids- en geheime diensten met de bedoeling om namen op de lijst van mogelijke doelwitten te plaatsen en in samenwerking met deskundigen van andere internationale organisaties om de lijst uitwisselbaar met mondiale politiedatabases (Interpol) en de passagiersgegevens, die door de mondiale luchtvaartindustrie (ICAO en IATA) worden verzameld. Die ogenschijnlijk onbeduidende technische praktijken, die zijn gericht op het beter verwezenlijken van de lijst, hebben zich niet over academische belangstelling mogen verheugen. Maar in dat hoofdstuk wordt aangetoond, hoe het analyseren van kennis van deskundigen belangrijke inzichten kan verschaffen in hoe de mondiale veiligheidswetgeving wordt gemaakt tot iets machtigs, duurzaams en wereldwijd. Als we erin zijn geïnteresseerd om te begrijpen hoe nieuwe vormen van mondiaal administratief geweld worden gesmeed in de schemer van formeel recht en de bevoegdheid van de Veiligheidsraad uit hoofde van Hoofdstuk VII, dan is het bestuderen van ervaringen met de technieken en praktijken met betrekking tot het deskundig samenstellen van de lijsten van kritiek belang.

In hoofdstuk 3 verschuift de aandacht naar het voortdurende probleem van toerekenbaarheid in mondiaal bestuur en wordt gevolgd wat er gebeurt, wanneer de sanctiebevoegdheden van de VN, die oorspronkelijk waren ontworpen om weerspannige staten, die geacht werden een bedreiging te vormen voor internationale vrede weer in het gareel te brengen, worden bijgeijkt om zich direct te richten op individuen, die ervan worden verdacht knooppunten te vormen in mondiale terroristische

[6] George E. Marcus, 'Ethnography in/of the world system: The emergence of multi-sited ethnography' (1995) 24 *Annual Review of Anthropology* 95, 99.

netwerken. Het bevat een gedetailleerde genealogische weergave van het ontstaan van het VN 1267 Bureau van de Ombudspersoon – een verrassend nieuw procedureel mechanisme dat in 2009 in het leven was geroepen bij de Veiligheidsraad, opdat individuen op de lijst, die vinden dat ze ten onrechte een doelwit zijn, herstel kunnen zoeken. Dit conflict over 'eerlijke en duidelijke procedures' bij het toepassen van sancties van de Veiligheidsraad is al een levendig onderwerp sinds het begin van het stelsel van Al-Qaeda-lijsten. Alle hoofdbetrokkenen bij alle lijsten van de assemblage hebben bijna een decennium lang over dit kritieke aspect gediscussieerd. Terwijl er nog steeds onenigheid heerst over de vraag of de Ombudspersoon ver genoeg gaat in het beschermen van de rechten op een eerlijk proces, neigt iedereen ertoe ermee in te stemmen, dat dit een belangrijke stap is in de juiste richting naar beter voldoen aan de rechten van de mens.

Mijn analyse is een aanvechting van dit verhaal van mondiale juridische vooruitgang en maakt de stelling dat de Ombudspersoon voor 'eerlijke en duidelijke' procedures zorgt, ingewikkeld. Ik toon aan, hoe de Ombudspersoon een samengesteld figuur van deskundigheid is, ontsproten aan verscheidene institutionele twisten onder omstandigheden van internationale juridische fragmentatie. Mij belangrijkste argument is dat verschillende betrokkenen bij de assemblage van de lijsten door hun praktijken fundamenteel verschillende versies van de lijst samenstellen – dat wil zeggen dat de Al-Qaeda-lijst hoogstens kan worden gezien als wat wetenschappers in de wetenschapsdynamica een 'meervormig object' noemen. Wanneer het toerekenbaarheidsprobleem op die manier te ruste wordt gelegd, dan kunnen we zien, dat de Ombudspersoon fungeert als een soort institutionele lijm of 'grensobject', die helpt bij het op een lijn brengen van de verschillende betrokkenen, de onderliggende politieke spanningen de mond snoert en de verscheidene versies van de lijst in een relatief stabiele maar niettemin ongemakkelijke relatie samenbindt. Gebaseerd op gesprekken met de Ombudspersoon en mijn eigen ervaringen bij het vertegenwoordigen van individuen in procedures om van de VN-lijst af te komen, uit ik kritiek op de stelling dat deze vernieuwing een 'de facto juridische herziening' inhoudt. Zoals ik het zie, zijn deze unieke praktijken en technieken om van de lijst af te komen gericht op het verankeren van nieuwe vormen van preventieve veiligheid en daardoor de lijst duurzaam te maken als een uitzonderlijk, mondiaal bestuursinstrument.

In hoofdstuk 4 wordt de lijst gevolgd in de rechtbanken van de EU en met betrekking tot de praktijk van rechterlijke toetsing. Er wordt nauwkeurig bekeken wat er gebeurt als de logica van preventieve veiligheid en de omgang met radicale onzekerheid, die inherent is aan de technologie van de lijst, in aanraking komt de beginselen van juridisch bewijs en bewijsvoering, zoals lang toegepast en beschermd door de rechtbanken. In dit hoofdstuk wordt op basis van ervaring gekeken naar de recente hervorming van de procedurele regels van het Gerecht van de Europese Unie, waaronder rechters voor de eerste keer mogen vertrouwen op materiaal van inlichtingendiensten zonder dat de bron wordt onthuld. Die hervormingen worden onderzocht in een poging de moeilijkheden op te lossen, die verband houden met rechterlijk toetsen van een lijst, waarvan de bewijsvoering is gebaseerd op bevindingen van inlichtingendiensten en de soort conflicten met betrekking tot standaard uit de weg te ruimen, zoals te zien zijn in de *Kadi*-zaak.

De meeste wetenschappers in mondiaal recht kijken niet naar aspecten van tijd en ruimte, alhoewel die veelal gezien worden als richtingbepalend voor mondialisering in meerdere academische disciplines. In hoofdstuk 4 krijgt dit probleem aandacht door de in de lijst geïntegreerde temporale en spatiale dynamiek en de epistemologische kwaliteiten naar voren te halen. Ik stel dat het samenstellen van de lijst wordt aangedreven door de dynamiek van 'niet synchrone' behandeling en 'dislocatie' en wordt verlevendigd door een mozaïsche epistemologie, waarin ogenschijnlijk onbelangrijke details worden samengevoegd, met de bedoeling om daaruit mogelijke samenhangende verbanden en toekomstige bedreigingen af te leiden. Niet synchroon recht is uit de pas lopende wettigheid, die bestaat uit uit elkaar bewegende temporale logica. Door gebruik te

maken van bevindingen van inlichtingendiensten als bewijsmateriaal, brengt de lijst terugblikkende en preventieve logica samen in een productieve verhouding, die een juridisch conflict veroorzaakt. De bedoeling van de procedurele hervormingen van de EU is rechters de gereedschappen te geven om met dit probleem om te gaan, maar ze maken het probleem alleen maar ingewikkelder. Bovendien is rechterlijke toetsing normaal gesproken gericht op een 'beslissing', die al in het verleden is genomen. Maar mijn analyse toont aan, hoe gebruikmaken van de bevindingen van inlichtingendiensten als bewijsmateriaal die beslissingsruimte uitstelt en het juridische proces verwart, omdat de beslissing die wordt geacht te worden getoetst er niet is. Ik gebruik de uitdrukking 'misplaatst recht' om dit dynamische proces van breuk en uitstel vast te leggen en meen te kunnen aannemen, dat dit van kritiek belang is met betrekking tot hoe de Wet van de Lijst zaken bepaalt.

De slotsom van het boek brengt de voornaamste bevindingen van dit project samen en zet de koers voor mondiale veiligheidsproblemen, die meer onderzoek vereisen. In mijn analyse is het niet zo, dat preventieve veiligheid een vervanging is voor bestaande manieren van toepassen van de wet, maar eerder een manier is om die manieren anders te organiseren op zodanige wijze dat aandacht voor ervaring vereist is, als we willen kunnen begrijpen hoe mondiale veiligheidswetgeving gaat over de onzekere toekomstige bedreigingen door hedendaags terrorisme. Mondiale veiligheidswetgeving is niet de stoere nieuwe wereld, die door veel advocaten wordt geproclameerd. Het is iets, dat veel verbrokkelder, heterogeen en ingewikkeld is. De wereld beveiligen tegen grensoverschrijdende terroristische aanvallen leidt tot ingrijpende wijzigingen in de nationale en internationale rechtsorde en tot verstevigen van nieuwe vormen van uitzonderlijk bestuur. In dit boek worden die hervormingen kaart gebracht en wordt een gedetailleerd forensisch overzicht gegeven over hoe de mondiale noodwetgeving ontwikkelt. Het eindigt niet bij het nauwkeurig omschrijven van een corrigerend programma van wettelijke of politieke hervormingen. Maar ik stel, dat aantonen hoe veiligheidsproblemen worden beheerd en mondiale rechtssystemen door de lijst worden samengesteld, een belangrijk kritiek project in zichzelf is. Het plaatst de economieën van de macht en de voorwaarden voor de lijst op de analytische voorgrond, geeft ze weer als iets dat door de geschiedenis is geplaatst and daaruit voorkomt en verschaft inzicht in hoe dingen anders kunnen worden gedaan. Het is een aanpak, die probeert te bieden wat door Michel Foucault een 'historische zijnsleer van onszelf' wordt genoemd – waar er 'enerzijds de kritische analyse is van wie we zijn en anderzijds tegelijkertijd de historische analyse van de grenzen, die aan ons worden gesteld en waar we experimenteren met de mogelijkheid om ze overschrijden'.[7]

[7] Michel Foucault, 'What is Enlightenment?' in Paul Rabinow (auteur) *The Foucault Reader* (Pantheon Books, 1984) 50.