



Handling ethical problems in counterterrorism

An inventory of methods to support
ethical decisionmaking

Executive Summary

Anaïs Reding, Anke Van Gorp, Kate Robertson, Agnieszka Walczak,
Chris Giacomantonio, Stijn Hoorens



EUROPE

Handling ethical problems in counterterrorism

An inventory of methods to support ethical
decisionmaking

Anaïs Reding, Anke Van Gorp, Kate Robertson, Agnieszka Walczak,
Chris Giacomantonio, Stijn Hoorens

The research described in this document was prepared for the Research and Documentation Centre (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, WODC) on behalf of the National Coordinator for Counterterrorism and Security at the Netherlands Ministry of Security and Justice (Ministerie van Veiligheid en Justitie).

RAND Europe is an independent, not-for-profit policy research organisation that aims to improve policy and decisionmaking for the public interest through research and analysis. RAND's publications do not necessarily reflect the opinions of its research clients and sponsors.

RAND® is a registered trademark

© Copyright 2013 WODC

All rights reserved. No part of this book may be reproduced in any form by any electronic or mechanical means (including photocopying, recording, or information storage and retrieval) without permission in writing from the copyright holder.

RAND OFFICES

SANTA MONICA, CA • WASHINGTON, DC
PITTSBURGH, PA • NEW ORLEANS, LA • JACKSON, MS • BOSTON, MA
DOHA, QA • CAMBRIDGE, UK • BRUSSELS, BE
www.rand.org • www.rand.org/randeurope

Nederlandse samenvatting

De context van dit onderzoek

Professionals die betrokken zijn bij de bestrijding van terrorisme moeten regelmatig beslissingen nemen waarbij een afweging tussen verschillende morele waarden nodig lijkt, zoals privacy, vrijheid, veiligheid en mensenrechten in bredere zin. Zulke ethische afwegingen maken een essentieel onderdeel uit van de dagelijkse beroepspraktijk van terrorismebestrijders. Dit vereist vaardigheid en routine in het nemen van dergelijke beslissingen. Tot op heden bestaat er echter geen overzicht van methoden of instrumenten die contraterrorismeprofessionals zouden kunnen ondersteunen in het omgaan met ethische dilemma's in hun beroepspraktijk.

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft daarom opdracht gegeven de methoden tot besluitvorming bij ethische vraagstukken en hun mogelijke toepassing in terrorismebestrijding te inventariseren. Het WODC (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum) van het ministerie heeft de onderzoeksopdracht verstrekt, op verzoek van de NCTV (Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid). Het doel was niet zo zeer om specifieke methoden aan te bevelen voor verdere ontwikkeling en implementatie in Nederland, maar vooral om tot een overzicht te komen van bestaande methoden voor het omgaan met ethische vraagstukken.

Voor dit overzicht is gekeken naar methoden die in verschillende sectoren worden gebruikt: de militaire sector, inlichtingen en veiligheidsdiensten, politie, terrorismebestrijding, gezondheidszorg en sociaal werk.¹ Daarbij is vooral de situatie in Nederland en het Verenigd Koninkrijk onderzocht, en in mindere mate die in Frankrijk. Om de context te schetsen waarin een bepaalde methode toegepast zou kunnen worden hebben de onderzoekers geprobeerd de meest voorkomende ethische vraagstukken bij terrorismebestrijding te achterhalen. Voor het overzicht van de methoden en voor het beschrijven van de meest voorkomende ethische vragen is gebruik gemaakt van een gestructureerde literatuurstudie en interviews met experts. De beschikbare literatuur over methoden die gebruikt worden om professionals te ondersteunen bij de besluitvorming bij

¹ Er bestaat een zekere mate van overlap tussen deze sectoren: bij terrorismebestrijding wordt gewerkt met inlichtingen(diensten) en met de politie. Maar ook defensie, de gezondheidszorg en sociaal werk kunnen soms bij terrorismebestrijding betrokken worden. In dit onderzoek worden deze sectoren als aparte beroepsgroepen behandeld.

ethische vragen was in de gezondheidszorg veel uitgebreider dan in de andere sectoren. De expertinterviews hielpen een overzicht van methoden te creëren over alle sectoren en gaven de onderzoekers ook toegang tot informatie die niet gepubliceerd is of zich niet in het publieke domein bevindt.

Een overzicht van typen methoden die besluitvorming bij ethische vraagstukken kunnen ondersteunen

Op basis van literatuurstudie en interviews worden zes typen methoden² onderscheiden:

1. **Preventieve methoden**, die de kans op het voorkomen van een bepaald moreel probleem of situatie waarin niet ethisch besloten wordt proberen te verkleinen;
2. **Professionele ontwikkelingsmethoden**, die de individuele competentie ontwikkelen en cultiveren om ethische vragen te herkennen, erop te reflecteren en er vervolgens naar te handelen;
3. **Flankerende methoden**, die professionals met toegankelijke hulpmiddelen, zoals een ezelsbruggetje of checklist, aan de wettelijke, beleids- en normenkaders van hun organisatie helpen herinneren;
4. **Leiderschapsmethoden**, die de ethische praktijk in een organisatie versterken, bijvoorbeeld door voorbeeldgedrag en richting geven door leidinggevenden;
5. **Adviesmethoden**, die advies geven voor de omgang met ethische vraagstukken;
6. **Toezichtmethoden**, die ervoor zorgen dat er onafhankelijk toezicht is op ethische beslissingen.

Elk hierboven genoemd type methode omvat verschillende specifieke instrumenten. Zo omvatten adviesmethoden bijvoorbeeld de volgende, niet uitputtende reeks instrumenten: ondersteuning door ethiekconsultants, juridisch adviseurs, collega-professionals of ethische commissies.

De instrumenten die door professionals worden gebruikt bij de omgang met ethische vraagstukken variëren aanzienlijk per sector en per land. Sommige instrumenten zijn geformaliseerd en geïnstitutionaliseerd in bepaalde situaties, maar worden impliciet gebruikt in andere situaties. *Moreel beraad* is bijvoorbeeld een veelgebruikte methode in Nederland die relatief onbekend is in het Verenigd Koninkrijk. Toch zijn Britse professionals regelmatig betrokken bij een proces dat vergelijkbaar is met moreel beraad. Ook de mate waarin *ethische training* geformaliseerd is, praktijkgericht is en centraal staat in een opleiding varieert sterk. Het doel van dit rapport is een overzicht te geven van typen methoden die gebruikt kunnen worden door professionals betrokken bij terrorismebestrijding, aangevuld met voorbeelden van hoe deze methoden nu al worden toegepast in bepaalde sectoren.

² Wanneer wij in dit rapport de term “methoden” hanteren, refereren we aan een breed scala aan instrumenten, praktische handreikingen, strategieën en technieken, die zijn gericht op het voorkomen en beheersen van bepaalde typen ethische vraagstukken.

Het inpassen van methoden ter ondersteuning van besluitvorming bij ethische vraagstukken bij terrorismebestrijding

Onze analyse van de context waarin ethische vraagstukken optreden bij terrorismebestrijding wijst op vier kenmerken die relevant zijn voor het toepassen van methoden:

1. **Geheimhouding.** Als gevolg van de gevoeligheid van sommige informatie gerelateerd aan terrorismebestrijding kan deze vaak maar met een beperkt aantal personen worden gedeeld. Dit reduceert het aantal mogelijke betrokkenen bij de besluitvorming omtrent ethische problemen;
2. **Neiging naar het elimineren van risico's.** De lage frequentie en grote impact van terroristische aanslagen vertaalt zich soms in een neiging om alle risico's te elimineren, wat kan leiden tot een disproportionele inperking van mensenrechten;
3. **Intensieve samenwerking** doordat contraterrorisme-operaties geregeld grensoverschrijdend zijn en er verschillende sectoren bij betrokken kunnen zijn, bijvoorbeeld politie en sociaal werk;
4. **Tijdsdruk** kan er in sommige situaties toe leiden dat professionals snel en zelfstandig beslissingen moeten nemen op basis van onvolkomen informatie. De beslissingen kunnen ingrijpen op mensenrechten en soms zelfs het verschil maken tussen leven of dood voor een individu of een groep mensen.

Hoewel deze kenmerken afzonderlijk niet specifiek zijn voor terrorismebestrijding, zorgen ze gezamenlijk wel voor uitdagingen voor professionals op dit gebied. De tabel hieronder geeft de implicaties van de bovengenoemde kenmerken van contraterrorisme weer voor het gebruik van de methoden.

Tabel 1 Het inpassen van methoden ter ondersteuning van ethische besluitvorming bij terrorismebestrijding

Kenmerk van de - context waarin beslissingen genomen worden	Implicaties voor het inpassen van methoden en instrumenten	Voorbeelden van relevante methoden
Geheimhouding: slechts een beperkt aantal individuen mag betrokken worden bij het besluitvormingsproces, ook bij ethische vraagstukken	Gevolg: nadruk op het versterken van methoden voor intern gebruik	Mentoren, ethisch consultants en juridisch adviseurs
	Nodig: beschikbaarheid van methoden waarbij externen betrokken worden	Samenwerking met een selecte groep academici en laagdrempelige toegang tot toezichtcommissies
Neiging naar het elimineren van risico's: mogelijkheid tot disproportioneel inperken van mensenrechten om de veiligheid te waarborgen	Gevolg: nadruk op methoden die praktijk en flankerende instrumenten vergelijken	Leiderschap
	Nodig: mogelijkheid om de flankerende instrumenten te evalueren en te herzien	Toezichtcommissies
Intensieve samenwerking: samenwerken met organisaties en landen die andere praktijken en beleid kennen	Gevolg: nadruk op consistent beleid	Training, begeleiding en advies
	Nodig: beschikbaarheid van advies voor de omgang met de verschillen in praktijken van partners waarmee wordt samengewerkt	Checklists
Tijdsdruk: eis om zelfstandig en snel beslissingen te nemen op basis van onvolkomen informatie	Gevolg: nadruk op het ontwikkelen en versterken van de competenties om zelfstandig beslissingen te nemen bij ethische vraagstukken	Recruteringsbeleid met een focus op ethiek, mentoren en training
	Nodig: beschikbaarheid van methoden die direct ingezet kunnen worden	Checklists

Helaas is er weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de beschreven methoden om ethische besluitvorming te ondersteunen. Het beschikbare empirische onderzoek heeft vooral betrekking op de sectoren organisatie, zorg en sociaal werk, en wijst erop dat leiderschap een essentieel onderdeel vormt van een strategie om ethisch gedrag in een organisatie aan te moedigen. Het gaat daarbij zowel om leiderschap in de zin van het richting geven door leidinggevendenden als om voorbeeldgedrag waarbij leidinggevendenden “*practice what they preach*”. Bovendien concluderen wij op basis van de literatuur en interviews dat de methoden en instrumenten uit dit overzicht waarschijnlijk het meest effectief zijn als ze in een bepaalde combinatie worden ingezet. Deze combinatie zou idealiter leiden tot een coherente organisatorische aanpak van de ondersteuning van besluitvorming bij ethische vraagstukken. Bij het implementeren van de genoemde methoden moet altijd rekening worden gehouden met het bestaande ethische klimaat in een organisatie; te weten de mate waarin organisatorische processen, het management en de medewerkers erop zijn ingesteld ethische vragen serieus te nemen en ermee om te gaan.

Dit rapport geeft een overzicht van methoden die gebruikt kunnen worden om besluitvorming bij ethische vraagstukken te ondersteunen alsmede manieren om deze

methoden aan te passen aan de context van het contraterrorisme. Op basis van dit overzicht kunnen de inpassing, verbetering en implementatie van deze methoden in de specifieke van terrorismebestrijding nader worden bekeken. Dit zou een volgende stap in de verankering en versterking van ethiek in terrorismebestrijding in Nederland zijn.

Executive summary

Context of the study

Counterterrorism professionals routinely face decisions that appear to require trade-offs between moral values such as privacy, liberty and security, and broader human rights considerations. Given that ethics are integral to this field, it is essential that counterterrorism professionals are proficient at making these types of decision. However, there is no existing overview of the methods that may support ethical decision-making specifically aimed at counterterrorism practitioners.

To address this gap, the Research and Documentation Centre (*Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum*, WODC) of the Dutch Ministry of Security and Justice (*Ministerie van Veiligheid en Justitie*), on behalf of the National Coordinator for Counterterrorism and Security (*Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid*, NCTV), commissioned RAND Europe to develop an inventory of methods to support ethical decision-making for the counterterrorism field. The objective of this study is not to recommend which methods should be developed, strengthened or implemented in the Netherlands. Rather, the aim is to outline the methods that counterterrorism professionals could draw on to support their ethical decision-making process.

In order to address this objective, we explored the methods available in different sectors – the military, intelligence, police, counterterrorism, healthcare and social work³ – and across countries, namely the Netherlands, the United Kingdom and, to a lesser extent, France. The research team aimed to identify the most common ethical problems in counterterrorism in order to contextualise the practical application of these methods. The evidence base was built from a structured literature review and an extensive phase of expert interviews. Given that the volume of literature sources was significantly larger for healthcare than other sectors, the insights from expert interviews allowed the team to develop an overview of the sectors within a limited amount of time. They also allowed the research team access to evidence that is not published.

³ These sectors overlap to a certain extent; for example, counterterrorism draws on intelligence and police activity, and it may involve the military, health and social work sectors. For the purposes of our research however we treated them as separate.

An inventory of methods to support ethical decision-making

Our review suggests that we may distinguish six main types of methods⁴ that can support ethical decision-making:

1. **Mitigation methods** to reduce the likelihood of certain ethical problems arising and/or of certain situations leading to unethical decision-making.
2. **Professional development methods** to cultivate individuals' capacity to identify, reflect on and respond to ethical problems.
3. **Guidance methods** to provide professionals with an easily accessible reminder of the laws, policies and norms of their institution.
4. **Leadership methods** to reinforce ethical practice in the organisation, including leadership by example and direction from superiors.
5. **Advice methods** to provide direction on ethical decision-making.
6. **Oversight methods** to ensure that there is an independent check on the ethicality of decisions in place.

Each category may be applied by using a range of tools. For example, advice methods may include instruments or methods such as *ethics consultants*, *legal advisors*, *peer support* and *ethics committees*.

The tools used by professionals to address ethical problems vary greatly by sector and by country. While some methods are formal and institutionalised in certain settings, they may be more implicit in others. For instance, *moral case deliberation* is a well-established method in the Netherlands that remains relatively unknown in the United Kingdom. Yet, British professionals routinely engage in a process comparable to moral case deliberation. Similarly, the degree to which *ethics training* is formal, practical or at the heart of the curriculum will vary depending on the institution concerned. This report aims to provide an overview of the types of method that could be used by counterterrorism professionals, supported by illustrative examples of how these methods are applied.

Tailoring methods to support ethical decision-making to counterterrorism

Our analysis suggests that the context of ethical decision-making in the field of counterterrorism tends to have four common features:

1. **Secrecy**, which results from the sensitivity of counterterrorism material and may constrain the individuals who are involved in deciding how to respond to a particular problem.
2. **Low-frequency and high-impact nature** of terrorist attacks, which has sometimes translated into preference for the elimination of risk and may lead to disproportionately constraining civil liberties to protect the safety of citizens.
3. **Extensive collaboration**, driven by the fact that counterterrorism operations may be international or involve sectors ranging from the police to social workers.
4. **Time sensitivity** of some counterterrorism problems, under which professionals are required to make decisions on the basis of imperfect information, quickly and often

⁴ In this report we use the term 'methods' in reference to a broad array of tools, practical approaches, strategies and techniques aimed at preventing and addressing certain types of ethical problem.

independently, despite potential implications for core civil liberties, including life and death.

Although these features are not unique to counterterrorism, collectively they create particular challenges for practitioners in the field. The table below summarises implications for tailoring methods to support ethical decision-making to counterterrorism.

Table 1 Tailoring methods to support ethical decision-making to counterterrorism

Characteristics of decision-making context in counterterrorism	Implications for tailoring methods	Examples of relevant methods
Secrecy: limited availability of individuals who may be involved in the ethical decision-making process	– Consequence: emphasis on strengthening methods for internal use	– Mentoring, ethics consultants and legal advisors
	– Need for: availability of methods involving externals	– Partnerships with select academics and privileged access to oversight committees
Preference for the elimination of risk: possibility of disproportionately constraining civil liberties to protect the safety of citizens	– Consequence: emphasis on methods to cross-check practice with guidance	– Leadership
	– Need for: availability of methods to review guidance	– Oversight committees
Extensive collaboration: joint working with organisations and countries that have different practices and policies	– Consequence: emphasis on consistent policies	– Training, guidance and advice
	– Need for: availability of guidance for resolving differences in collaborators’ practices	– Checklists
Time sensitivity: requirement to make decisions independently, quickly and on the basis of imperfect information	– Consequence: emphasis on building individuals’ competence to make ethical decisions independently	– Ethics-focused recruitment, mentoring and training
	– Need for: availability of instant access methods	– Checklists

While there has not been much empirical research on the effectiveness of particular methods, the research that has been done – primarily in business, health and social work literature – suggests that leadership is an essential component of any strategy to encourage ethical behaviour in an organisation. This includes both leadership through direction from superiors to those under their supervision; and leadership by example, whereby senior staff ‘practice what they preach’. Moreover, we conclude from both literature and interviews that the methods specified in this inventory are more likely to be effective if used in certain combinations, ideally producing a coherent organisational approach to supporting ethical decision-making. In this sense, any effort to implement methods to support ethical decision-making should take into account the existing ethical climate of an organisation – the degree to which extant organisational processes and members of staff take seriously, understand and can respond to ethical problems.

This report provides an overview of the methods that can support ethical decision-making in counterterrorism, and the ways in which they may be tailored to the field. In order for

this inventory to contribute to consolidating ethical decision-making in counterterrorism in the Netherlands, follow-on work may wish to examine those methods that should be developed, strengthened or implemented in this specific context.