
Vergaderjaar 2001–2002

27 742

Mensenrechtenbeleid

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2001

Ingevolge mijn toezegging tijdens het Algemeen Overleg inzake de Kaukasus van 9 februari 2000, bied ik u mede namens de Minister van Defensie bijgaand een Notitie over Humanitaire Interventie aan.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

Notitie humanitaire interventie

1. Inleiding

Het militair optreden van de NAVO tegen de Federale Republiek Joegoslavië naar aanleiding van de ernstige mensenrechtenschendingen van het Milosevic-regiem tegen de Kosovaars-Albanese bevolkingsgroep heeft wederom de vraag opgeroepen naar de verhouding tussen het internationaal-rechtelijke geweldverbod en de evenzeer op internationaal-rechtelijke beginselen gebaseerde verplichting de rechten van de mens te respecteren. De vraag of, en zo ja wanneer, de internationale gemeenschap militair geweld mag gebruiken (of daarmee dreigen) om een einde te maken aan schendingen van de mensenrechten in een bepaald land raakt aan de grondslagen van de internationale orde die na de Tweede Wereldoorlog gestalte heeft gekregen.

De Regering heeft bij monde van ondergetekende, onder meer tijdens de 54e zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, met betrekking tot dit onderwerp een duidelijk standpunt ingenomen. De Regering is zich er destijds echter ook bewust van geweest dat op dit gebied dilemma's aan de orde zijn die tot een fundamentele discussie noodzaken. Deze dilemma's zijn onder meer reeds kort uiteengezet in de Defensienota (november 1999, pag. 33–35). De Regering heeft daarom aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) gevraagd hierover een gezamenlijk advies uit te brengen. Dit advies is u toegegaan op 10 mei 2000 (kenmerk BSG/PL-141/00). Verder heeft ondergetekende het initiatief genomen een drietal bijeenkomsten te beleggen met deelname van deskundigen en beleidsmakers uit een aantal landen waar over dit onderwerp van gedachten is gewisseld. De verslagen, opgesteld onder verantwoordelijkheid van de betrokken voorzitters, zijn Uw Kamer toegegaan bij brief van 27 maart, resp. 8 mei 2000. Het verslag van de laatste bijeenkomst in New York (20 november 2000), in opdracht van Nederland georganiseerd door de International Peace Academy (IPA), treft u als bijlage aan.

Deze notitie, mede opgesteld op verzoek van Uw Kamer, formuleert ten behoeve van de verwachtbare voortzetting van deze discussie een aantal uitgangspunten en werkt deze nader uit. Zij is in belangrijke mate gebaseerd op het gezamenlijke advies van de AIV/CAVV, alsmede op de uitkomsten van de genoemde seminars, en vormt daarnaast de reactie van de Regering op bedoeld advies. De Regering hecht er aan te benadrukken dat deze notitie «een tussenstand» in de ontwikkeling van het politieke debat weergeeft. Het debat is geopend, maar bepaald nog niet afgerond.

2. Definitie

In deze notitie wordt uitgegaan van de volgende werkdefinitie: Onder humanitaire interventie wordt verstaan (de dreiging met) het gebruik van geweld door een of meer staten gericht tegen een andere staat, zonder toestemming van diens legitieme regering, ter voorkoming of beëindiging van ernstige en grootschalige schendingen van fundamentele mensenrechten, al dan niet gemandateerd door de Veiligheidsraad onder Hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties.

Evenals de AIV en CAVV dat hebben gedaan in hun advies (pagina 35 van het rapport), wordt in deze notitie het politieke spraakgebruik gevolgd door zowel interventies met als zonder mandaat van de Veiligheidsraad onder het begrip «humanitaire interventie» te vatten. De Regering juicht

toe dat beide adviescolleges er eveneens bewust voor hebben gekozen om af te stappen van het in sommige kringen traditionele standpunt dat humanitaire interventie alleen militair ingrijpen zonder Veiligheidsraad mandaat betreft. De rol van de Veiligheidsraad dient immers zeker niet bij voorbaat te worden uitgesloten.

3. Achtergrond

De spanning tussen respect voor de soevereiniteit van een andere staat en het respecteren door die staat van de mensenrechten van zijn onderdanen is zeker geen nieuw fenomeen. De discussie over humanitaire interventie wordt in feite reeds gevoerd sinds de tijd van Hugo de Groot, terwijl John Stuart Mill er reeds midden negentiende eeuw over schreef in zijn boek «On Liberty».

Deze spanning heeft ook zijn weg gevonden in het Handvest van de Verenigde Naties. Het in art. 2 lid 4 neergelegde geweldverbod veronderstelt immers een daadkrachtig optreden van de Verenigde Naties in geval van schendingen van de principes van het Handvest. Van een dergelijke daadkracht is in de eerste decennia van het bestaan van de Verenigde Naties echter weinig terechtgekomen. De Veiligheidsraad zag voor zichzelf aanvankelijk alleen een rol weggelegd voor crises van wereldformaat en kwam slechts zelden bijeen. Gedurende de periode van de Koude Oorlog weerspiegelde de Veiligheidsraad de impasse waarin de verhoudingen tussen de belangrijkste van haar leden zich bevonden. Het soevereiniteitsbeginsel werd daarenboven in toenemende mate verabsoluteerd, zowel omdat het voor de nieuwe lidstaten van de VN, het resultaat van het dekolonisatieproces, een «geloofsartikel» vormde dat hen moest beschermen tegen bemoeienis van de voormalige kolonisten, als omdat bemoeienis met de interne omstandigheden in andere landen direct gevolgen had voor het precare machtsevenwicht tussen de beide blokken.

Het einde van deze periode leidde tot de verwachting dat lokale conflicten en humanitaire crises nu konden worden aangepakt; de activiteiten van de Veiligheidsraad namen navenant toe.

Spoedig bleek echter dat de ontstane verwachtingen niet konden worden waargemaakt. Schrijnende voorbeelden van het onvermogen van de Verenigde Naties om effectief in te grijpen in interne conflicten waren het UNPROFOR-optreden in het voormalige Joegoslavië en het gebrek aan optreden in 1994 om de genocide in Rwanda te voorkomen of te stoppen. Deze gebeurtenissen leidden bij velen tot de overtuiging dat in geval van ernstige en massale schendingen van de mensenrechten een andere vorm van internationaal optreden, zonodig met geweld, wenselijk was. Deze overtuiging speelde een belangrijke rol bij aanpak van de problemen in Kosovo en heeft er ook toe bijgedragen dat de vredesmacht INTERFET, die in Oost Timor werd ingezet, het mandaat kreeg alle nodige middelen te gebruiken om vrede en veiligheid te herstellen (VR Res. 1264, para 3). Het advies van de AIV/CAVV maakt zeer duidelijk dat een discussie over humanitaire interventie niet louter gebaseerd kan zijn op het NAVO-ingrijpen met betrekking tot Kosovo. Dit ingrijpen moet worden gezien als een onderdeel van een lange reeks van ontwikkelingen, niet als een op zichzelf staand geval. De Regering onderschrijft deze opvatting. Zo maakt de hierboven genoemde casus van Rwanda, het falen van de internationale gemeenschap om aldaar in 1994 de genocide te voorkomen of beperken, evenzeer deel uit van een nadere discussie over de wenselijkheid van militair ingrijpen voor humanitaire doeleinden. De Kosovo-actie heeft er echter wel toe bijgedragen dat de discussie over humanitaire interventie ditmaal ook op politiek niveau werd gevoerd. Dit ingrijpen vormde voor de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties en vele

bewindspersonen, waaronder ondergetekende, bijvoorbeeld een belangrijk thema voor hun verklaringen afgelegd tijdens de 54e zitting van de Algemene Vergadering.

4. Humanitaire interventie: argumenten pro en contra

Tegen humanitaire interventie worden nogal wat bezwaren ingebracht. Een veel gehoord principieel bezwaar is dat bescherming van mensenrechten een interne aangelegenheid is. Inderdaad draagt een staat de primaire verantwoordelijkheid voor de bescherming en bevordering van de rechten van zijn inwoners. De wereldgemeenschap heeft echter herhaaldelijk verklaard dat het respecteren van de rechten van de mens geen exclusieve interne aangelegenheid kan zijn, maar een legitieme zorg is van de internationale gemeenschap. De plicht tot bescherming van de rechten van de mens heeft zich, zoals ook in het advies van de AIV/CAVV wordt geconstateerd (pagina 26), ontwikkeld tot een «overal ter wereld geldende en op alle staten van de wereldgemeenschap rustende verplichting.» Deze verplichting kan men ontleen aan het VN-Handvest zelf, maar ook aan de talloze verdragen en afspraken die staten met name sinds de jaren zestig op het gebied van de rechten van de mens zijn aangegaan. Op grond daarvan valt, als blijkt dat een regering haar primaire verantwoordelijkheid niet kan of wil dragen, aan de internationale gemeenschap een subsidiaire verantwoordelijkheid toe. De uitoefening van die verantwoordelijkheid kan vele vormen aannemen. Zeker is dat de internationale gemeenschap niet gedwongen zou moeten zijn passief toe te kijken wanneer mensenrechten op grove en massale wijze worden geschonden.

Vergelijkbaar is de bewering dat humanitaire interventie een aantasting van de soevereiniteit zou zijn. In tegenstelling tot bovengenoemde ontwikkeling op het gebied van mensenrechten is soevereiniteit echter een begrip dat na het einde van de Koude Oorlog aan absolute heft heeft ingeboet. Wanneer staten op een bepaald terrein onderling juridisch bindende afspraken maken, doen zij daarmee afstand van een vrijheid van handelen die met soevereiniteit in absolute zin samengaat. Het concept van soevereiniteit dient vooral om aan te geven dat een staat niet ondergeschikt is aan andere staten. Het begrip heeft in die zin ook zeker waarde. Soevereiniteit staat echter niet gelijk aan een volstrekte vrijheid van handelen op het eigen grondgebied. Als men de staat opvat als een collectief, als een vorm waarin de gemeenschap die op dat grondgebied verblijft zich heeft georganiseerd, dan is soevereiniteit vooral een instrument om de rechten en belangen van het collectief te beschermen tegen aanvallen van buiten en tegen wetteloosheid binnen het land. Ook in dit opzicht is er sinds 1945 zoveel veranderd in de internationale verhoudingen dat soevereiniteit niet meer kan dienen als dekmantel voor schendingen van de mensenrechten. De staat, en daarmee ook de gemeenschap van staten, draagt de verantwoordelijkheid de rechten van zijn burgers te waarborgen. Terecht wordt in dit verband in het AIV/CAVV advies (hoofdstuk 3) gewezen op het proces van «internationalisering» van de afgelopen decennia. Hoewel benadrukt dient te worden dat met het bovenstaande slechts een «tussenstand» in de ontwikkeling van het begrip is omschreven, impliceert deze ontwikkeling dat het beginsel van soevereiniteit niet zonder meer als argument tegen humanitaire interventie kan worden gebruikt.

Het is in het kader van de discussie over humanitaire interventie overigens nuttig zich bewust te zijn van het feit dat het dreigen met of het gebruiken van niet-militaire middelen, d.w.z. het sanctiemiddel, in sommige gevallen evenzeer een inbreuk op de soevereiniteit van het betrokken land kan opleveren en derhalve ten principale dezelfde vragen kan oproepen als het gebruik van militair geweld. De idee dat sancties in

geval van ernstige mensenrechtenschendingen gerechtvaardigd kunnen zijn, ook zonder mandaat van de Veiligheidsraad, is vandaag de dag in brede kring geaccepteerd.

Het meest gebruikte argument tegen humanitaire interventie is dat een dergelijke actie in strijd zou zijn met het geweldverbod (art. 2 lid 4 van het Handvest). Dit geldt derhalve in elk geval niet voor door de Veiligheidsraad gemandateerde interventies. Het Handvest (art. 39 t/m 42) geeft de Veiligheidsraad immers de bevoegdheid maatregelen te nemen, inclusief militaire, die nodig zijn voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid. De beide adviescolleges AIV en CAVV constateren dat de Veiligheidsraad hier in het recente verleden een extensieve interpretatie aan heeft gegeven door interne conflicten met ingrijpende humanitaire gevolgen als een bedreiging voor de regionale of internationale vrede en veiligheid te beschouwen. Ingrijpen is dan «gerechtvaardigd» omdat schending van de rechtsnorm niet alleen interne, maar ook externe effecten heeft.

Dat humanitaire interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad in afwachting van de verdere ontwikkeling van een volwaardige volkenrechtelijke rechtvaardigingsgrond in extreme gevallen en bij wijze van «nooduitgang» principieel toelaatbaar kan worden geacht (conform het AIV/CAVV advies, pag. 38), betekent niet dat er ook in dat geval geen concrete bezwaren tegen kunnen worden ingebracht. Zo is aan humanitaire interventie het risico verbonden van misbruik om redenen van eigenbelang. Ook bestaat het gevaar dat een interventie te laat komt en zonder begeleidende maatregelen geen oplossing voor de onderliggende problemen biedt. Een niet onbelangrijk bezwaar vormen de veelal buitengewoon hoge kosten in termen van menselijk leed en vernielingen als bedoeld of onbedoeld gevolg van gevechtshandelingen. Tenslotte kleeft aan humanitaire interventie het nadeel van selectiviteit. De internationale gemeenschap heeft immers de middelen noch de wil bij zeer ernstige schendingen van de mensenrechten altijd in te grijpen.

Ook al neemt men een aantal van deze bezwaren serieus, men dient echter niet alleen de risico's van een humanitaire interventie in overweging te nemen. Minstens zo belangrijk is dat men zich rekenschap geeft van de risico's van afzijdigheid. De wereldgemeenschap kan zich eenvoudigweg geen nieuwe «Rwanda's» permitteren. De Regering meent – met de AIV/CAVV – mede daarom dat in sommige extreme situaties een humanitaire interventie toelaatbaar en gerechtvaardigd kan zijn. Het beleid zal er op moeten zijn gericht de genoemde bezwaren zoveel mogelijk te ondervangen, onder meer door het streven conflicten te voorkomen, door een daadkrachtiger opstelling van de Veiligheidsraad te bevorderen en door de ontwikkeling van een beoordelingskader voor humanitaire interventie.

5. Nederlands beleid

Naar het oordeel van de Nederlandse regering heeft de internationale gemeenschap een verantwoordelijkheid om, waar dat redelijkerwijs mogelijk is, ernstige en massale schendingen van de rechten van de mens te voorkomen of daar een einde aan te maken. Omdat militair optreden als een laatste redmiddel moet worden beschouwd, dient een doeltreffend beleid een breed scala van maatregelen te omvatten. Dit scala omvat uiteraard de instrumenten van het mensenrechtenbeleid en het beleid inzake conflictpreventie. Deze komen uitgebreid aan de orde in de betreffende notities. In het hierna te schetsen geheel van maatregelen volstaan wij voor wat betreft deze beleidsterreinen derhalve met enkele vermeldingen.

5.1 Preventie

Het beleid van de Regering op het gebied van mensenrechten is uiteraard in belangrijke mate gericht op preventie van schending van die rechten en is daarnaast een uiting van het belang dat Nederland hecht aan een stabiele en door rechtsorde gekenmerkte internationale samenleving. Het Nederlandse beleid inzake conflictpreventie richt zich op de ontwikkeling van goed bestuur en democratisering, ondersteuning van sociale en economische ontwikkeling. Daarnaast bestaat ook vanuit deze beleids-optiek aandacht voor de rechten van de mens. Bevordering van respect voor mensenrechten enerzijds en conflictpreventie anderzijds dienen als twee kanten van dezelfde medaille te worden beschouwd.

5.2 Vroegtijdige waarschuwing

Het heeft bij vrijwel geen recent conflict ontbroken aan «early warning». Het echte probleem is dan ook vrijwel steeds een gebrek aan «early action». Soms is de informatie wel beschikbaar, maar niet op de juiste plaats. Zo was in 1994 in Rwanda de verkenningsmissie die de instelling van de vredesmacht UNAMIR voorbereidde niet op de hoogte van het rapport dat enkele weken eerder was uitgebracht door de Speciale Rapporteur van de Commissie voor de Rechten van de Mens. Daarin werd al gesignaleerd dat er mogelijk sprake was van genocide.

Binnen het VN-systeem is de Commissie voor de Rechten van de Mens de eerst aangewezen instantie om zich met mensenrechtenschendingen bezig te houden. Zeker in het geval van ernstige en/of grootschalige schendingen dient de kwestie echter ook zo snel mogelijk onder de aandacht van de Veiligheidsraad te worden gebracht. De VN Hoge Commissaris voor Mensenrechten en de VN Commissie voor de Rechten van de Mens zouden dan ook moeten worden aangemoedigd om in dergelijke gevallen de Secretaris-Generaal van de VN of de Veiligheidsraad zo snel mogelijk op de hoogte te stellen.

Hierbij kan worden aangesloten bij het door de beide adviescolleges geconstateerde feit dat de Veiligheidsraad in de praktijk interne conflicten met grootschalige humanitaire gevolgen reeds als een bedreiging voor de internationale vrede beschouwt. Naar het oordeel van de Regering dienen ernstige en grootschalige schendingen van fundamentele mensenrechten waarbij is vastgesteld dat de regering van de betreffende staat niet bereid of in staat is zelf in te grijpen te worden beschouwd als een directe of indirecte bedreiging van de internationale vrede en veiligheid en verdienen zij derhalve de aandacht van de Veiligheidsraad. Hierbij zou niet moeten worden gewacht tot het moment waarop duidelijk wordt dat deze schendingen meer concrete «grensoverschrijdende» gevolgen hebben gehad. De gevolgen voor de internationale rechtsorde zijn immers per definitie grensoverschrijdend.

Inmiddels is de coördinatie tussen de instanties van de Verenigde Naties die met het veiligheidsbeleid zijn belast en de instanties die voor het mensenrechtenbeleid verantwoordelijk zijn, verbeterd. Dat geldt ook voor de betrokken Secretariatsonderdelen. In de rapporten over crisissituaties die de Secretaris-Generaal aan de Veiligheidsraad voorlegt, wordt nu bijvoorbeeld steeds een gedeelte over de mensenrechtensituatie opgenomen. Op het terrein van vroegtijdige waarschuwing zijn echter meer verbeteringen mogelijk:

- verbetering van de procedures voor gebruik door de Verenigde Naties van relevante en objectieve informatie van niet-gouvernementele organisaties;

- reguliere verstrekking van relevante informatie door regionale organisaties, zoals OVSE, Raad van Europa en ECOWAS, aan de Verenigde Naties;
- aansporing van de Secretaris Generaal van de Verenigde Naties om indien ernstige schendingen van de mensenrechten dreigen, de Veiligheidsraad daarvan onmiddellijk op de hoogte te stellen;
- verruiming van de mogelijkheden om internationale waarnemers te sturen naar gebieden waar zeer ernstige schendingen van de mensenrechten dreigen.

Uiteraard leidt «*early warning*» niet automatisch tot «*early action*». Niettemin zal van de enkele openbare verstrekking van dergelijke informatie een zekere druk op de Veiligheidsraad uitgaan.

5.3 Niet-militaire maatregelen

Indien de Veiligheidsraad tot de slotsom komt dat internationaal ingrijpen onvermijdelijk is, dan zal allereerst de mogelijkheid tot het treffen van niet-militaire maatregelen, zoals («slimme») sancties, moeten worden overwogen. Op de problematiek rond sancties is de Regering reeds uitgebreid ingegaan in de brief aan Uw Kamer van 27 oktober 2000. Sancties – al dan niet in de «slimme» variant – hebben echter vaak tijd nodig om effect te sorteren, zeker gezien de aanzienlijke snelheid waarmee humanitaire noodsituaties in conflicten zich heden ten dage ontwikkelen. Dreigen met het instellen van sancties zal veelal niet afdoende zijn.

5.4 Humanitaire interventie met een mandaat van de Veiligheidsraad

Wanneer alle andere middelen hebben gefaald, of wanneer de urgentie dusdanig is dat niet langer mag worden getalmd, zou de Veiligheidsraad kunnen besluiten tot een interventie. Dit blijft in de visie van de Regering altijd de optie die te prefereren is boven optreden waartoe de Veiligheidsraad niet uitdrukkelijk machtiging heeft verleend. Het zou zinvol zijn wanneer de Raad zich expliciet zou uitspreken over zijn verantwoordelijkheid op het gebied van de bescherming van mensenrechten. Een dergelijke verduidelijking van zijn verantwoordelijkheid op dit terrein zou in het bijzonder gebaat zijn bij het opstellen van een set richtlijnen die een richtsnoer zouden vormen voor het optreden door de Raad onder Hoofdstuk VII tegen grove en fundamentele schendingen van de mensenrechten, zijnde een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid. Door een dergelijk kader te aanvaarden zou de Veiligheidsraad zijn verantwoordelijkheid op dit gebied concretiseren¹. Daarmee kan worden voorkomen dat slachtoffers van schendingen te hooggespannen verwachtingen gaan koesteren over het vermogen van de Veiligheidsraad tot ingrijpen. Anderzijds zou van een dergelijke uitspraak de waarschuwendende boodschap uitgaan dat misdadige regimes niet straffeloos hun burgers kunnen terroriseren.

Bovendien zou het voor de permanente leden moeilijker worden op oneigenlijke gronden een veto uit te spreken of hiermee te dreigen. Anders dan de AIV/CAVV meent de Regering dat het gebruik van dergelijke richtlijnen een sturende kracht kan hebben. Als deze richtlijnen eenmaal geformuleerd zijn, en werkelijk als richtsnoer worden gebruikt, zullen zij na verloop van tijd steeds moeilijker te negeren zijn. Dit idee is met name voor een aantal niet-gebonden landen (NGL) een belangrijk aanknopingspunt in de discussie over humanitaire interventie. Noemenswaardig is in dit verband ook de suggestie, meerdere malen door Frankrijk gedaan, dat permanente Veiligheidsraadleden zouden kunnen afspreken in bepaalde gevallen (bijvoorbeeld ernstige en grootschalige schendingen van mensenrechten) af te zien van het uitoefenen van hun veto-recht.

¹ Een voorstel voor een beoordelingskader is opgenomen in paragraaf 6 van deze notitie.

5.5 Verbetering daadkracht Veiligheidsraad

Verbetering van de mogelijkheid van daadkrachtig optreden van de Veiligheidsraad is noodzakelijk om doelmatig en tijdig in te kunnen grijpen in geval van acute humanitaire noodsituaties. Naast het hierboven genoemde inzake «*early warning*», *preventie en sancties*, wordt deze verbetering op een aantal manieren nagestreefd.

Relevant zijn de besprekingen van de werkgroep inzake hervorming van de Veiligheidsraad over het (gebruik van het) vetorecht. Het tegengaan van verlamming van de Veiligheidsraad als gevolg van misbruik van het veto-recht is zeer nauw verbonden aan het concept van humanitaire interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad. Afschaffing van het veto-recht is niet noodzakelijkerwijs de beste oplossing om de besluitvormende capaciteit van de Veiligheidsraad te vergroten (een dergelijke procedure kan bestaande meningsverschillen niet oplossen en wellicht zelfs uitvergrooten) en is zeker geen oplossing die op afzienbare termijn haalbaar is. Veeleer moet gedacht worden aan afspraken die misbruik van het veto-recht tegengaan, zoals een verplichting ieder veto met redenen te omkleden. Ondergetekende heeft deze gedachte zoals bekend in zijn toespraak voor de 54e zitting van de Algemene Vergadering aan de orde gesteld.

Eveneens van belang voor de positie en het functioneren van de Veiligheidsraad is vergroting van de openheid van en de invloed van troepenleveranciers op het besluitvormingsproces. In november 2000 besloot de Veiligheidsraad op aanbeveling van een eigen werkgroep en onder druk van troepenleverende landen middels het aannemen van resolutie 1327 het bestaande systeem van raadpleging aanzienlijk te versterken. In januari 2001 besloot de Raad bovendien tot de oprichting van een werkgroep over VN-vredesoperaties, die zich onder meer zou bezighouden met het uitwerken van voorstellen m.b.t. de verbetering van de driehoeksrelatie tussen VR, VN-Secretariaat en troepenleveranciers. In juni 2001 presenteerde deze werkgroep zijn rapport. Nederland, dat enkele jaren geleden reeds met succes samen met een aantal andere landen het voortouw had genomen op dit gebied, heeft een bijdrage geleverd aan de besprekingen van de werkgroep door samen met Canada het initiatief genomen een brief aan de VR te sturen.¹ In resolutie 1353 (13 juni 2001) besloot de Raad de kwestie op de agenda te houden en binnen zes maanden de effectiviteit van de communicatie met troepenleveranciers te evalueren.

Het vermogen van de VN om daadwerkelijk militair in te grijpen heeft hiernaast een nieuwe impuls gekregen door het Brahimi-rapport. Uw Kamer heeft eerder dit jaar, als onderdeel van de reguliere verslaggeving over de AVVN bericht ontvangen over de stand van zaken betreffende de aanbevelingen van de werkgroep Brahimi.

5.6 Humanitaire interventie op basis van een besluit van de AVVN

Volgens de AIV/CAVV zou, wanneer de Veiligheidsraad niet in staat blijkt om de nodige maatregelen te nemen, de mogelijkheid overwogen moeten worden om de kwestie voor te leggen aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Hierbij zou inspiratie moeten worden ontleend aan de in de «*Uniting for Peace*»-resolutie (AV Res. 377 (V) van 3 november 1950) neergelegde procedure. Dit zou bij voorkeur dienen te gebeuren op basis van een verzoek van de Veiligheidsraad. Omdat een dergelijk verzoek een procedurele zaak is, zou daartegen geen veto kunnen worden uitgesproken (pagina's 28 en 29 van het rapport).

¹ De brief (document S/2001/535, 30 mei 2001) was ondertekend door Argentinië, Canada, Ghana, India, Jordanië, Nederland en Nieuw-Zeeland.

De Regering onderschrijft het principe dat voor een humanitaire interventie een zo groot mogelijke legitimering zou moeten worden verkregen. Dat de Veiligheidsraad, intern verdeeld over de zaak zelf als hij is, een dergelijk verzoek tot de Algemene Vergadering zou richten, is echter weinig waarschijnlijk. Een procedure, geïnspireerd op AV Res. 377 (V) blijft dan ook een nogal theoretische mogelijkheid.

De Algemene Vergadering heeft zonder twijfel een secundaire verantwoordelijkheid voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid, d.w.z. dat deze pas kan worden uitgeoefend wanneer de Veiligheidsraad zijn primaire rol niet heeft opgeëist of deze heeft opgegeven. In de praktijk geeft de regelmatig gepubliceerde lijst van conflicten waarbij de Veiligheidsraad heeft verklaard «*to remain seized of the matter*» aan wanneer deze secundaire competentie niet kan worden gebruikt.

Behandeling door de Algemene Vergadering is overigens lang niet zeker. Volgens de AV-procedureregels behoeven «belangrijke» besluiten van de Algemene Vergadering een tweederde meerderheid van de aanwezige leden. Deze regel zal in een geval als door de AIV/CAVV voorzien zeker worden ingeroepen. Aangenomen mag worden dat besluitvorming door de Algemene Vergadering onder die omstandigheden daadwerkelijk is geblokkeerd of in ieder geval te zeer vertraagd om uitkomst te bieden in geval van dringende noodzaak.

Naar de mening van de Regering moet de «Uniting for Peace»-procedure vooral in zijn historische context worden gezien. In de jaren vijftig telde de Algemene Vergadering bovendien slechts enkele tientallen leden en werd wat veiligheidskwesties betreft niet gehinderd door (Noord-Zuid) tegenstellingen. Thans is dit wel het geval. Als het beperkte gezelschap van de Veiligheidsraad er niet uitkomt, dan is de kans dat de Algemene Vergadering daar wel in slaagt uitermate gering.

5.7 Humanitaire interventie zonder VR-mandaat

Zolang het vetorecht bestaat of op dezelfde wijze wordt uitgeoefend als heden ten dage, zullen er situaties blijven bestaan waarbij de Veiligheidsraad niet in staat is tot optreden in gevallen van ernstige en grootschalige schendingen van de mensenrechten. De suggestie van de AIV/CAVV dat staten die desondanks willen interveniëren allereerst via een ontwerp-resolutie toestemming van de Veiligheidsraad moeten trachten te krijgen (pagina 33), wordt door de Regering niet overgenomen. Het is niet realistisch te verwachten dat staten een ontwerp-resolutie zullen indienen bij de Veiligheidsraad, als tevoren vaststaat dat deze resolutie op een politieke blokkade zal stuiten. Bovendien zal het signaal dat uitgaat van een geblokkeerde besluitvorming of zelfs een veto het draagvlak van de voorgenomen humanitaire interventie vermoedelijk eerder ondermijnen dan versterken.

De beide adviesraden wijzen er op dat humanitaire interventies zonder mandaat van de Veiligheidsraad op morele en politieke gronden gerechtvaardigd kunnen zijn, ook al missen zij vooralsnog een duidelijke juridische basis. Zij stellen dat het ontbreken van een duidelijke juridische basis niet wegneemt dat humanitaire interventies in extreme gevallen en bij wijze van «nooduitgang» toelaatbaar kunnen zijn (pagina 38). De Regering stemt hier mee in. Zij deelt voorts de mening van de AIV/CAVV dat het gewenst is een volkenrechtelijke rechtvaardigingsgrond verder te ontwikkelen. De ontwikkeling van een dergelijke rechtvaardigingsgrond is echter zonder twijfel een zaak van lange adem. Ook de Regering is van mening dat de ontwikkeling van een beoordelingskader hier wenselijk is. Een dergelijk kader zou richtlijnen kunnen bieden voor het uitzonderlijke geval dat een humanitaire interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad

overwogen moet worden. De Regering is van mening dat de interveniërende staten in een dergelijk geval gehouden zijn dezelfde afwegingen te maken die voor besluitvorming in de Veiligheidsraad worden voorgesteld (cfm. paragraaf 5.4 en 6) en dat aan deze richtlijnen bovendien een zwaarder gewicht moet worden toegekend.

Overigens meent de Regering met de AIV/CAVV dat de eerste verantwoordelijkheid voor militair ingrijpen voor humanitaire doeleinden hoe dan ook aan de Veiligheidsraad dient te worden toegekend. De Regering is er dus niet voor om bijvoorbeeld door amendering van het Handvest staten het recht te geven zonder machtiging van de Veiligheidsraad humanitaire interventie uit te voeren. Een dergelijke amendering zou overigens ook kansloos zijn. Humanitaire interventie dient een noodinstrument voor een extreme situatie te blijven en niet te worden «genormaliseerd».

6. Een beoordelingskader voor humanitaire interventie

Uitvoerige internationale discussie (o.a. tijdens de seminars te Scheveningen en Noordwijk) resulteerde in een aanzienlijk draagvlak voor de idee dat bij ieder besluit tot interventie de volgende richtlijnen in aanmerking moeten worden genomen:

1. Het moet gaan om ernstige en massale schendingen van fundamentele mensenrechten.
Voorbeelden van dergelijke schendingen zijn bijvoorbeeld te vinden in de artikelen 6 (genocide) en 7 (misdaden tegen de menselijkheid) van het Statuut van het Internationaal Strafhof. In geval van dergelijke schendingen van de mensenrechten is het naar het oordeel van de Regering voor een besluit tot interventie niet nodig aan te tonen dat deze een concrete («grensoverschrijdende») bedreiging van de internationale vrede en veiligheid vormen. Dat verband mag worden aangenomen «op gezag van» het Statuut van het Internationaal Strafhof dat in zijn aanhef stelt dat ernstige misdaden als de bovengenoemde gezien moeten worden als een bedreiging van de vrede, de veiligheid en het welzijn van de wereld.
2. Er dient betrouwbaar en objectief bewijs uit verschillende bronnen voorhanden te zijn van de schendingen of van de dreiging daarvan.
3. De regering van de betrokken staat kan of wil geen doeltreffende maatregelen treffen of is zelf verantwoordelijk voor de schendingen.
4. Er is een dringende noodzaak om op te treden.
5. Het gebruik van geweld is het laatste (ultieme) redmiddel.
6. Het primaire doel van de interventie is het stoppen van de schendingen.
7. Het beschikbare bewijsmateriaal toont aan dat de interventie gesteund wordt door degenen ter bescherming van wie ze is bedoeld.
8. Er is rekening gehouden met het standpunt van de omliggende landen.
9. Het optreden heeft een redelijke kans van slagen tegen aanvaardbare kosten.
10. Het is onwaarschijnlijk dat het optreden tot grotere problemen zal leiden.

Daarnaast zouden bij de *uitvoering* van iedere humanitaire interventie de volgende richtlijnen moeten worden nageleefd:

1. Het doel van de interventie dient bij het begin van het optreden openbaar te worden gemaakt.
2. Het gebruik van geweld dient beperkt te blijven tot wat nodig is om het verklaarde doel te bereiken en proportioneel aan dat doel te zijn.
3. De regels van het oorlogsrecht dienen onverkort te worden nageleefd.

4. De gevolgen voor het politieke systeem van het land dienen beperkt te blijven tot wat nodig is om het doel van de interventie te bereiken.
5. Er dient volledig verslag te worden uitgebracht aan de Veiligheidsraad.

Er dient zorg te worden gedragen voor een goede overgang naar de fase van rechtsherstel en vredesopbouw; d.w.z. dat uitvoerig aandacht dient te worden besteed aan tijdige ontwikkeling en implementatie van flankerend beleid.

7. Mate van steun

De Secretaris-Generaal van de VN, Kofi Annan, heeft de internationale gemeenschap herhaaldelijk opgeroepen lessen te trekken uit het verleden en maatregelen te nemen om ernstige mensenrechtenschendingen in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen. U vindt deze oproepen in het jaarrapport van de SGVN (A/54/1), de rapporten over Rwanda (S/1999/1257) en Srebrenica (A/54/549) en zijn rapport ter voorbereiding van de Millenniumtop (A/54/2000). Deze oproepen zijn nauw gerelateerd aan de discussie over humanitaire interventie.

Meer specifieke uitspraken van de SGVN over humanitaire interventie hebben weliswaar steun gekregen, maar deze steun is in zeker opzicht beperkt. De meeste steun is afkomstig van westelijke staten en geldt in een aantal gevallen alleen voor humanitaire interventie met mandaat van de Veiligheidsraad. De meeste niet-gebonden landen staan tweeslachtig tegenover het idee van humanitaire interventie. Aan de ene kant erkennen zij, en dat geldt vooral voor de Afrikaanse landen, dat de situatie soms zo uit de hand kan lopen dat alleen buitenlands ingrijpen nog kans op een oplossing biedt. Anderzijds vrezen sommige van de betrokken regeringen zelf ooit het doelwit van een humanitaire interventie te zullen worden. Een uitzondering vormt Zuid-Afrika waarvan de vertegenwoordiger tijdens het seminar van het IPA op 20 november jl. verklaarde dat humanitaire interventie niet enkel gezien mag worden als een westelijk concept en dat hiervoor ook in Afrika belangstelling bestaat. Ook Nigeria is er blijkens uitspraken tijdens de EU-Afrika-top in Kaïro (3–4 april 2000) van overtuigd dat humanitaire interventie onder omstandigheden gerechtvaardigd kan zijn. In informele contacten is gebleken dat deze mening ook door andere Afrikaanse landen wordt gedeeld, met name landen die de gevolgen van het uitblijven van militair ingrijpen aan den lijve hebben moeten ondervinden.

Het standpunt van Rusland en China wordt in overwegende mate bepaald door kritiek op het NAVO-optreden tegen Servië en door vrees dat de Verenigde Staten het concept zullen gebruiken om een Russisch of Chinees veto in de Veiligheidsraad te omzeilen. De meeste westelijke landen staan over het algemeen tamelijk positief tegenover een versterking van de rol van Veiligheidsraad bij het voorkomen of stoppen van zeer ernstige schendingen van de mensenrechten. Over de mogelijke rechtvaardigheid van humanitaire interventie zonder een mandaat van de Veiligheidsraad bestaan echter ook in westelijke landen verschillende visies.

Naast Nederland hebben vooral het Verenigd Koninkrijk en de Russische Federatie zich uitgesproken voor een verduidelijking van de regels voor humanitaire interventie. De motieven voor deze inzet lopen echter uiteen. Daar waar Nederland en het Verenigd Koninkrijk verduidelijking willen om humanitaire interventie correct en effectief te kunnen uitvoeren, wordt Rusland vooral gedreven door de wens humanitaire interventie zoveel mogelijk te verhinderen omdat een dergelijke inmenging in binnenlandse aangelegenheden als onacceptabel wordt beschouwd. Rusland heeft

samen met Witrusland en marge van de 54e zitting van de Algemene Vergadering informeel voorgesteld hiervoor een «open ended» werkgroep op te richten. Naar het oordeel van de Regering is de oprichting van een dergelijke werkgroep binnen de Algemene Vergadering prematuur en zou dit vermoedelijk contraproductief werken. De meningen lopen, onder meer vanwege het verband dat met Kosovo wordt gelegd, nog zover uiteen dat gevreesd moet worden dat formele agendering de discussie zou doen vastlopen. Het lijkt verstandiger eerst het draagvlak voor maatregelen te vergroten door de discussie te concentreren op informele bijeenkomsten tussen (gelijkgezinde) landen uit Noord en Zuid. Hiertoe bestaat overigens in toenemende mate bereidheid.

Bij de eerder genoemde seminars (Scheveningen in 1999, Noordwijk en New York in 2000) is gebleken dat groeiende belangstelling en steun bestaan voor opstelling van richtlijnen die bij het besluit tot en de uitvoering van een humanitaire interventie in acht moeten worden genomen. Op het eerstgenoemde seminar is door het Nederlandse voorzitterschap een lijst van mogelijke criteria opgesteld waarover onder de uit NAVO-landen afkomstige deskundigen brede (zij het geen volledige) overeenstemming leek te bestaan. Het Verenigd Koninkrijk verspreidde korte tijd later in beperkte kring een eigen lijst met criteria die in veel opzichten met de Scheveningse lijst overeenkwam. De conclusies van Scheveningen bleven tijdens het seminar in Noordwijk grotendeels ongewijzigd, ondanks dat een aanzienlijk bredere geografische spreiding in acht was genomen en nu naast juristen en diplomaten ook NGO's en wetenschappers deelnamen. Binnen het VN-Secretariaat is met belangstelling kennis genomen van de conclusies van dit seminar, waaronder de in paragraaf 6 van deze notitie genoemde set richtlijnen. Maar de discussie is in feite nog gaande, zowel in westerse hoofdsteden als binnen de kring van niet-gebonden landen.

Dat de Nederlandse inspanningen de noodzakelijke discussie over dit onderwerp bevorderen moge blijken uit een recent initiatief van Canada tot oprichting van de zogenaamde «International Commission on Humanitarian Intervention and State Sovereignty» (ICISS), voorgezeten door de voormalige Australische Minister van Buitenlandse Zaken Evans en Speciaal Adviseur van de SGVN Mohamed Sahnoun. De Commissie heeft zich tot doel gesteld de discussie over de tegenstelling tussen interventie en staatssoevereiniteit te faciliteren en voert daartoe momenteel consultaties met een brede groep landen. Bij het opstellen van haar rapport zal de ICISS zich statutair baseren op het rapport van het Deense Instituut voor Internationale Aangelegenheden uit 1999, het Millennium-Rapport van de Secretaris-Generaal, het rapport van de AIV/CAVV en de resultaten van de Scheveningen en Noordwijk Seminars. Een «Advisory Board» bestaande uit een aantal (ex-) Ministers houdt toezicht op de werkzaamheden van de Commissie.

8. Verdere Nederlandse inzet

De problematiek die in deze notitie aan de orde is leent zich niet voor eenvoudige en snelle oplossingen. Formele indiening van voorstellen die onvoldoende steun genieten zou zelfs averechtse gevolgen kunnen hebben. Afhankelijk van de omstandigheden zullen voorstellen daarom waar mogelijk en zinvol in officiële kaders, maar vaak vooralsnog alleen in informele besprekingen aan de orde moeten worden gesteld. De Regering zal haar inspanningen vervolgen langs twee sporen:

8.1. Humanitaire interventie met mandaat van de Veiligheidsraad

De Regering heeft zich tezamen met het Verenigd Koninkrijk gedurende

het Nederlandse lidmaatschap van de Veiligheidsraad ingespannen om steun te winnen voor de idee van een door de Veiligheidsraad geaccepteerde set richtlijnen voor humanitaire interventie. Het concept van humanitaire interventie – zelfs met een mandaat van de Veiligheidsraad – roept echter veel weerstand op. Er valt ook een zekere verharding te constateren in de standpunten van die staten – waaronder zich ook sommige permanente leden van de Veiligheidsraad bevinden – die een overwegend belang hechten aan niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden. De Veiligheidsraad heeft weliswaar sinds het begin van de jaren negentig een vrij fundamentele koerswijziging doorgevoerd, die er onder andere uit bestaat dat grootschalige schendingen van de mensenrechten reden kunnen zijn om een afdwingingsoperatie onder Hoofdstuk VII van het Handvest te autoriseren. Pogingen om de Veiligheidsraad richtlijnen te verschaffen voor humanitaire interventie met een mandaat van de Veiligheidsraad worden echter, ondanks de bovengenoemde koersverandering, door sommige (permanente) leden van de Veiligheidsraad niet gesteund. Een voortdurende inspanning blijft hier noodzakelijk. Nederland heeft tijdens zijn lidmaatschap van de Veiligheidsraad in het Verenigd Koninkrijk een partner gevonden in zijn streven naar richtlijnen voor gemandateerde humanitaire interventie. Hiernaast heeft Nederland de nieuwe leden, en met name Ierland en Noorwegen, over dit onderwerp benaderd om de inspanningen van het Verenigd Koninkrijk te blijven ondersteunen. De Regering is zich er niettemin terdege van bewust dat deze inspanningen alleen op lange termijn resultaat kunnen opleveren.

8.2 Humanitaire interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad

Hoe daadkrachtiger de internationale gemeenschap zich kan en wil opstellen bij internationale humanitaire crises, des te minder zal een beroep op ongemandateerde humanitaire interventie nodig zijn. Realisme gebiedt evenwel te erkennen dat ook in de toekomst de internationale gemeenschap vaak niet voldoende daadkracht zal kunnen tonen en dat in concrete situaties een optreden van de Veiligheidsraad onmogelijk is door een (dreigend) veto.

De ontwikkeling van een volkenrechtelijke rechtvaardigingsgrond – waar ook in het advies van de AIV/CAVV op wordt ingegaan (onder meer op pagina 26) – zou de aangewezen juridische weg zijn in het geval van humanitaire interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad. De Regering neemt de aanbeveling van de AIV/CAVV over dat in het kader van het leerstuk van de staatsaansprakelijkheid een aparte rechtvaardigingsgrond voor humanitaire interventie wordt uitgewerkt. De Nederlandse regering heeft onlangs in een commentaar op ontwerp-artikelen van de International Law Commission terzake uitdrukkelijk voorgesteld een artikel inzake humanitaire interventie als rechtvaardigingsgrond voor geweldsgebruik op te nemen. Een doorbraak op dit gebied valt echter niet op korte termijn te verwachten. Met de AIV/CAVV is de Regering dan ook van mening dat, in afwachting van de ontwikkeling van een volwaardige volkenrechtelijke rechtvaardigingsgrond, humanitaire interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad bij wijze van hoge uitzondering toelaatbaar is.

9. Conclusie

Humanitaire interventie is een controversieel concept dat bij veel staten bezwaren oproept. Principiële bezwaren zijn voornamelijk gestoeld op de verdediging van een achterhaald begrip van soevereiniteit. Politieke bezwaren komen gedeeltelijk voort uit de vrees van niet-gebonden landen dat de wereldgemeenschap hen zal aanpakken voor hun schendingen van mensenrechten. Voorts bestaat bij humanitaire interventie het gevaar van

misbruik. De discussie wordt bovendien vertroebeld doordat deze teveel wordt verbonden aan het NAVO-optreden in Kosovo.

Het verdient uiteraard de voorkeur dat humanitaire noodsituaties die aanleiding zouden kunnen geven tot een humanitaire interventie, worden voorkomen. Het Nederlandse beleid inzake conflictpreventie, het Nederlandse mensenrechtenbeleid en de tijdens het Nederlandse lidmaatschap van de Veiligheidsraad gevolgde «integrale aanpak», waarover Uw Kamer bij brief van 20 november 1998 werd ingelicht, zijn alle daarop gericht.

Indien onverhoopt toch een ernstige en massale schending van mensenrechten dreigt, is het zaak dat de Veiligheidsraad hier in een zo vroeg mogelijk stadium bij betrokken wordt, zodat de Veiligheidsraad de betrokken staat op zijn gedrag kan aanspreken en eventueel maatregelen – zoals bijvoorbeeld de instelling van een sanctieregime – kan nemen. Mocht een dergelijk optreden van de Veiligheidsraad niet afdoende zijn om tijdig een wijziging in het gedrag van de betrokken staat teweeg te brengen, dan kan de Veiligheidsraad overgaan tot een gemandateerde humanitaire interventie. Zoals in deze notitie aangegeven zouden voor een dergelijke interventie richtlijnen dienen te worden ontworpen, welke zouden aangeven onder welke omstandigheden de Veiligheidsraad een dergelijk ingrijpen gerechtvaardigd acht. Deze richtlijnen zouden enerzijds een afschrikwekkende werking hebben en staten kunnen weerhouden van grove schendingen van de fundamentele mensenrechten. Aan de andere kant zouden dergelijke richtlijnen het de permanente leden moeilijker maken om van hun veto-recht gebruik te maken.

Indien een (dreigend) veto de vaststelling van een objectieve schending van de internationale rechtsorde voorkomt, waartoe een ernstige en grootschalige schending van de mensenrechten volgens de Regering behoort, kan het toelaatbaar en gerechtvaardigd zijn dat een groep van staten zonder mandaat militair ingrijpt. Dit moet worden gezien als een uitzonderlijke situatie, waarvoor strikte regels moeten gelden. De Regering onderschrijft daarom de aanbeveling in het advies dat een overeengekomen set richtlijnen hiervoor wenselijk is. De basis voor een dergelijk kader is reeds gelegd door de uitkomst (in de vorm van conclusies) van de door Nederland georganiseerde seminars in Scheveningen, Noordwijk en New York en versterkt door de – door de Regering verwelkomde en grotendeels onderschreven – aanbevelingen van de AIV/CAVV. Het is verheugend dat een aantal andere staten, organisaties en maatschappelijke groeperingen nu wil voortbouwen op deze conclusies en aanbevelingen. Deze ontwikkeling zal vele jaren kosten en nog veel discussie vergen. De Regering is voornemens waar mogelijk steun te blijven verlenen aan initiatieven die een bijdrage kunnen leveren aan deze discussie.

HUMANITAIRE INTERVENTIE

Gezamenlijk advies met Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV)

Redacteur(en):

Not specified
Not specified

Not specified

13 april 2000

	<i>Pagina</i>
Inhoudsopgave	
1 Inleiding	4
2 Uitgangspunten	7
2.1 Wijze van aanpak	7
2.2 Een werkdefinitie van 'humanitaire interventie'	8
3 Morele en politieke aspecten	13
3.1 Soevereiniteit en humaniteit	13
3.2 Veranderende conflictpatronen	17
3.3 Het optreden van staten met betrekking tot gewapende interventies	19
4 Humanitaire interventie met een mandaat van de Veiligheidsraad	24
4.1 De rol van de Veiligheidsraad	24
4.2 Mogelijke aanpassingen in de Veiligheidsraad	27
5 De Humanitaire interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad	31
5.1 Internationaalrechtelijk kader	31
5.2 Rechtsontwikkeling	35
6 De legitimiteit van humanitaire interventies	44
6.1 Het gebruik van een toetsingskader	46
6.2 Aanzet tot een toetsingskader	48
6.2.1 Welke staten mogen overgaan tot een humanitaire interventie?	48
6.2.2 Wanneer mogen staten overgaan tot een humanitaire interventie?	49
6.2.3 Waaraan hebben staten zich te houden tijdens de uitvoering van de humanitaire interventie?	52
6.2.4 Wanneer en op welke wijze dienen staten hun humanitaire interventie te beëindigen?	54
7 Conclusies en aanbevelingen	55
7.1.1 Algemeen kader	56
7.1.2 De Veiligheidsraad	57
7.1.3 Een rechtsgrondslag voor ongeautoriseerde humanitaire interventie?	58
7.1.4 Een volkenrechtelijke rechtvaardigingsgrond?	58
7.1.5 Een toetsingskader	60
7.1.6 Nederlandse inzet	61
Bijlage(n) 1: Adviesaanvraag	64
Bijlage(n) 2: SAMENSTELLING VAN DE WERKGROEP 'HUMANITAIRE INTERVENTIE'	67
Bijlage(n) 68	

3: Artikel 7 van het Statuut van Rome voor een Internationaal Strafhof.	69
Bijlage(n) 4: LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN	72

1 Inleiding

Op 12 oktober 1999 heeft de minister van Buitenlandse Zaken namens de regering de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) en de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gevraagd gezamenlijk advies uit te brengen over de problematiek rond humanitaire interventie. In de adviesaanvraag, die is opgenomen als bijlage 1 van dit advies, stelt de regering:

"Het verbod op het gebruik van geweld buiten de eigen grenzen, zoals dat na de Tweede Wereldoorlog is neergelegd in het Handvest van de Verenigde Naties, is gebaseerd op het idee dat soevereine staten ieder voor zich verantwoordelijkheid dragen voor handhaving van recht en orde binnen hun grenzen. Deze veronderstelling blijkt echter niet altijd op te gaan. De Veiligheidsraad heeft daarom soms militair ingrijpen op het grondgebied van een andere staat toegestaan op basis van Art. 39 van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest, met als doel het beëindigen van grootschalig menselijk lijden. De ervaring leert echter dat de Veiligheidsraad niet altijd in staat is tijdig doeltreffende maatregelen te nemen. In een dergelijke situatie kan een land (of een groep landen) ondanks het ontbreken van autorisatie door de Veiligheidsraad en zonder toestemming van het betrokken land besluiten een poging te doen om met geweld of de dreiging met geweld een einde te maken aan deze mensenrechtenschendingen. In een dergelijk geval is volgens de definitie in het gezamenlijk advies van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken en de Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid uit 1992 sprake van 'humanitaire interventie'.¹

Hoewel een dergelijke interventie op politieke en morele gronden gerechtvaardigd kan zijn, is er geen sprake van een heldere en algemeen aanvaarde juridische basis. Wanneer op dit punt rechtsontwikkeling achterwege blijft, brengt dit een tweetal gevaren met zich mee. Ten eerste kan worden gesteld dat zolang humanitaire interventie geen duidelijke en algemeen aanvaarde rechtsbasis heeft, het concept kan

¹ Zie daarvoor: Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid en Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken, Advies nummer 15, 'Het gebruik van geweld voor humanitaire doeleinden - Dwangmaatregelen voor humanitaire doeleinden en humanitaire interventies', Den Haag 1992.

worden misbruikt als dekmantel voor andersoortige militaire operaties. Ten tweede kan de positie van het volkenrecht onbedoeld worden aangetast wanneer het geen mogelijkheid biedt om in te grijpen bij grove schendingen van algemeen aanvaarde mensenrechten." De minister van Buitenlandse Zaken acht het daarom van groot belang dat het concept van humanitaire interventie verder wordt ontwikkeld: 'Dat betekent enerzijds dat duidelijke richtlijnen moeten worden opgesteld waaraan een humanitaire interventie moet voldoen, en anderzijds dat gezocht moet worden naar een zo breed mogelijk draagvlak voor het aldus preciezer omschreven concept.'

De minister van Buitenlandse Zaken verzoekt in de adviesaanvraag zowel te bezien, hetgeen uit politiek en moreel oogpunt nodig of wenselijk is, als hetgeen uit een oogpunt van volkenrecht mogelijk is. In het licht van de samenhang tussen politieke, morele en juridische overwegingen vraagt hij de AIV en CAVV een gezamenlijk advies uit te brengen over de vraag hoe het vermogen vergroot kan worden om een einde te maken aan grootschalige schendingen van de mensenrechten in een bepaald land. Allereerst zouden de mogelijkheden kunnen worden geïnventariseerd om te komen tot vergroting van het vermogen van de Veiligheidsraad om op te treden. Daarbij zou ook de mogelijkheid van aanpassing van het vetorecht aan de orde kunnen komen. Daarnaast legt de minister van Buitenlandse Zaken de vraag voor hoe het concept van humanitaire interventie duidelijker volkenrechtelijk vorm zou kunnen worden gegeven.

De tekst van dit advies is voorbereid door een werkgroep die bestond uit de voltallige CAVV samen met een gecombineerde commissie 'Humanitaire Interventie' van de AIV.² Op 31 maart 2000 is de ontwerp tekst aanvaard in een zitting van de AIV, waarna de definitieve tekst op 11 april 2000 is vastgesteld in een gemeenschappelijke vergadering van de CAVV en de Commissie Humanitaire Interventie van de AIV. Ter onderbouwing van de beraadslagingen hebben de CAVV en AIV een onderzoeksopdracht verstrekt aan Drs. G. Molier van de Rijksuniversiteit Groningen. Deze is gevraagd om aan de hand van de verslagen van

²

De volledige samenstelling van de werkgroep is weergegeven in bijlage 2 van dit advies.

een aantal beraadslagingen in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en Veiligheidsraad na te gaan of sprake is van een veranderend rechtsbesef onder staten met betrekking tot de rechtmatigheid van humanitaire interventies die zonder autorisatie van de Veiligheidsraad worden uitgevoerd. De CAVV en AIV spreken hun erkentelijkheid uit voor het werk dat de heer Molier op korte termijn heeft geleverd.

Na een hoofdstuk waarin de uitgangspunten van het advies worden beschreven (hoofdstuk 2), gaat dit advies allereerst in op een aantal algemene morele en politieke aspecten van het vraagstuk van de humanitaire interventie (hoofdstuk 3). Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 een aantal aspecten beschreven van humanitaire interventies die worden uitgevoerd met een mandaat van de Veiligheidsraad. Hierbij gaan de CAVV en AIV ook in op de mogelijkheid van aanpassingen van het functioneren van de Veiligheidsraad. In hoofdstuk 5, dat humanitaire interventies zonder Veiligheidsraadsmandaat behandelt, staan de volkenrechtelijke aspecten van het gebruik van geweld tussen staten centraal. In hoofdstuk 6, over de legitimiteit van humanitaire interventies, wordt een analyse gegeven van de samenhang tussen de volkenrechtelijke, morele en politieke aspecten van humanitaire interventies. Het advies wordt in hoofdstuk 7 afgesloten met een aantal conclusies en aanbevelingen.

2 **Uitgangspunten**

2.1 **Wijze van aanpak**

De CAVV en AIV hebben ervoor gekozen te streven naar een aanpak van het vraagstuk van humanitaire interventie, die de morele, politieke en volkenrechtelijke aspecten in zich verenigt. In elke humanitaire noodsituatie verhouden deze aspecten zich anders tot elkaar, al naar gelang de voorgeschiedenis, het politieke momentum en de concrete omstandigheden.

De politieke en maatschappelijke discussie rond het NAVO-ingrijpen in de humanitaire noodsituatie in Kosovo heeft opnieuw het belang aangetoond van een dergelijke integrale aanpak. Vaak werd daarbij onvoldoende onderscheid gemaakt tussen de *rechtmatigheid* -de verenigbaarheid met het thans geldende volkenrecht- van een interventie en de *'legitimiteit'* daarvan. De legitimiteit van een interventie is grotendeels afhankelijk van de politieke en morele overwegingen die ter rechtvaardiging worden aangevoerd, maar kan zeker niet worden bepaald zonder ook juridische aspecten in aanmerking te nemen. Zij kan daarom alleen worden beoordeeld op basis van een brede afweging van alle drie elementen. Zo kan, wat de legitimiteit van een operatie betreft, een rol spelen dat de interveniërende landen kunnen rekenen op een stevig en breed draagvlak in de internationale statengemeenschap. Hoewel dit niets behoeft te zeggen over de rechtmatigheid van een interventie onder het geldende recht, kan de legitimiteit wel een indicatie geven over de algemeen gevoelde wenselijkheid van bepaald optreden, en daarmee duiden op een mogelijk toekomstige juridische ontwikkeling.

Vanuit een volkenrechtelijk perspectief nemen vooral de normatieve aspecten van het vraagstuk van de humanitaire interventie een belangrijke plaats in. Daarbij zijn in de loop van de jaren tachtig en negentig inherente spanningen aan het licht getreden. Hoe kunnen bijvoorbeeld het volkenrechtelijke verbod op interventie en het verbod op geweldgebruik tussen staten worden verenigd met de belangrijke

ontwikkeling die de bescherming van de fundamentele rechten van de mens in het internationale recht heeft doorgemaakt? Met deze humanitaire ontwikkelingen heeft het internationale recht een eigen dynamiek in gang gezet. Het volkenrecht richt zich tegenwoordig niet meer alleen op de betrekkingen tussen staten, maar ook op individuele en collectieve rechten van (groepen) mensen.

Het aldus opgekomen spanningsveld tussen non-interventie en het geweldsverbod enerzijds, en het toenemende belang van humanitaire overwegingen anderzijds dient zich evenzeer aan in de politieke discussie over humanitaire interventie. Vooral sinds het einde van de Koude Oorlog wordt steeds meer erkend dat de wereldgemeenschap grootschalige mensenrechtenschendingen niet kan tolereren. Tegelijk wordt gesignaleerd dat interventies met een humanitair oogmerk in de praktijk vaak (mede) ten dienste staan van puur nationale belangen. Bovendien wordt geargumenteed dat men niet lichtvaardig voorbij kan gaan aan het door alle staten gedeelde belang van een werkend statensysteem, met inbegrip van het bijbehorende non-interventiebeginsel dat in wezen *ook* een humanitair doel dient, namelijk het voorkomen van oorlogen.

De CAVV en AIV menen dat de volkenrechtelijke en politieke discussies over het vraagstuk van humanitaire interventie nauw met elkaar samenhangen en niet geïsoleerd van elkaar kunnen worden beschouwd. In dit advies is er daarom voor gekozen om, nadat de morele, politieke en juridische aspecten van het vraagstuk van de humanitaire interventie eerst afzonderlijk zijn behandeld, deze aspecten nadrukkelijk in samenhang te bezien.

2.2 Een werkdefinitie van 'humanitaire interventie'

Het begrip 'humanitaire interventie' leidt vaak tot spraakverwarring. Om duidelijkheid te scheppen in deze situatie maakte het ACM/CAVV-advies van 1992 een duidelijk onderscheid tussen drie verschillende vormen van ingrijpen, die in het spraakgebruik alle als 'humanitaire interventie' werden betiteld, maar die alle ook een geheel eigen discussie en dynamiek met zich brengen. Het betreft:

- 1) Het zonder toestemming van het betrokken land verlenen van hulp ter leniging van acute noden die een bedreiging van vele mensenlevens vormen.
- 2) Het autoriseren van gebruik van geweld door de Veiligheidsraad op basis van hoofdstuk VII van het VN-Handvest naar aanleiding van situaties van grootschalige mensenrechten-schendingen in een bepaald land.
- 3) Het interveniëren door een staat of een groep staten, met geweld of dreiging van geweld, op het grondgebied van een ander land naar aanleiding van daar plaatsvindende ernstige en grootschalige mensenrechtenschendingen, zonder daartoe door de Veiligheidsraad vooraf te zijn geautoriseerd.

Hoewel in alle drie situaties de reden voor optreden is gelegen in het feit dat de levens van grote groepen mensen worden bedreigd, bestaan er grote verschillen in de wijze van optreden en de juridische gronden waarop dat optreden is of zou kunnen worden gebaseerd. De eerstbeschreven situatie valt onder 'humanitaire noodhulp' (*humanitarian emergency assistance*).³ Onder bepaalde omstandigheden - bijvoorbeeld wanneer de regering van het land waarin de noodsituatie zich voordoet de verlening van humanitaire noodhulp weigert of een gegeven toestemming wordt gevolgd door systematische obstructie- kan een dergelijke situatie aanleiding vormen voor het gebruik van geweld krachtens de bevoegdheden van de Veiligheidsraad neergelegd in Hoofdstuk VII van het Handvest. Het onderwerp van de humanitaire noodhulp zal hier verder niet afzonderlijk worden behandeld. In dit verband verdient het overigens nog altijd aanbeveling de in AV/Resolutie 46/182 neergelegde regels betreffende de versterking van de coördinatie van humanitaire noodhulp van de VN verder uit te werken in een conventie over humanitaire noodhulp.⁴

³ Zie hiervoor AV-Resolutie 46/182 van 19 December 1991: "Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations". Ook zij verwezen naar het advies van de AIV, getiteld: 'Humanitaire hulp: naar een nieuwe begrening', Den Haag 1998.

⁴ Zie hiervoor ook ACM/CAVV (1992), pagina 3.

Bij de tweede vorm van ingrijpen -het autoriseren van gebruik van geweld door de Veiligheidsraad- staat de vraag centraal of, op grond van Artikel 39 VN-Handvest, een bepaalde situatie kan worden aangemerkt als een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid. Het maken van deze (politieke) beoordeling is primair aan de Veiligheidsraad. Als de Raad deze vraag bevestigend beantwoordt, is hij -overeenkomstig de bepalingen van Hoofdstuk VII VN-Handvest- exclusief bevoegd bindende besluiten te nemen tot militaire dwangmaatregelen (*enforcement*). Indien een dergelijk besluit tot een militaire dwangmaatregel wordt genomen naar aanleiding van grootschalige mensenrechtenschendingen, is sprake van een specifieke toepassing van het algemene instrument van *enforcement*. Hoewel de CAVV en AIV er daarom de voorkeur aan zouden geven een dergelijke situatie te omschrijven als 'dwangmaatregelen met gebruik van geweld voor humanitaire doeleinden' (*enforcement action for humanitarian purposes*), constateren zij dat dergelijke dwangmaatregelen in het politieke spraakgebruik steeds het etiket 'humanitaire interventie' opgeplakt krijgen. In het kader van dit advies, waarbij het expliciet de bedoeling is ook het functioneren van de Veiligheidsraad zelf te betrekken, zal derhalve worden gesproken van '*humanitaire interventie door of met expliciete toestemming van de Veiligheidsraad op basis van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest*'; of kortweg '*geautoriseerde humanitaire interventie*'.

Het voorgaande neemt niet weg dat het begrip 'humanitaire interventie' in zijn strikte betekenis uitsluitend betrekking heeft op de derde hiervoor omschreven situatie: het gebruik van geweld ter voorkoming of beëindiging van grootschalige mensenrechtenschendingen, *zonder* daartoe vooraf door het betrokken land of de Veiligheidsraad te zijn geautoriseerd. Het is juist deze situatie die de grootste problemen van politieke en juridische aard oplevert. In algemene zin kan het begrip humanitaire interventie in zijn strikte betekenis naar het oordeel van CAVV en AIV als volgt worden omschreven:

'De dreiging met of het gebruik van geweld door één of meer staten, eventueel in het kader van een internationale organisatie, binnen het territoir van een andere staat:

- a) met het doel het beëindigen van reeds bestaande, dan wel het voorkomen van onmiddellijk dreigende grootschalige ernstige schendingen van

fundamentele mensenrechten, in het bijzonder het recht op leven van individuen, ongeacht hun nationaliteit;

b) zonder voorafgaande autorisatie van de Veiligheidsraad en zonder toestemming van de legitieme regering van de staat, op het grondgebied waarvan de interventie plaatsvindt.'

In het kader van dit advies zal kortweg worden gesproken van '*humanitaire interventie zonder toestemming van de Veiligheidsraad*' of van '*ongeautoriseerde humanitaire interventie*'.

Een aantal algemene aspecten van beide hier gehanteerde definities van humanitaire interventie kan reeds vóór een verdere analyse worden genoemd. Zo betreft humanitaire interventie de bescherming van rechten van personen ongeacht hun nationaliteit. Interventies die gericht zijn op de bescherming of het in veiligheid brengen van onderdanen van de interveniërende staat (of van een derde staat) kunnen niet worden gebracht onder de noemer van humanitaire interventie.⁵ Daarnaast is het van belang dat de legitieme regering van de staat op het grondgebied waarvan de interventie plaatsvindt, de interveniërende staat (of staten) niet heeft uitgenodigd of deze gedooft. Zou dit wel het geval zijn, dan kan men niet spreken van 'humanitaire interventie', maar alleen van het verlenen van humanitaire assistentie. Ook moet er sprake zijn van ernstige en grootschalige schendingen van fundamentele mensenrechten. Wat onder grootschalig moet worden verstaan en om welke rechten het moet gaan, is voor uiteenlopende interpretatie vatbaar. Hierop komt het advies in Hoofdstuk 6 terug.⁶ Ten slotte is een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid als resultaat van de ernstige en grootschalige schendingen van fundamentele mensenrechten geen afzonderlijke of bijkomende voorwaarde. Een dergelijke, internationaal vastgestelde schending van de internationale rechtsorde hoeft immers niet noodzakelijkerwijze en in alle omstandigheden tevens een

⁵ De vraag of de interveniërende staat in die gevallen zich mag beroepen op het recht van individuele of collectieve zelfverdediging, overeenkomstig Artikel 51 van het VN-Handvest, blijft hier onbesproken.

⁶ Zie punt 2a van het beschreven toetsingskader

bedreiging op te leveren van de internationale vrede en veiligheid. Ook hierop zal later in het advies nader worden ingegaan.

3 Morele en politieke aspecten

3.1 Soevereiniteit en humaniteit⁷

In zijn redevoering in september 1999 ter gelegenheid van de opening van de Algemene Vergadering stelde de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (SGVN), Kofi Annan, de vertegenwoordigers van de VN-statengemeenschap voor het volgende dilemma: 'To those for whom the greatest threat to the future of international order is the use of force in the absence of a Security Council mandate, one might ask -not in the context of Kosovo- but in the context of Rwanda: If, in those dark days and hours leading up to the genocide, a coalition of states had been prepared to act in defence of the Tutsi population, but did not receive prompt Council authorization, should such a coalition have stood aside and allowed the horror to unfold? To those for whom the Kosovo action heralded a new era when states and groups of states can take military action outside the established mechanisms for enforcing international law, one might ask: Is there not a danger of such interventions undermining the imperfect, yet resilient, security system created after the Second World War, and of setting dangerous precedents for future interventions without a clear criterion to decide who might invoke these precedents and in what circumstances?'⁸

Het dilemma dat de SGVN in zijn redevoering schetst, kan in algemene termen worden beschreven als een conflict tussen enerzijds het verbod op gewapende

⁷ Met humaniteit wordt in dit verband bedoeld op individuele rechten en de collectieve rechten van niet-staatelijke actoren ('de mensheid', volken, en minderheden. Zie hiervoor het ACM-advies, 'Collectieve Rechten', Den Haag 1995). In sommige analyses wordt op een vergelijkbare wijze gesproken van een spanningsveld tussen 'order and justice' (Danish Institute of International Affairs, 'Humanitarian Intervention. Legal and Political Aspects, Kopenhagen 1999), of van een spanningsveld tussen 'order and self-determination' (S. Hoffmann, *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention*, Notre Dame 1996; M. Ignatieff, *Whose Universal Values? The Crisis in Human Rights*, Amsterdam 1999).

⁸ Zie voor de volledige tekst: United Nations Press Release SG/SM/7136 GA/9596.

interventie en het respect voor de territoriale integriteit, en anderzijds de plicht tot handhaving en bevordering van de rechten van de mens. Moet de nadruk worden gelegd op het voorkomen van geweld tussen staten en op stabiliteit in hun verhoudingen, of verdient de 'humaniteit', de bescherming van de fundamentele rechten van burgers prioriteit? De verhouding tussen beide belangen is bijzonder ingewikkeld, kent tegenstrijdigheden en geeft geen houvast voor ondubbelzinnige keuzes.

Een inbreuk op het verbod op het gebruik van of de dreiging met geweld, zoals neergelegd in artikel 2(4) VN-Handvest, moet worden gezien als een fundamentele schending van de 'constitutie van de internationale statengemeenschap'. Een dergelijke inbreuk is -buiten gevallen van onmiddellijke zelfverdediging- volgens het VN-Handvest alleen voorbehouden aan de Veiligheidsraad. Daarbij is het vetorecht van de permanente leden van de Raad een erkenning van het feit dat zo'n inbreuk dient te berusten op consensus van de grote mogendheden. Wordt toch ingegrepen zonder zo'n consensus, dan bestaat de mogelijkheid dat deze mogendheden zich distantiëren van de statenorde, zoals die is neergelegd in het VN-Handvest. Aldus wordt die orde ondermijnd, met een riskante onzekerheid en spanning als gevolg. Er wordt ook geredeneerd dat een verslechtering van de verhoudingen tussen de permanente leden van de Veiligheidsraad gevolgen kan hebben die op termijn veel ernstiger voor de mensheid zijn dan een humanitaire ramp binnen een staat. In essentie komt deze redenering erop neer dat internationale stabiliteit, op basis van de procedures die daarvoor in VN-verband zijn overeengekomen, een voorwaarde is voor het respect voor mensenrechten, de bescherming van minderheden en de ontwikkeling van democratie. Daarbij is het van belang te beseffen dat staten in beginsel nog steeds het beste kader vormen voor de naleving van de fundamentele rechten van de mens. Staten kunnen immers worden aangesproken op hun gedrag; zij kunnen en moeten hun binnenlandse geweldsmonopolie toepassen ter bevordering van deze rechten. De 'internationale gemeenschap' mist hiervoor de middelen; zij kan slechts complementair optreden.

Vanuit het belang van 'humaniteit' geredeneerd wordt het universeel respect voor de fundamentele rechten van de mens eveneens gezien als premisse voor een stabiele

internationale orde, als een aspect van de 'constitutie van de internationale statengemeenschap'. Internationale afzijdigheid bij grootschalige mensenrechtenschendingen wordt in deze redenering niet alleen onrechtmatig geacht -bijvoorbeeld in tegenspraak met het Genocideverdrag-, maar moedigt repressieve regimes ook aan hardhandige methodes te (blijven) gebruiken om de eigen machtsbasis in stand te houden. Juist zulke regimes blijken door een 'spill-over' van de binnenlandse gewelddadigheid de internationale orde het meest te kunnen ondermijnen. Niet alleen leidt passiviteit van de internationale gemeenschap zodoende tot meer menselijk lijden en onrecht, ook kan zij een aantasting van de gemeenschappelijke veiligheid betekenen in de zin dat onderdrukte of bedreigde (groepen van) mensen gaan zoeken naar steeds vergaander maatregelen om zelf hun eigen recht te halen. In deze visie is een internationale orde die genocide of andere flagante mensenrechtenschendingen toelaat per definitie instabiel. De nationale en internationale ordes hangen nauw samen en ontlene *beide* hun legitimiteit en stabiliteit voor een belangrijk gedeelte aan hun vermogen om individuen of groepen te beschermen tegen willekeur en geweld.

Dat sinds de jaren tachtig spanning optreedt tussen respect voor territoriale integriteit en het verbod op het gebruik van of de dreiging met geweld enerzijds, en de vooralsnog veronderstelde plicht een einde te maken aan grootschalige schendingen van de mensenrechten anderzijds, is niet alleen het gevolg van de toegenomen mogelijkheden tot gewapende interventie als gevolg van het einde van de Koude Oorlog. Ten minste zo belangrijk is de tendens om in de internationale praktijk steeds meer rekening te houden met de belangen en rechten van mensen en van volkeren, en niet alleen met die van de staat.⁹ De rechten van de mens zijn meer en

⁹ Deze veranderende notie klinkt duidelijk door in verschillende uitspraken van drie achtereenvolgende Secretarissen-Generaal van de Verenigde Naties. Secretaris-Generaal Perez de Cuellar verklaarde nog tijdens zijn ambtsperiode: 'we are clearly witnessing what is probably an irresistible shift in public attitudes towards the belief that defence of the oppressed in the name of morality should probably prevail over frontiers and legal documents' (Report of the Secretary-General, In: UN Yearbook 1991, para 11). Boutros Boutros-Ghali ging in een 1991 verschenen VN-document een stap verder door te stellen: 'it is now increasingly felt that the principle of non-interference with the essential jurisdiction of states cannot be regarded as a protective barrier behind which human rights could be massively or systematically violated with impunity'(geciteerd in: P. Malanczuk, 'Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force', Amsterdam 1993, p. 29) Een meer recente uitspraak is afkomstig van Kofi Annan die

meer een 'gedeelde verantwoordelijkheid' geworden van staten *en* de internationale gemeenschap. De staat blijft de eerstverantwoordelijke voor de bescherming van individuen -en moet dat ook zijn- maar hij kan in dit opzicht op zijn verantwoordelijkheden worden aangesproken door internationale fora die daartoe steeds verfijnder toezichtsmechanismes hebben ontwikkeld. Anderzijds is het verbod op het gebruik van of de dreiging met geweld stevig verankerd in het VN-Handvest en is het een belangrijke pijler gebleken van de stabiliteit in de interstatelijke verhoudingen.

Bovenstaande, kort aangeduide ontwikkelingen op het terrein van de rechten van de mens hebben het beginsel van de staatssoevereiniteit, dat bij het opstellen van het VN-Handvest in 1945 als uitgangspunt werd genomen, sterk van karakter doen veranderen. Daarnaast heeft ook het bredere proces van 'internationalisering' (dat wil zeggen: het toenemend belang van internationale overeenkomsten, van het lidmaatschap van internationale organisaties, de economische interdependentie, en de steeds pregnantere rol van internationale NGO's en de media) in *praktische* zin de soevereiniteit van staten in vergaande mate beperkt. De afweging tussen het interstatelijk geweldsverbod en de rechten van de mens is dientengevolge actueler dan ooit.

De rechten van de mens zijn een elementair onderdeel geworden van de internationale betrekkingen. Het is echter ook van belang welke middelen de internationale gemeenschap bij de handhaving van de rechten van de mens kan, wil of mag gebruiken. Een dergelijke afweging kan niet worden gemaakt zonder in te gaan op de aard van de humanitaire crises die om ingrijpen vragen en op de opstelling van de statengemeenschap. Tegen de achtergrond hiervan zullen de AIV en CAVV ook nader ingaan op de vragen hoe de slagvaardigheid van de Veiligheidsraad kan worden verbeterd, en of -en hoe- duidelijker richtlijnen kunnen worden ontwikkeld waaraan humanitaire interventies moeten voldoen.

tijdens zijn rede voor de Algemene Vergadering in 1999 stelde: 'State sovereignty, in its most basic sense, is being redefined by the forces of globalization and international cooperation. The state is now widely understood to be the servant of its people, and not vice versa. At the same time, individual sovereignty -- and by this I mean the human rights and fundamental freedoms of each and every individual as enshrined in our Charter-- has been enhanced by a renewed consciousness of the right of every individual to control his or her own destiny' (UN Press Release SG/SM/7136 GA/9596).

3.2 Veranderende conflictpatronen

Sinds het einde van de Koude Oorlog is de bemoeienis van de statengemeenschap met betrekking tot gewelddadige conflicten en humanitaire crises substantieel toegenomen. Dit wordt weerspiegeld in de hoeveelheid Veiligheidsraadsresoluties inzake humanitaire crises en een daarvan afgeleide toename van het aantal 'blauwhelmen' en militaire coalities dat over de gehele wereld in dienst van de 'crisisbeheersing' en/of humanitaire opdrachten actief is. Tegelijkertijd is ook het internationale veiligheidsbeeld veranderd. Waar tijdens de Koude Oorlog sprake was van een wereldwijde rivaliteit tussen de supermogendheden, moeten thans veel landen constateren dat zij voor de eertijds rivaliserende mogendheden niet meer van voldoende strategisch belang zijn om voor internationale ondersteuning in aanmerking te komen. Door het wegvallen van dergelijke steun, en bij gebrek aan eigen draagvlak, legitimiteit en uitvoerende mogelijkheden ontberen vele van de betrokken regeringen het vermogen om 'etnische spanningen'¹⁰ langer adequaat te beteugelen. Sommige staten vallen uit elkaar of dreigen dat te doen; in een aantal landen nemen regeringen hun toevlucht tot rigoureuus geweld om de eenheid te bewaren. Omdat een gehele samenleving bij een dergelijk conflict betrokken raakt, is niet meer duidelijk wie tot de strijdende partijen behoort. Oorlogvoering en humanitaire crises zijn zodoende steeds minder uit elkaar te halen.

Ook het onderscheid dat traditioneel wordt gemaakt tussen intrastatelijke en interstatelijke oorlogen, is na het einde van de Koude Oorlog vervaagd. Conflicten binnen staten leiden thans veelal tot conflicten tussen staten en omgekeerd. Ten eerste liggen de oorzaken van gewapende strijd vaak in het buitenland. Daarnaast gaat het in veel gevallen (Rwanda/Zaire) bij de 'spill-over' van conflicten om méér dan het door eerdere vluchtelingenstromen veroorzaken van latere gevechten.

¹⁰ Het is weliswaar gebruikelijk in dit verband te spreken van 'etnische conflicten', maar deze vlag dekt niet geheel de lading. In de praktijk zijn het immers evenzeer religieuze, regionale, politieke en sociaal-economische groepsidentiteiten die aan de basis van 'etnische' conflicten kunnen liggen.

Doordat veel landsgrenzen niet parallel lopen met etnische, religieuze of culturele scheidslijnen, kunnen ook zonder vluchtelingenstromen transnationale effecten van conflicten optreden. Gewapende strijd heeft onder dergelijke omstandigheden een 'veenbrand'-karakter gekregen, hetgeen betekent dat vaak na en in de buurt van eerdere gevechten nieuwe strijdtoneelen ontstaan.¹¹

De opkomst van de hier aangeduide conflictpatronen heeft de statengemeenschap voor een aantal belangrijke problemen geplaagd. Het 'totale' karakter van bestaande (burger)oorlogen maakt het vaak onmogelijk om succesvol met diplomatieke middelen in te grijpen. Ook het middel van economische sancties blijkt van beperkte waarde. De effecten hiervan zijn immers pas op langere termijn merkbaar, terwijl het voorkomen van genocide of massale slachtingen onder de burgerbevolking juist een snel en krachtadig optreden vereist. Daardoor blijft militair ingrijpen veelal uiteindelijk over als uiterste redmiddel om een ramp te voorkomen danwel in te dammen. In de loop van de jaren negentig is echter gebleken dat ook voor de militair interveniërende staten nauwelijks onderscheid te maken is tussen strijdende partijen en burgerbevolking. Traditionele beginselen van 'peacekeeping', zoals het plaatsen van lichtbepapende 'blauwhelmen' tussen herkenbare partijen, hebben in dergelijke omstandigheden beperkt of geen succes, ook omdat deze door hun opdracht en uitrusting niet in staat kunnen worden geacht een einde te maken aan de groot-schalige humanitaire ellende die gepaard gaat met de nieuwe conflictpatronen. Het handhaven van een status quo of het vergemakkelijken van humanitaire hulp wordt maar al te snel gezien als bevoorrechtiging van één van de strijdende groeperingen met als gevolg dat vredesmachten in escalerende conflicten worden meegezogen met alle daarbij behorende risico's vanden, onder andere voor het ingezette militaire personeel.¹²

¹¹ Zie bijvoorbeeld het voormalige Joegoslavië, de Kaukasus en het Grote Meren-gebied in Afrika.

¹² Adviesraad Vrede en Veiligheid, 'Verloren Onschuld. Nederland en VN-Operaties'. Den Haag 1995, p. 16.

3.3 Het optreden van staten met betrekking tot gewapende interventies

De frustrerende ervaringen die zijn opgedaan met de VN-operaties in Somalië (UNOSOM II) en Bosnië (UNPROFOR) hebben veel VN-troepenleveranciers tot de overtuiging gebracht dat in 'vredesoperaties' die niet met de uitdrukkelijke en nageleefde instemming van alle strijdende partijen worden uitgevoerd, deelnemende militaire eenheden in staat moeten zijn op hoge geweldsniveaus te opereren. Deze voorwaarde geldt *a fortiori* voor humanitaire interventies, waarbij immers *per definitie* sprake is van afwezigheid van instemming van de staat, waarbinnen wordt geïntervenieerd. In de geldende militaire doctrines betekent dit dat de interveniërende macht voorbereid moet zijn op een onderneming die kan escaleren tot regelrechte gevechtsoperaties. De ingezette legermacht moet daarom kunnen beschikken over 'escalatiedominantie'.¹³ In veel doctrines wordt om die reden, althans wat de inzet van militaire middelen betreft, geen verschil gemaakt tussen oorlogvoering en afdwingingsoperaties. Wel is er uiteraard een verschil in de doelstellingen van een operatie, omdat bij afdwingingsoperaties de militaire dwangmaatregelen uitdrukkelijk in dienst blijven staan van de uitvoering van het door de Veiligheidsraad geformuleerde mandaat of van het humanitaire doel van de operatie.¹⁴ Dat vergt terughoudendheid en, voor zover mogelijk, de bevordering van een zekere instem-

¹³ Zo moet de mogelijkheid bestaan om, naarmate het geweldsniveau daadwerkelijk opklimt, steeds meer de nadruk te leggen op de geventeerde inzet van een steeds breder scala aan militaire middelen. Het kan bijvoorbeeld noodzakelijk zijn dat bij interventies te land van enige omvang eenheden van meet af aan worden uitgerust met zwaar materieel. Daarnaast moet in beginsel rekening worden gehouden met de (voorwaardenschepende of ondersteunende) inzet van luchtmacht en marine. Zie hiervoor: Landmacht Doctrine Publikatie III ('Vredesoperaties'), Den Haag 1999, p. 79, en AIV, 'De ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie in de jaren negentig; Van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid', Den Haag 1999, p. 37.

¹⁴ In sommige doctrines wordt een onderscheid gemaakt tussen oorlogvoering en 'Military Operations Other Than War' (MOOTW), waarbij niet zozeer een verschil wordt gemaakt in het geweldsniveau als wel in de doelstellingen van operaties (zie bijvoorbeeld L. Freedman, *The revolution in Strategic Affairs* (Adelphi paper 318), Oxford 1998, p. 47, noot 4). In de Britse 'Strategic Defence Review' wordt zelfs hierbij geen verschil gemaakt. De gehanteerde term 'interventie' wordt gebruikt voor alle vormen van militair optreden in het hogere deel van het geweldsspectrum, ongeacht of het militaire geweld wordt toegepast ter verdediging van NAVO-grondgebied, daarbuiten in een klassiek scenario (Koeweit) of ter beëindiging van een complex intrastatelijk conflict.

ming van de betrokken partijen, een toezicht op de naleving van gemaakte afspraken en een grote nadruk op samenwerking.

Zelfs als militaire middelen grootschalig worden ingezet, kan nog wel worden afgedongen op de kansen op een succesvolle afloop van gewapende interventies. Om enige kans van slagen te hebben tegenover modern uitgeruste interventiemachten, zijn minder goed toegeruste partijen in crisisgebieden hun toevlucht gaan nemen tot aangepaste strategieën, ook wel aangeduid als 'asymmetrische oorlogvoering'.¹⁵ Zij pogen het strijdtoneel te verplaatsen naar een onoverzichtelijke stedelijke omgeving ('urban warfare'), zij zijn bereid voor beperkte militaire successen grote aantallen slachtoffers te incasseren, maken gebruik van uitputtingstactieken (vertragen van onderhandelingen), geven met opzet blijk van een gebrek aan humanitaire scrupules en maken grif gebruik van (alom verkrijgbare) lichte wapens.¹⁶ Interventiemachten die als oogmerk hebben een einde te maken aan een humanitaire noodsituatie, hebben hierop vaak geen afdoende antwoord. Ondanks de veelal robuuste uitrusting van moderne strijdmachten, blijven bij een asymmetrische conflictsituatie de persoonlijke risico's voor interveniërende militairen groot en is de kans op een succesvolle afloop van een interventie geen gegeven. Deze operationeel-militaire problematiek laat de talloze politieke, sociaal-economische en emotionele problemen nog onbesproken die men tegenkomt als men een 'totale' oorlogssituatie binnen een afzienbare termijn wenst om te buigen tot een veilige en enigszins stabiele situatie.

De gevoelde noodzaak om bij afdwingingsoperaties militaire middelen grootschalig in te zetten en de onzekerheid over een succesvolle en 'maakbare' afloop hebben de internationale gemeenschap voor een aantal ingewikkelde dilemma's gesteld. Staten voelen zich steeds nadrukkelijker voor de keuze gesteld om bij conflicten met een urgent humanitair karakter zich ofwel afzijdig te houden, ofwel grootschalig en langdurig in te grijpen. Vanwege de enorme kosten die zijn gemoeid met een

¹⁵ L. Freedman, 'The Changing Forms of Military Conflict', in: *Survival*, vol. 40, no. 4. (Winter 1998-1999), p. 41.

¹⁶ Zie voor de proliferatie van kleine wapens: Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Conventionele Wapenbeheersing. Dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden', Den Haag 1998.

militaire interventie, de risico's die ingezette militairen lopen en de beperkte militaire middelen, lijken juist die regeringen terughoudend te zijn die wel over het passende materieel kunnen beschikken. Deze terughoudendheid wordt verder versterkt als staten worden geconfronteerd met de machtsbelangen en invloedssferen van grote mogendheden, of met een onduidelijke rechtsbasis voor gewapend ingrijpen.

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat staten bij voorkeur *niet* interveniëren, *tenzij* er dwingende redenen zijn dat wel te doen. Deze redenen zijn in de regel niet van louter humanitaire aard, maar maken deel uit van bredere geopolitieke en veiligheidsoverwegingen van staten. De ervaring leert dat staten niet interveniëren bij bondgenoten, tegen vriendschappelijke regeringen en tegen grote mogendheden of staten in de onmiddellijke invloedssfeer daarvan, hoezeer regeringen zich ook misdragen.

Daarnaast kan worden geconstateerd dat de terughoudendheid van staten om in andere staten te interveniëren ook te maken heeft met de politieke onzekerheid van regeringen ten aanzien van acties die niet direct hun nationale belang *in enge zin* dienen, namelijk de verdediging van het eigen grondgebied.¹⁷ Deze terughoudendheid wordt verder versterkt wanneer een crisis zich ver weg afspeelt, in gebieden met weinig strategische waarde of in regio's waarover de pers nauwelijks bericht. Anderzijds wordt de druk om in te grijpen sterker gevoeld naar gelang crises naderbij zijn. De effecten van dergelijke crises (vluchtelingenstromen, 'spill-over') zijn dan duidelijk zichtbaar en kunnen bovendien de regionale stabiliteit ondermijnen. Dergelijke overwegingen leiden welhaast onvermijdelijk tot een selectiviteit, die op zichzelf moeilijk te rijmen is met de gelijkwaardige behandeling van gelijksoortige situaties die de internationale rechtsorde idealiter zou vereisen.

Vooralsnog is de krijgsmacht van de Verenigde Staten de enige die met zijn militair-strategische middelen in staat is een significante mondiale veiligheidsrol te spelen. Tegelijk kan echter worden geconstateerd dat de animo in de Verenigde Staten

¹⁷ Zie onder meer: E. Luttwak, "A Post heroic Military Policy", in: Foreign Affairs, vol. 75, no. 4., (July-August 1996), p. 33-44.

onder druk staat om na veertig jaar Koude Oorlog een wereldwijde rol te blijven spelen. Bepalend voor de huidige Amerikaanse stellingname is een presidentiële richtlijn die kort na de terugtrekking uit Somalië van kracht werd.¹⁸ Deze richtlijn komt erop neer dat de VS alleen dan participeert in vredesmissies als er een sprake is van een 'nationaal belang'¹⁹, als er een overtuigende 'exit strategy' bestaat, als de VS zelf de militaire leiding heeft, als het Amerikaanse publiek brede steun geeft en als de 'overwinning' verzekerd is. In het licht van dergelijke voorwaarden hebben sommigen²⁰ gesignaleerd dat de beginselen van staatssoevereiniteit en non-interventie niet alleen worden gehuldigd door zwakke regimes die vrezen dat de internationale gemeenschap al te gemakkelijk tot ingrijpen in binnenlandse crises besluit. Ook de staten die over de militaire middelen voor gewapende interventie beschikken, beroepen zich graag op deze beginselen, maar dan om te voorkomen dat een morele interventieplicht ontstaat die 'evenzeer een politieke dwangbuis wordt als het juridische interventieverbod dat was onder het Westfaalse stelsel'.²¹

Kortom, er is onmiskenbaar sprake van een toenemend belang in de internationale betrekkingen van de fundamentele rechten van de mens; deze ontwikkeling heeft evenwel niet direct geleid tot een grotere bereidheid tot mondiaal gewapend ingrijpen. Afgezien van de vraag of de toepassing van geweld in alle gevallen het meest

¹⁸ Presidential Directive 25, uitgebracht in Mei 1994

¹⁹ Indicatief voor de invulling van het nationale belang van de Verenigde Staten is de uitkomst van een discussie, in 1996 georganiseerd door de Commission on American National Interests. De discussie werd gevoerd door verschillende congresleden, regeringsmedewerkers en politiek analisten. Volgens hen zijn er slechts vijf *vital national interests* die *dwingen* tot optreden: een dreiging met massavernietigingswapens, de opkomst van een vijandige grootmacht in Europa of Azië, een vijandige macht op zee of aan de grenzen van de VS, een ineenstorting van economisch, financieel of milieu-systeem en het voortbestaan van geallieerden. *Zeer belangrijke* nationale belangen zijn regionale proliferatie massavernietigingswapens en agressie tegen geallieerde landen. Grootschalige mensenrechtenschendingen behoren samen met politiek pluralisme, democratie in strategisch belangrijke gebieden tot de *gewone* nationale belangen. *Minder bedeutende* belangen zijn: handelstekorten en democratie in het algemeen. Bovenstaande indeling heeft overigens niet verhinderd dat de VS -weliswaar na aarzelingen- toch heeft deelgenomen aan IFOR/SFOR in Bosnië en KFOR in Kosovo.

²⁰ Hoffmann (1996), pp. 34-35.

²¹ P.H. Kooijmans, 'Het non-interventiebeginsel herijkt' in: Internationale Spectator, oktober 1996.

geschikte middel is ter voorkoming of beëindiging van een humanitaire noodsituatie, moet worden vastgesteld dat juist regeringen die de middelen tot ingrijpen bezitten, zich terughoudend opstellen, zeker als het gaat om optreden buiten hun eigen regio of om acties die een duidelijke rechtsbasis ontberen.

4 Humanitaire interventie met een mandaat van de Veiligheidsraad

4.1 De rol van de Veiligheidsraad

In de jaren negentig is de Veiligheidsraad bereid gebleken niet alleen interstatelijk geweld, maar ook grootschalige mensenrechtenschendingen -op basis van zijn bevoegdheden neergelegd in Hoofdstuk VII VN-Handvest- te beoordelen als een bedreiging voor de internationale vrede en de veiligheid om zodoende gewapende interventies mogelijk te maken. Daarmee is de Veiligheidsraad afgestapt van de scheiding die hij tijdens de Koude Oorlog maakte tussen de (militair-strategische) veiligheidsproblematiek en humanitaire overwegingen.²² Tegen deze achtergrond heeft de Veiligheidsraad zich in de loop van de jaren negentig actief bemoeid met de interne situatie in Irak, het voormalig Joegoslavië, Liberia, Somalië, Haïti, Angola, Rwanda, Burundi, Zaïre, Albanië, de Centraal Afrikaanse Republiek, Oost-Timor, Sierra Leone en de Democratische Republiek Congo. Destabilisatie en wanorde in deze landen hebben ook feitelijk een internationale dimensie gehad, bijvoorbeeld in de vorm van vluchtelingenstromen of een dreigende uitbreiding van vijandelijkheden. De Veiligheidsraad heeft daar in zijn resoluties dan ook soms -maar lang niet altijd- naar verwezen. Geargumenterd kan zelfs worden dat de Veiligheidsraad zich in de loop van de jaren negentig juist bewust heeft gedistantieerd van het argument dat een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid alleen kan worden gebruikt als er sprake is van een 'internationale dimensie' van conflicten. De interventie in Somalië was de eerste, waarbij de Veiligheidsraad onder Hoofdstuk VII van het Handvest een operatie autoriseerde om in een intern conflict in te grijpen (resolutie

²² Dit liet onverlet dat de Veiligheidsraad de gevallen van mensenrechtenschendingen in Rhodesië (1966) en Zuid-Afrika (1977) al als een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid betitelde teneinde embargo's in te stellen. Het waren destijds vooral de ontwikkelingslanden in Azië en Afrika, die - gesteund door de Sovjet-Unie - druk uitoefenden om de Hoofdstuk VII-bepalingen van het VN-Handvest toe te passen op beide landen. In Westerse kring werd een dergelijke beoordeling oneigenlijk gevonden, omdat de situatie in Zuid-Afrika en Rhodesië feitelijk geen internationale militaire dreiging inhield.

794)²³ zonder een beroep op mogelijke internationale dimensies van het conflict. Later werd dit voorbeeld gevolgd door Hoofdstuk VII-operaties in Rwanda (Resolutie 929)²⁴ en Haïti (Resolutie 940).²⁵ De Veiligheidsraad beschouwt interne conflicten met grootschalige humanitaire gevolgen tegenwoordig blijkbaar als een bedreiging voor de internationale vrede 'in their own right'. Daarmee heeft hij artikel 39 VN-Handvest een extensieve interpretatie gegeven.

Door steeds het unieke karakter van de omstandigheden rond deze operaties te benadrukken, beoogde de Veiligheidsraad het scheppen van precedentes te vermijden. Hoe vaker de Raad zich echter beroept op 'uitzonderingssituaties', des te minder kan hij daarentegen het incidentele karakter van zijn beslissingen volhouden. De Veiligheidsraad lijkt dit te onderkennen. In Resolutie 1080 (1996) inzake het gebruik van geweld in Zaïre verwijst hij niet naar het 'unieke en complexe karakter' van de situatie ter plekke, maar wordt zonder nadere redengeving geconstateerd dat de situatie 'demands an urgent response by the international community'.

Bij bovenstaande ontwikkelingen dient te worden benadrukt dat de Veiligheidsraad ten principale een politiek forum is.²⁶ Het gezag van de Raad en zijn plaats in de internationale statengemeenschap zijn gebaseerd op het vertrouwen dat hij de bepalingen van het VN-Handvest adequaat zal uitvoeren en daarnaast op de erkenning van de rol die de permanente leden in de wereldpolitiek spelen, inclusief hun invloed op de besluitvormingsprocedures van de Veiligheidsraad (veto's). Hier-

²³ Resolutie 794 (1992): 'the unique character of the present situation in Somalia and mindful of its deteriorating, complex and extraordinary nature, requiring an immediate and exceptional response'.

²⁴ Resolutie 929 (1994): 'The current situation in Rwanda constitutes a unique case which demands an urgent response by the international community'.

²⁵ Resolutie 940 (1994) m.b.t. Haïti: 'the unique character ... its deteriorating, complex and extraordinary nature, requiring an exceptional response.'

²⁶ Dit laat onverlet dat de Veiligheidsraad wel gebonden is aan het internationale recht. Zo oordeelde het Internationaal Gerechtshof in de Admissions Case (1948) dat 'The political character of an organ cannot release it from the observance of the treaty provisions established by the Charter when they constitute limitations on its powers or criteria for its judgement' (Conditions of admission of a state to membership in the United Nations, Advisory opinion of May 28th 1948, p. 64).

door kunnen zich situaties voordoen, waarbij de Veiligheidsraad geen actie kan ondernemen, hoewel een dergelijke actie -bijvoorbeeld in geval van een ernstige humanitaire noodsituatie- wel gepast zou zijn. De Veiligheidsraad is in de jaren negentig in staat gebleken vergaande resoluties te aanvaarden, bijvoorbeeld met betrekking tot Somalië, Bosnië en Haïti. Maar hij heeft zich anderzijds niet uitgesproken over ingrijpen in de binnenlandse situatie van de permanente leden zelf (Tibet, Tsjetsjenië), noch over een militaire bemoeienis met conflicten, zoals die in Algerije.

Een belangrijke begrenzing van de mogelijkheden van de Veiligheidsraad ligt voorts in het feit dat hij voor de uitvoering van zijn interventies afhankelijk is van de bereidheid van de VN-lidstaten hiervoor militaire middelen ter beschikking te stellen. Afdwinging door de Verenigde Naties zelf zou alleen mogelijk zijn als er een zelfstandige VN-legermacht zou bestaan. Hoewel een dergelijke legermacht in het VN-Handvest zelf is voorzien, moet de kans dat het daarvan ooit daadwerkelijk zal komen nog steeds als uiterst klein worden beschouwd.²⁷ In de beslissingen van de Veiligheidsraad spelen daarom, naast politieke overwegingen ook praktische afwegingen een belangrijke rol: als de Veiligheidsraad het eens kan worden over de ernst van een situatie binnen een bepaalde staat, dan dient hij zich er daarnaast van te vergewissen of voldoende VN-lidstaten bereid zijn militaire middelen ter beschikking te stellen (via een VN-operatie danwel een 'coalition of the willing'). Een gebrek aan bereidheid onder de VN-lidstaten om deze middelen in voldoende mate ter beschikking te stellen, heeft de VN in het verleden voor problemen geplaatst, die er in een aantal gevallen toe hebben geleid dat de VN -soms aanzienlijke- beperkingen ondervond bij het initiëren of het uitvoeren van vredesoperaties.

²⁷

Illustratief is de gang van zaken rond de Nederlandse inspanningen, onder voormalig Minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo, om te komen tot de oprichting van een VN-Brigade. Zowel de permanente leden van de Veiligheidsraad als een groot aantal Niet Gebonden Landen toonden zich -om uiteenlopende redenen- terughoudend over deze gedachte. Van een breed draagvlak voor een VN-legermacht lijkt momenteel dan ook geen sprake. Zie voor nadere aspecten van een VN-Brigade: D. Leurlijk (ed), 'A UN Rapid Deployment Brigade. Strengthening the capacity for quick response', Den Haag 1995.

4.2 Mogelijke aanpassingen in de Veiligheidsraad

In de discussie over de effectiviteit van de Veiligheidsraad staan twee verschillende percepties tegenover elkaar. Enerzijds wordt betoogd dat de besluitvorming in de Veiligheidsraad, na een periode van grote dynamiek in de eerste helft van de jaren negentig, thans wordt bemoeilijkt door een argwanende houding van de Russische Federatie en China jegens de Westelijke permanente leden. Zonder fundamentele koerswijziging zou de Raad het risico lopen zichzelf door toenemende interne tegenstellingen 'buiten spel' te zetten. Anderzijds wordt erop gewezen dat de Veiligheidsraad nog steeds de meest actieve periode meemaakt sinds zijn oprichting. In deze laatste visie wordt benadrukt dat, na een inzinking halverwege de jaren negentig als gevolg van grote problemen rond verschillende VN-missies (UNOSOM en UNPROFOR), thans bijna 40.000 manschappen voor verschillende VN-operaties door de Veiligheidsraad zijn geautoriseerd. Bovendien toont een inventarisatie van het gebruik van het vetorecht aan dat de permanente leden van de Veiligheidsraad in de jaren negentig hiervan slechts in zeer beperkte mate gebruik hebben gemaakt,²⁸ terwijl het aantal resoluties van de Raad tegelijkertijd is gestegen. Met enige graduele aanpassingen zouden volgens deze visie de vooruitzichten voor een verbeterde

²⁸ PeriodeChina*FrankV.K.VSRusl/S.U.Totaal

Totaal5183272120247

1996-19992--2-4

1986-1995-3824237

1976-1985-91134660

1966-1975221012733

1956-1965-23-2631

1946-195512--7982

*Tussen 1946 en 1971 werd de Chinese zetel in de Veiligheidsraad bezet door de Republiek China (Taiwan), dat in één geval een veto heeft uitgesproken (toelating van Mongolië tot de VN in 1955).

De AIV en CAVV tekenen bij dit overzicht aan dat het gebruik van het vetorecht niet alles zegt over de besluitvaardigheid van de Veiligheidsraad. Niet opgenomen in het overzicht is het aantal malen dat een resolutievoorstel gestrand is door de dreiging een veto uit te spreken, of de gevallen waarbij permanente leden na lange onderhandelingen en onder grote druk akkoord zijn gegaan met een afgezwakte resolutietekst. Ook biedt het bovenstaande overzicht geen inzicht in het belang van de kwesties die door een veto werden geblokkeerd.

effectiviteit en legitimiteit van de Veiligheidsraad nog niet zo slecht zijn. Niettemin moet toch worden geconstateerd dat juist de vooruitzichten voor een grotere effectiviteit van de Veiligheidsraad weinig hoopgevend zijn. Beraadslagingen over de hervorming van de Veiligheidsraad -zowel in formele VN-fora zoals de 'Open Ended Working Group'²⁹ als in informele gespreksgroepen zoals de 'Carlsson groep'³⁰ - zijn geheel vastgelopen.

De hervormingsdiscussies spitsen zich thans toe op uitbreiding van het ledental van de Veiligheidsraad en op inperking van het vetorecht. Wat de uitbreidingskwestie betreft, spelen in de discussies van de 'Open Ended Working Group' met name de kandidaturen van Duitsland en Japan voor een permanente zetel een belangrijke rol. Deze kandidaturen ontberen echter een breed politiek draagvlak als niet tegelijkertijd aandacht wordt geschonken aan de wens van de niet-Westelijke landen beter vertegenwoordigd te zijn in de Veiligheidsraad. Juist hier ligt één van de grootste struikelblokken. Het probleem is dat onder deze niet-Westelijke landen geen enkele overeenstemming bestaat over de staten die Azië, Latijns-Amerika en Afrika zouden moeten vertegenwoordigen.³¹

Ook de beraadslagingen over een mogelijke aanpassing van het vetorecht bevinden zich in een impasse. De permanente leden van de Veiligheidsraad zijn niet bereid in te stemmen met een wijziging van het VN-Handvest die herziening van hun vetorecht mogelijk maakt. Ook staan zij niet open voor 'zachtere opties' zoals het uitspreken van een verklaring waarin afstand wordt genomen van het gebruik van het vetorecht in zaken die niet Hoofdstuk VII van het VN-Handvest (internationale

²⁹ De volledige naam luidt: 'Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the membership of the Security Council and other Matters related to the Security Council'

³⁰ De Carlsson Groep -ook wel Groep van Zestien geheten- is op initiatief van Zweden opgericht om in informele sfeer een breed scala aan mogelijke VN-hervormingen te bespreken. De groep bestaat uit: Australië, Brazilië, Canada, Egypte, Ierland, India, Indonesië, Ivoorkust, Jamaica, Japan, Mexico, Nederland, de Tsjechische Republiek, Zuid-Afrika, Zuid-Korea en Zweden.

³¹ Overigens zijn ook de kandidaturen van Duitsland en Japan zelf niet onbetwist. Landen als Italië en India storen zich in hoge mate aan het gemak waarmee een permanente zetel, inclusief het vetorecht, beide kandidaten wordt toegedicht.

vrede en veiligheid) betreffen. Uiteindelijk is de 'Open Ended Working Group' in haar laatste rapport (30 juli 1999) niet verder gekomen dan een aanbeveling de beraadslagingen in 2000 voort te zetten.

De vraag waarop de adviesaanvraag zich met betrekking tot het functioneren van de Veiligheidsraad concentreert, is of deze door de uitbreiding van zijn ledental en aanpassing van het vetorecht werkelijk slagvaardiger zou worden, in het bijzonder in humanitaire noodsituaties. In de hervormingsdiscussies is het argument van de slagvaardigheid in elk geval ondergeschikt gemaakt aan andere doelstellingen, zoals representativiteit, gelijkwaardigheid en openheid. Alleen wat de laatste doelstelling aangaat heeft de Veiligheidsraad zich de afgelopen jaren in positieve zin kunnen aanpassen. Meer dan voorheen wordt tegenwoordig in open zittingen vergaderd. Ook is de informatieverstrekking aan -en wisselwerking met- de Algemene Vergadering aanzienlijk verbeterd. Tegelijk, echter, heeft zich daardoor ook een zekere 'vervlakking' van de debatten in de Veiligheidsraad voorgedaan. Deze debatten krijgen een toenemend plichtmatig karakter, terwijl de werkelijke onderhandelingen steeds meer elders -buiten de formele zittingen van de Veiligheidsraad- worden gevoerd. Bij een substantiële uitbreiding van de Veiligheidsraad kan deze 'vervlakking' verder toenemen. Door een groter aantal leden ontstaat bovendien het risico dat zich vaste politieke (Noord-Zuid) coalities zullen vormen die de besluitvorming van de Veiligheidsraad op een vergelijkbare wijze bemoeilijken als die van de Algemene Vergadering. Het karakter van het overleg van de Algemene Vergadering kan een dergelijke moeizame besluitvorming in het algemeen velen. Moeizame besluitvorming is evenwel onverenigbaar met de urgentie waarmee de Veiligheidsraad bij tijden besluiten dient te nemen.

Ook benadrukken de AIV en CAVV hier dat slagvaardig optreden van de Veiligheidsraad niet *per se* afhangt van de afschaffing of relativering van het vetorecht. Dergelijke maatregelen zouden er namelijk juist toe kunnen leiden dat de permanente leden de Veiligheidsraad per saldo een steeds minder aantrekkelijk forum zouden vinden om eventuele acties in af te stemmen.

De CAVV en AIV constateren op grond van het voorgaande dat de kans klein is dat de hervormingsvoorstellen met betrekking tot het functioneren van de Veiligheidsraad, die in thans VN-verband worden besproken, binnen afzienbare tijd tot resultaten zullen leiden. Hoewel uitbreiding van de Veiligheidsraad en inperking van het vetorecht het draagvlak en de legitimiteit van de Veiligheidsraad kunnen vergroten, kunnen er bovendien vraagtekens worden geplaatst bij de potentiële betekenis hiervan voor de slagvaardigheid van de Veiligheidsraad.

5 De Humanitaire interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad

Zoals uit het voorgaande hoofdstuk blijkt, mag thans niet teveel worden verwacht van de discussies over hervormingen van de Veiligheidsraad. Dit betekent dat zich ook in de toekomst humanitaire noodsituaties kunnen voordoen, waarbij de Veiligheidsraad om politieke redenen niet tot een effectieve besluitvorming kan of wil komen. Daarom blijft de volkenrechtelijke vraag actueel of staten in uitzonderlijke omstandigheden mogen besluiten tot een humanitaire interventie zonder autorisatie van de Veiligheidsraad. Naar het oordeel van de CAVV en AIV dienen hierbij de volgende basisvragen te worden beantwoord:

- 1) Kan geweldsgebruik voor humanitaire doeleinden zonder mandaat van de Veiligheidsraad worden gezien als een recht in wording op basis van een zich ontwikkelend gewoonterecht?
- 2) Of kan een beroep op een humanitaire noodsituatie dienen als juridische rechtvaardigingsgrond voor een interventie die in de huidige stand van het volkenrecht nog steeds als onrechtmatig moet worden beschouwd?

Deze vragen worden allereerst naar de huidige stand van het internationale recht beantwoord; vervolgens (in paragraaf 5.2.) zal worden ingegaan op de (wenselijke) verdere rechtsontwikkeling.

5.1 Internationaalrechtelijk kader

Het algemene internationaalrechtelijke kader wordt in hoofdzaak beheerst door het VN-Handvest. Allereerst kan worden gewezen op artikel 2 (4) VN-Handvest, waarin het geweldsverbod is neergelegd, en het respect voor territoriale integriteit van staten. Op het interstatelijke geweldsverbod zijn in het Handvest drie uitzonderingen voorzien, namelijk:

- 1) artikel 42 en 53: de mogelijkheid van gewapend geweld, geautoriseerd door de Veiligheidsraad, nadat deze overeenkomstig artikel 39 heeft vastgesteld

dat er sprake is van een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid (zie daarvoor ook hoofdstuk 4 van dit advies);

- 2) artikel 51: het recht op individuele of collectieve zelfverdediging;
- 3) artikel 107: actie gericht tegen de vijanden van de oprichters van de VN tijdens de Tweede Wereldoorlog. Deze uitzondering heeft tegenwoordig geen betekenis meer.

De AIV en CAVV zijn van oordeel dat Artikel 2(4) VN-Handvest, behalve de drie hiervoor genoemde uitzonderingen, een dwingend verbod (*ius cogens*) bevat op het gebruik van of het dreigen met geweld en dus geen juridische ruimte laat voor gewapende interventie op het grondgebied van een andere staat zonder diens toestemming. Zowel de *travaux préparatoires*, de context en onderlinge verhouding van de diverse relevante bepalingen, alsook diverse resoluties van de Algemene Vergadering bevestigen dit.³²

Rechtsgrondslag

Voor een mogelijke grondslag in het huidige recht voor ongeautoriseerde humanitaire interventie is in de literatuur evenwel een beroep gedaan op de zogeheten 'link-theorie'. Volgens deze theorie zou het falen van het stelsel van collectieve veiligheid, zoals neergelegd in het VN-Handvest, een veronderstelde gewoonterechtelijke regel uit de periode vóór de totstandkoming van de VN inzake de rechtmatigheid van de humanitaire interventie doen herleven.³³ De AIV en CAVV onderschrijven in dit verband nog steeds de conclusie van het ACM/CAVV advies

³²

De meest relevante resoluties in dit verband zijn:

- the Declaration on the Inadmissibility of Intervention (resolutie 2131 (XX), 1965);
- the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-Operation among States in accordance with the Charter of the United Nations (resolutie 2625 (XXV), 1970), en
- the Definition of Aggression (resolutie 3314 (XXIX), 1974).

³³

Deze 'link-theorie' strekt in feite tot toepassing van de *clausula rebus sic stantibus* op de bepalingen van het VN-Handvest inzake de bescherming en bevordering van de internationale vrede en veiligheid, waarmee naast de bestaande uitzonderingen een nieuwe uitzondering op het geweldverbod van Artikel 2 lid 4 van het VN-Handvest zou worden gecreëerd.

van 1992 dat bij de 'link-theorie' een aantal kanttekeningen kan worden geplaatst. Deze rechtvaardigen de conclusie dat deze theorie geen rechtsgrondslag kan vormen voor humanitaire interventie. Het belangrijkste bezwaar richt zich tegen de veronderstelling dat zich vóór 1945 ooit een gewoonterechtelijke regel heeft ontwikkeld die een juridische basis geeft aan humanitaire interventie. Bovendien zijn uit de statenpraktijk vóór 1945 geen goede voorbeelden te geven en ontbreekt de noodzakelijke rechtsovertuiging terzake. In de tweede plaats kan men zich afvragen of een dergelijke reeds bestaande gewoonterechtelijke regel kan voortbestaan naast het Handvest. De opstellers van het VN-Handvest heeft onder andere voor ogen gestaan aan het recht tot geweldsgebruik (*ius ad bellum*) een nieuwe invulling te geven door het opstellen van de eerder genoemde drie uitzonderingen op het geweldverbod.

Rechtvaardigingsgronden

De vraag rijst vervolgens of er op basis van het huidige internationaal gewoonterecht rechtvaardigingsgronden voor ongeautoriseerde humanitaire interventie kunnen worden aangevoerd. Het internationaal gewoonterecht erkent immers van oudsher dat er omstandigheden zijn die het onrechtmatig karakter van bepaalde handelingen van een staat teniet doen of daarvoor geen aansprakelijkheid doen ontstaan voor de betrokken staat; een redenering die in wezen neerkomt op het beginsel van 'nood breekt wet'. Sommige potentieel in aanmerking komende gewoonterechtelijke rechtvaardigingsgronden zijn door de International Law Commission (ILC) van de Verenigde Naties in het kader van het leerstuk van de staatsaansprakelijkheid omschreven in een aantal ontwerp-artikelen. De discussie daarover is nog niet afgerond.

In de eerste plaats kan worden gedacht aan de rechtvaardigingsgrond van 'state of necessity' zoals geformuleerd in artikel 33 van het ILC-ontwerp inzake de staatsaansprakelijkheid.³⁴ Volgens het commentaar van de Speciale Rapporteur en van de

³⁴ Artikel 33 luidt als volgt:

'1. A state of necessity may not be invoked by a State as a ground for precluding the wrongfulness of an act of that State not in conformity with an international obligation of the state unless:

(a) the act was the only means of safeguarding an essential interest of the State against a grave and imminent peril; and

ILC bij artikel 33 kan dit artikel geen aanknopingspunt bieden voor ongeautoriseerde humanitaire interventie.³⁵ Een beroep op 'state of necessity' is immers niet toegestaan voor schendingen van regels van dwingend volkenrecht, zoals het verbod op het gebruik van of het dreigen met geweld. Bovendien is in meer recente gevallen van humanitaire interventie uiterst zelden een beroep gedaan op deze rechtvaardigingsgrond.³⁶ Op basis van deze argumenten zijn de CAVV en AIV tot de conclusie gekomen dat artikel 33 zich niet leent als rechtvaardigingsgrond ten behoeve van ongeautoriseerde humanitaire interventie.

Ook kan de vraag worden gesteld of het beginsel van 'distress' uit artikel 32 van hetzelfde ILC-ontwerp inzake staatsaansprakelijkheid een rechtvaardigingsgrond voor humanitaire interventie zou kunnen opleveren.³⁷ De Speciale Rapporteur benadrukt in zijn rapport dat het historisch gegroeide toepassingsgebied van artikel 32 (in het bijzonder schepen en vliegtuigen betreffend) niet te ver zou moeten worden uitgebreid buiten die specifieke context 'and certainly not into the general

(b) the act did not seriously impair an essential interest of the State towards which the obligation existed.
2. In any case, a state of necessity may not be invoked by a State as a ground for precluding wrongfulness:

- (a) if the international obligation with which the act of the State is not in conformity arises out of a peremptory norm of general international law; or
- (b) if the international obligation with which the act of the State is not in conformity is laid down by a treaty which, explicitly or implicitly, excludes the possibility of invoking the state of necessity with respect to that obligation; or
- (c) if the State in question has contributed to the occurrence of the state of necessity.'

³⁵ International Law Commission, Second Report on State Responsibility by James Crawford, Special Rapporteur, A/CN.4/498/Add.2, paragrafen 286-287 en Report of the International Law Commission on the work of its fifty-first session 3 May-23 July 1999, A/54/10, pagina 185, paragraaf 384 en 387.

³⁶ Het enige voorbeeld tot 1980 was de Belgische reddingsoperatie in Congo in 1960; de Veiligheidsraad heeft ten aanzien van dit argument toen geen standpunt ingenomen. Zie ook: A/CN.4/498/Add.2, pag. 26, noot 527.

³⁷ Artikel 32 luidt als volgt:
'1. The wrongfulness of an act of a state not in conformity with an international obligation of that State is precluded if the author of the conduct which constitutes the act of that state had no other means, in a situation of extreme distress, of saving his life or that of persons entrusted to his care.
2. Paragraph 1 shall not apply if the state in question has contributed to the occurrence of the situation of extreme distress or if the conduct in question was likely to create a comparable or greater peril.'

field of humanitarian intervention'.³⁸ Het Verenigd Koninkrijk toonde zich daarentegen 'critical of the limitation of article 32 to persons in the care of the state concerned'. Het riep op 'for the draft articles explicitly to recognize emergency humanitarian intervention'.³⁹ In reactie hierop oordeelde de Speciale Rapporteur weer dat een dergelijke situatie juist zou moeten worden geregeld in het kader van artikel 33 en niet onder het beginsel van 'distress'.⁴⁰ De AIV en CAVV benadrukken in dit verband dat het pleidooi van het Verenigd Koninkrijk, dat overigens niet wordt onderschreven door de andere permanente leden van de Veiligheidsraad, slechts betrekking heeft op acties van zeer beperkte omvang en doelstelling, en dus niet op de in dit advies besproken interventies ter voorkoming of beëindiging van *groot-schalige* schendingen van de fundamentele mensenrechten.

De AIV en CAVV concluderen uit het voorgaande dat er naar de huidige stand van het internationale recht onvoldoende rechtsgrondslag bestaat voor ongeautoriseerde humanitaire interventie. Evenmin mag voor een dergelijke interventie, volgens de thans gangbare interpretatie, een beroep worden gedaan op de bestaande gewoonterechtelijke rechtvaardigingsgronden 'state of necessity' en 'distress'.

5.2 Rechtsontwikkeling

De vraag rijst evenwel of een beroep op een humanitaire noodzaak op zichzelf kan worden beschouwd als rechtvaardigingsgrond voor een ongeautoriseerde interventie, die naar de huidige stand van het volkenrecht nog steeds als onrechtmatig moet worden beschouwd. Of kan zelfs worden gesproken van nieuw recht in wording met betrekking tot ongeautoriseerde humanitaire interventie op basis van een zich ontwikkelend gewoonterecht?

³⁸ A/AC.4/498/Add 2, pag. 23, paragraaf 272.

³⁹ Ibidem, pag. 22, paragraaf 269.

⁴⁰ Eerder vermeld Rapport ILC, A/54/10, pag. 180, paragraaf 367.

Bij de beantwoording van dergelijke vragen speelt allereerst de verhouding tussen het VN-handvest en het algemeen volkenrecht een rol. In dit verband dient te worden gewezen op de uitspraak van het Internationaal Gerechtshof in de Nicaragua-zaak '...that the United Nations Charter ... by no means covers the whole area of the regulation of the use of force in international relations'.⁴¹ Anderzijds zijn de CAVV en AIV hiervoor al tot de conclusie gekomen dat er naast het VN-Handvest geen ruimte is voor het voortbestaan van een oude gewoonterechtelijke regel als rechtsgrond voor humanitaire interventie. Dit betekent evenwel niet dat identieke verdragsregels en gewoonterechtelijke regels met betrekking tot hetzelfde vraagstuk niet naast elkaar kunnen bestaan. Het Hof heeft deze mogelijkheid uitdrukkelijk erkend en er tevens op gewezen dat 'there are no grounds for holding that when customary international law is comprised of rules identical to those of treaty law, the latter 'supervenes' the former, so that the customary international law has no further existence of its own'.⁴² Wel is het zo dat identieke verdrags- en gewoonteregels onderscheiden kunnen worden voor wat betreft hun interpretatie en toepassing.⁴³

Om evenwel, in afwijking van de bepalingen van het VN-Handvest inzake het verbod op het gebruik van geweld, aanknopingspunten te vinden voor een antwoord op beide hiervoor gestelde vragen, dient men zich te richten op de statenpraktijk gedragen door de rechtsovertuiging van staten. Zodoende kan een gewoonterechtelijke evolutie, of het begin ervan, worden aangeduid. Hierbij doet zich echter een aantal problemen voor:

⁴¹ I.C.J. Reports, 1986, pag. 94, paragraaf 176.

⁴² I.C.J. Reports, 1986, pag. 95, paragraaf 177.

⁴³ 'A State may accept a rule contained in a treaty not simply because it favours the application of the rule itself, but also because the treaty establishes what that State regards as desirable institutions or mechanisms to ensure implementation of the rule. Thus, if that rule parallels a rule of customary international law, two rules of the same content are subject to separate treatment as regards the organs competent to verify their implementation, depending on whether they are customary rules or treaty rules' (I.C.J. Reports, 1986, pag. 95, paragraaf 178).

- 1) De statenpraktijk van ongeautoriseerde humanitaire interventie na 1945 is uiterst beperkt. Tegen deze achtergrond moet rekening worden gehouden met de uitspraak van het Internationaal Gerechtshof in de Nicaragua-zaak waar het Hof in 1986 stelde: "...that instances of State conduct inconsistent with a given rule should generally have been treated as breaches of that rule, not as indications of the recognition of a new rule. If a State acts in a way prima facie incompatible with a recognized rule, but defends its conduct by appealing to exceptions or justifications contained within the rule itself, then whether or not the State's conduct is in fact justifiable on that basis, the significance of that attitude is to confirm rather than to weaken the rule".⁴⁴ Hoewel 'reliance by a State on a novel right or an unprecedented exception to the principle might, if shared in principle by other States, tend towards a modification of customary international law'⁴⁵, zal het ontstaan van een nieuwe rechtsgrond voor humanitaire interventie via de gewoonterechtelijke weg bijzonder moeilijk zijn.

- 2) In het licht van het voorgaande zou men geneigd kunnen zijn meer gewicht toe te kennen aan de rechtsovertuiging die door staten wordt uitgesproken. Maar ook hier dient zich een aantal problemen aan. De situaties en omstandigheden waarin staten hun juridisch standpunt terzake vertolken, kunnen immers tot uiteenlopende redeneringen leiden: het kan gaan om het verdedigen van een uitgevoerde humanitaire interventie ten overstaan van de internationale publieke opinie of voor de Veiligheidsraad, maar ook om pleidooien als verweerder in een gerechtelijke procedure voor het Internationaal Gerechtshof. Het kan ook een debat in de Veiligheidsraad betreffen over de noodzaak of mogelijkheid van een geautoriseerde humanitaire interventie of om het verlenen van een machtiging daartoe, dan wel om een debat in de Algemene Vergadering los van een concrete crisissituatie. Opnieuw menen de AIV en CAVV dat hier verwezen moet worden naar de uit-

⁴⁴ I.C.J. Reports, 1986, pag. 98, paragraaf 186.

⁴⁵ Ibidem, pag. 109, paragraaf 207.

spraak in de Nicaragua-zaak uit 1986. Hoewel het Hof enerzijds stelde dat 'it would ... seem apparent that the attitude referred to expresses an *opinio iuris* respecting such rule (or set of rules), to be thenceforth treated separately from the provisions, especially those of an institutional kind, to which it is subject on the treaty-law plane of the Charter', stelde het in dezelfde paragraaf dat deze *opinio iuris* 'may, though with all due caution, be deduced from, *inter alia*, the attitude of the Parties and the attitude of States towards certain General Assembly resolutions ...'.⁴⁶

Op basis van de *Official Records* van de 54e Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (september 1999), die grotendeels in het teken stond van het debat over ongeautoriseerde humanitaire interventie en het NAVO-ingrijpen rond Kosovo, en van de *Provisional Verbatim Records* van de Veiligheidsraad -voor zover het debatten betrof waarin sprake was van een humanitaire noodsituatie⁴⁷- komen de AIV en CAVV tot het oordeel dat op grond van deze discussies niet kan worden geconcludeerd dat er een universele *opinio iuris* bestaat ten aanzien van de rechtmatigheid van humanitaire interventie. De CAVV en AIV stellen vast dat staten tijdens het debat van de 54ste Algemene Vergadering met betrekking tot ongeautoriseerde humanitaire interventie wèl termen gebruikten zoals *legitimate*, *justified*, *in accordance with the provisions and/or purposes and principles of the UN-Charter*, *in accordance with general international law*. Het gebruik van degelijke termen betekent op zichzelf echter niet dat daardoor ook kan worden gesproken van de feitelijke vorming van internationaal gewoonterecht terzake. Een *opinio iuris* lijkt namelijk niet aan het uitkristalliseren te zijn, gelet op vooral de andersluidende standpunten van belangrijke landen zoals Rusland, China en India.

Aan de hand van de discussies in VN-verband kan worden geconcludeerd dat in het bijzonder Westelijke landen zoeken naar een rechtvaardiging voor ongeautoriseerde

⁴⁶ I.C.J. Reports, 1986, pag. 100, paragraaf 188.

⁴⁷ Bestudeerd zijn de debatten rond de humanitaire crises in Irak (kwestie van de Koerden), Somalië, Bosnië-Herzegovina, Liberia, Rwanda, Haïti, Albanië, Sierra Leone, Centraal Afrikaanse Republiek, Kosovo en Oost-Timor.

humanitaire interventie. Bij de interventie in de Kosovo-crisis is binnen de NAVO geen overeenstemming bereikt over de rechtsgrondslag van dat optreden zonder uitdrukkelijke autorisatie van de Veiligheidsraad. Er bestond wel consensus over de noodzaak van dat optreden, doch iedere lidstaat behield zijn eigen opvattingen over de rechtvaardigingsgrond daarvan. Ook het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO (Washington, mei 1999) waarin 'non-article 5 operations' (dus anders dan voor zelfverdediging) en 'crisis response operations' een belangrijke plaats innemen, geeft geen uitsluitel over de rechtsgrondslag van humanitaire interventie zonder machtiging van de Veiligheidsraad.

Deze onduidelijkheid is ook niet weggenomen door de standpunten die de NAVO-lidstaten hebben verwoord tijdens het algemene debat van de 54e Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Wellicht dient hiervoor te worden gewacht op de pleidooien ten gronde in de procedure die de Federale Republiek Joegoslavië heeft aangespannen tegen een aantal NAVO-lidstaten -waaronder Nederland- voor het Internationaal Gerechtshof. Wat daarvan zij, en los van enkele voorbeelden van humanitaire interventie die uiteindelijk wel door de internationale gemeenschap zijn getolereerd, moet erop worden gewezen dat het uitoefenen van een eenzijdig gepostuleerd recht -door welke staat of groep van staten dan ook- tot ongeautoriseerde humanitaire interventie, leidt tot ondermijning van de basisstructuur van het VN-Handvest.⁴⁸ Het is daarom van groot belang in deze gevoelige materie naar een zo breed mogelijk draagvlak in de internationale gemeenschap te blijven streven.

In dit verband merken de AIV en CAVV ook op dat zelfs indien er zich een regionale *opinio iuris* met betrekking tot een rechtsgrondslag voor humanitaire interventie aan het ontwikkelen is, de fundamentele vraag zich blijft aandienen of

⁴⁸ De commissieleden Dr. E.P.J. Myjer en Prof. dr. K. Wellens zijn -in afwijking van het gestelde in de hoofdtekst- van oordeel dat het ontbreken van een ondubbelzinnige formulering in het NAVO Strategisch Concept ten voordele van de geldende exclusiviteit van de bevoegde VN-organen in verband met de uitzonderingen op het geweldsverbod, het openlaten van de mogelijkheid om in afwijking daarvan 'non-article 5 operations' uit te voeren -die niet noodzakelijkerwijze alleen maar met toestemming van en onder gezag van de VN zouden kunnen plaatsvinden- reeds een ondermijning van de basisstructuur van het VN-Handvest vormt.

een dergelijke gewoonterechtelijke rechtsvorming wel mogelijk is indien ze ingaat tegen regels van *ius cogens*, zoals het verbod op het gebruik van of de dreiging met geweld, tenzij de uitzondering wordt beschouwd als al deel uitmakend van deze *ius cogens* norm.

Op grond van het voorgaande stellen de CAVV en AIV vast dat er op dit moment niet alleen sprake is van onvoldoende rechtsgrondslag voor humanitaire interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad, maar dat een dergelijke rechtsgrondslag zich ook niet duidelijk ontwikkelt. Tezelfdertijd onderkennen de AIV en CAVV echter dat men bij de interpretatie en toepassing van het internationaal recht heden ten dage situaties niet meer kan negeren waarin fundamentele mensenrechten op grote schaal (dreigen te) worden geschonden en de internationale gemeenschap geen stappen onderneemt ter beëindiging of ter voorkoming daarvan. In dit verband hechten beide adviesraden grote waarde aan de toenemende betekenis van de plicht tot internationale bescherming en bevordering van de fundamentele mensenrechten. Deze plicht vormt, naar het oordeel van de CAVV en AIV, de basis voor de verdere ontwikkeling van een gewoonterechtelijke rechtvaardigingsgrond ten behoeve van humanitaire interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad.

In dit verband speelt vooral artikel 2(2) VN-Handvest een rol. Daarin wordt staten de verplichting opgelegd te goeder trouw de verplichtingen na te komen, die uit het Handvest voortvloeien. Daarbij moet ook worden gedacht aan de normen op het terrein van de internationale bescherming en bevordering van de rechten van de mens. Deze laatste zijn nader vorm gegeven in onder meer de artikelen 55 en 56 van het Handvest, op basis waarvan in VN-verband een groot aantal verdragen en resoluties tot stand is gebracht. Kortheidshalve zij hier verwezen naar de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948, de VN-Verdragen inzake Burger- en Politieke rechten en inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (beide van 1966) en de Genocide-conventie van 1948. Deze mensenrechteninstrumenten -en ook de daarin voorziene handhavingsprocedures- hebben, naast gewoonterechtelijke regels, een wezenlijke en onomkeerbare beperking aangebracht in

beginsel van respect door de VN voor zaken die wezenlijk binnen de bevoegdheid van een staat vallen (artikel 2(7) VN Handvest).⁴⁹

Ook moet worden gewezen op de uitspraak van het Internationaal Gerechtshof in de 'Case Concerning the Barcelona Traction Light and Power Company, Ltd' (1970). Het Hof bepaalde daarin dat er bepaalde rechten zijn waarvoor geldt dat 'all states can be held to have a legal interest in their protection'.⁵⁰ Het gaat daarbij, aldus het Hof, om verplichtingen jegens alle staten (*erga omnes*). Daarnaast moet in dit verband worden gewezen op de Slotverklaring van de Tweede VN-Wereldconferentie Rechten van de Mens (Wenen 1993) waarin is bepaald dat de 'promotion of all human rights is a legitimate concern of the international community'. Een derde, zeer recent voorbeeld van uitholling van nationale rechtsmacht ten gunste van de rechten van de mens betreft voorts de uitspraak van de Britse Law Lords in maart 1999 inzake de uitlevering van de voormalig Chileense president Pinochet. Daarin werd bepaald dat het leerstuk van de staatsimmunitieit weliswaar nog steeds van grote betekenis is, maar niet kan worden ingeroepen om een (voormalig) staatshoofd af te schermten tegen strafrechtelijke vervolging voor 'international crimes in the highest sense', zoals foltering.

De plicht tot internationale bescherming en bevordering van rechten die aan individuele mensen en groepen mensen toekomen, heeft zich, naar het oordeel van de AIV en CAVV, aldus ontwikkeld tot een overal ter wereld geldende en op alle staten van de wereldgemeenschap rustende verplichting, zowel individueel als collectief. Deze plicht heeft in toenemende mate invloed op de ontwikkeling en werking van het volkenrecht, dat van origine vooral een interstatelijk karakter had en de staatsraison diende. Daarom achten de CAVV en AIV het zeer gewenst dat in het kader van het leerstuk van de staatsaansprakelijkheid wordt gestreefd naar de

⁴⁹ Zie daarvoor onder andere: C. Flinterman, 'Soevereiniteit en de Rechten van de Mens', Inaugurele rede, Universiteit Utrecht, januari 2000

⁵⁰ I.C.J. Reports 1970, pag. 33, paragraaf 33.

verdere ontwikkeling van een rechtvaardigingsgrond voor humanitaire interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad.

Het is van belang dat een toetsingskader voor ongeautoriseerde humanitaire interventie wordt opgesteld om een rechtvaardigingsgrond terzake te kunnen toetsen en aanvaarden. Niet kan worden uitgesloten dat een rechtvaardigingsgrond zich op termijn ontwikkelt tot een rechtsgrond. Ook in dit verband kan een toetsingskader een belangrijke rol spelen. De CAVV en AIV achten het noodzakelijk dat bij de opstelling en interpretatie van dit toetsingskader, op basis van de notie 'approximate treaty application',⁵¹ zo nauw mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de procedures en mechanismen die voorzien zijn in het collectieve veiligheidssysteem van de VN zoals neergelegd in het VN-Handvest. In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op het hier genoemde toetsingskader.

Met nadruk moet worden gewezen op het gevaar dat staten misbruik maken van ongeautoriseerde humanitaire interventie indien een recht daartoe uitdrukkelijk zou zijn erkend. Men kan derhalve niet verder gaan dan te erkennen dat sprake kan zijn van een situatie van zodanig ernstige schendingen van mensenrechten, dat een staat zich genoopt zou kunnen achten te interveniëren. De staat zal zich nadien jegens de statengemeenschap, in het kader van de Veiligheidsraad of Algemene Vergadering van de VN, moeten verantwoorden voor de interventie. Deze interventie vormt immers in beginsel een ernstige inbreuk op de internationale rechtsorde, die slechts gerechtvaardigd kan worden geacht wanneer de interveniërende staat achteraf aannemelijk kan maken dat hij aldus moest handelen om een veel grotere inbreuk op dezelfde rechtsorde te voorkomen of in te dammen. In het geval de bevoegde VN-organen geen actie ondernemen of autoriseren waar deze als menselijkerwijs onont-

⁵¹

Dit principe werd door Sir Hersch Lauterpacht als volgt omschreven:

"It is a sound principle of law that whenever a legal instrument of continuing validity cannot be applied literally owing to the conduct of one of the parties, it must, without allowing that party to take advantage of its own conduct, be applied in a way approximating most closely to its primary object. To do that is to interpret and to give effect to the instrument - not to change it."

(Admissibility of Hearings of Petitioners by the Committee on South West Africa, Separate opinion of Sir Hersch Lauterpacht, I.C.J. Reports 1956, p. 46), aldus geciteerd in de Gabcikovo-Nagymaros case, 25 september 1997, paragraaf 75.

koombaar wordt ervaren, zou de essentiële plicht tot internationale bescherming van fundamentele mensenrechten de juridische rechtvaardigingsgrond kunnen vormen voor het zich onttrekken aan het verbod op het gebruik van geweld zoals neergelegd in het VN-Handvest.

Het voorgaande laat onverlet dat aan dwangmaatregelen met gebruik van geweld door de Veiligheidsraad (geautoriseerde humanitaire interventie) of door een regionale instelling met autorisatie van de Veiligheidsraad de voorkeur moet worden gegeven, ook omwille van de dan geldende institutionele en procedurele waarborgen die mogelijk misbruik beogen te voorkomen. In dit verband kunnen nadere beginselen of uitgangspunten worden geformuleerd, waardoor meer duidelijkheid wordt geschapen over de verhouding tussen het behoud van internationale vrede en veiligheid enerzijds en de internationale bescherming van de rechten van de mens anderzijds.⁵² Dit kan formeel niet leiden tot een inperking van de bevoegdheid van de Veiligheidsraad tot de interpretatie van Artikel 39. Wel kan hiermee een bijdrage worden geleverd aan meer duidelijkheid en consistentie bij de interpretatie van dit artikel en aan het bewerkstelligen van een evenwicht tussen de diverse doelstellingen van de VN. Deze uitgangspunten zouden te zijner tijd kunnen worden neergelegd in een resolutie van de Veiligheidsraad of van de Algemene Vergadering.

⁵²

Zoals voorgesteld door de vertegenwoordiger van Zimbabwe tijdens de speciale zitting van de Veiligheidsraad van 31 januari 1992 gehouden op het niveau van staats- en regeringsleiders: Provisional Verbatim record S/PV.3046, 1992, p. 131.

6 De legitimiteit van humanitaire interventies

De overwegingen in het voorgaande hoofdstuk leidden tot de conclusie dat op dit moment geen grond bestaat om ten aanzien van de humanitaire interventie zonder autorisatie van de Veiligheidsraad uit te gaan van een rechtsgrondslag, of van een rechtsgrondslag in wording. Niettemin worden in dit advies voldoende morele, politieke en juridische redenen aanwezig geacht om te trachten een aparte rechtvaardigingsgrond te ontwikkelen voor dergelijke humanitaire interventies. Om te verhouden dat staten deze rechtvaardigingsgrond misbruiken voor de verwezenlijking van nationale politieke aspiraties, dient men, zoals ook in hoofdstuk 5 gesteld, niet verder te gaan dan een algemene erkenning dat sprake kan zijn van situaties van dermate ernstige schendingen van de mensenrechten dat staten zich -als vreedzame middelen geen uitkomst meer bieden- genoodzaakt zien militair in te grijpen. Deze staten zullen zich dan ook in VN-verband openlijk moeten verantwoorden voor hun militaire interventie.

Het voorgaande impliceert dat bij gebleken gebrek aan overeenstemming onder de permanente leden van de Veiligheidsraad op andere wijze een zo groot mogelijke legitimering moet worden verkregen. Een staat of een aantal staten zou daarom allereerst via een ontwerp-resolutie toestemming van de VR moeten trachten te verkrijgen voor geweldgebruik voor humanitaire doeleinden. Deze ontwerp-resolutie moet zijn voorzien van zo nauwkeurig mogelijk omschreven 'terms of reference' (identiteit van staten aan wie machtiging wordt verleend, doelstellingen, omvang en de duur van de machtiging, rapportageverplichting). Mocht deze poging tot autorisatie falen, dan ligt het in de rede dat de kwestie aanhangig wordt gemaakt bij de Algemene Vergadering van de VN (AVVN), waarbij inspiratie kan worden ontleend aan de in de 'Uniting for Peace'-Resolutie⁵³ neergelegde procedure.⁵⁴ De AVVN

⁵³ AVVN-Res. 377(V), 3 november 1950.

⁵⁴ De kernpassage van deze resolutie luidt als volgt:

dient een resolutie van aanbeveling terzake dan met minimaal tweederde meerderheid aan te nemen.⁵⁵

Uit de tekst van de 'Uniting for Peace'-resolutie blijkt dat de Algemene Vergadering op twee manieren bijeen kan worden geroepen als zij niet in zitting is. Ten eerste op verzoek van een meerderheid van de leden van de VN, ten tweede op verzoek van de Veiligheidsraad (aangezien dit een procedurele kwestie is, is het vetorecht niet

'[The General Assembly] resolves that if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures, including in the case of a breach of the peace or act of aggression the use of armed force, when necessary, to maintain or restore international peace and security. If not in session at the time, the General Assembly may meet in emergency special session within twenty-four hours of the request therefor. Such emergency special session shall be called if requested by the Security Council on the vote of any nine members, or by a majority of the Members of the United Nations.'

⁵⁵ In uitvoering van het principe van de 'approximate treaty application' (zie noot 51), en gelet op het beschreven primaat van het systeem van collectieve veiligheid van de Verenigde Naties op basis van het Handvest en het daarmee samenhangende dwingende verbod op het gebruik van geweld achten twee commissieleden, Dr. E.P.J. Myjer en Prof. Dr. K. Wellens, gebruik van geweld voor humanitaire doeleinden, als bedoeld in beschreven gevallen, zonder dat daarvoor eerst autorisatie van de Veiligheidsraad is verkregen, eerst dan aanvaardbaar, wanneer niets onbeproefd is gelaten om binnen het systeem van het Handvest de daarvoor benodigde instemming naar de regels van het volkenrecht te verkrijgen. Deze stappen dienen toetsbaar te zijn. Primair dient de Veiligheidsraad zich uit te spreken over de geoorlooftheid van zulk gebruik van geweld voor humanitaire doeleinden door zijn oordeel te geven over een ingediende ontwerpresolutie, een substantiële resolutie. Indien een dergelijke resolutie wordt geblokkeerd door een veto, dient alvorens gebruik van geweld buiten de VN om (in bedoelde uitzonderlijke gevallen) toelaatbaar kan worden geacht de Algemene Vergadering zich daarover op basis van zij secundaire (gedeelde) verantwoordelijkheid voor vrede en veiligheid uit te spreken, nu naast de Veiligheidsraad de Algemene Vergadering het enige orgaan van de VN is dat bevoegd is deze uitzondering op het geweldsverbod namens de VN toe te staan (Zie N. White, 'The legality of bombing in the name of humanity', in: *Journal of Conflict and Security Law* 5 (2000), pag. 27 tm 43). Teneinde zich daarover uit te spreken dient de Algemene Vergadering in een speciale spoedzitting te worden bijeengeroepen door middel van een procedurele resolutie op basis van de 'Uniting for Peace'-resolutie (zie UNGA Resolution 377 A(V) 'Uniting for Peace' (3 november 1950), UN Doc. A/1775), waarvoor in de praktijk een meerderheid van negen leden van de VR voldoende is (Vgl. Zieger/Rhode/Brokelmann/Khan in B. Simma, 'The Charter of the United Nations, a Commentary' (1994), pag. 346: 'Hence' there now appears to exist a rule that the convening of special sessions is a procedural matter not affected by the right of veto.'). De heren Wellens en Myjer stellen zich op het standpunt dat uitsluitend het voorleggen van beide beschreven resoluties en zo mogelijk een oordelende resolutie van de Algemene Vergadering *de minimis* een bruikbaar procedureel en substantieel criterium oplevert voor gebruik van geweld buiten het handvest om.'

van toepassing).⁵⁶ Naar de mening van CAVV en AIV verdient het de voorkeur dat de AVVN bijeenkomt op verzoek van de Veiligheidsraad. Politiek gezien geeft dit meer gezag aan de door de AVVN aan te nemen besluiten. Bovendien wordt zo de kern van het in de adviesaanvraag gesignaleerde probleem aangepakt: de gebruikmaking van het vetorecht daar waar actie geboden is, wordt vermeden.

De hier bepleite betrokkenheid van de AVVN ligt voor de hand, enerzijds vanwege de secundaire verantwoordelijkheid van dit hoofdorgaan van de VN voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid (naast de primaire rol voor de Veiligheidsraad), anderzijds vanwege de in het verleden herhaaldelijk getoonde bemoeienis van de AVVN met de mensenrechtenbescherming.

6.1 Het gebruik van een toetsingskader

De tussenkomst van de Algemene Vergadering van de VN kan een maximale legitimatie verschaffen aan humanitaire interventies die niet door de Veiligheidsraad zijn geautoriseerd. Het blijft echter de vraag of via de Algemene Vergadering voldoende daadkracht en snelheid van handelen kan worden bewerkstelligd voor een constructief optreden bij elke humanitaire crisis. Ook is het niet zeker dat VN-lidstaten bij toekomstige humanitaire noodsituaties altijd de politieke bereidheid zullen opbrengen de mogelijkheid van interventies te bespreken in de Algemene Vergadering. In het licht van dergelijke kanttekeningen, kan niet worden uitgesloten dat zich in de toekomst weer humanitaire interventies zonder VR-mandaat en zonder AVVN-betrokkenheid zullen voordoen. Dergelijke interventies kunnen op morele en politieke gronden te verantwoorden zijn, maar missen -zoals eerder in dit advies uiteengezet- een duidelijke juridische basis. Niettemin achten de CAVV en AIV voldoende redenen aanwezig om, in het kader van de verdere ontwikkeling van een gewonterechtelijke rechtvaardigingsgrond, humanitaire interventies in extreme

⁵⁶ In het verleden heeft de Veiligheidsraad een aantal keren een dergelijk verzoek tot de AVVN gericht, en daarbij hebben ook permanente leden tegen de ontwerp-resolutie gestemd: bijv. tijdens de Suez-crisis (Frankrijk, Verenigd Koninkrijk) en in de kwestie Afghanistan (Sovjet Unie).

gevallen en bij wijze van 'nooduitgang'⁵⁷ toelaatbaar te achten. Voor de beoordeling van deze interventies vinden de AIV en CAVV ten minste een toetsingskader noodzakelijk.

Zulk een toetsingskader kan duidelijkheid verschaffen over de minimumvoorwaarden die in acht moeten worden genomen. Verder kan het de beraadslagingen in de VN (Veiligheidsraad danwel Algemene Vergadering) over de desbetreffende interventie helpen structureren. Ook biedt een toetsingskader aanknopingspunten voor de VN-statengemeenschap om eenmaal uitgevoerde ongeautoriseerde humanitaire interventies te beoordelen en in voorkomend geval te gedogen, indien voldoende aan 'legitimiteitsoverwegingen' tegemoet is gekomen.

Voorts kan een toetsingskader van belang zijn voor de verdere rechtsontwikkeling rond humanitaire interventie, omdat het een handreiking biedt om een aparte juridische rechtvaardigingsgrond voor ongeautoriseerde humanitaire interventie - waarbij de nood van de humaniteit de wet van het geweldsverbod doorbreekt- door de statengemeenschap aanvaard te krijgen. De CAVV en AIV achten het mede daarom van groot belang dat bij de opstelling en interpretatie van een toetsingskader zo nauw mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de procedures en mechanismen die voorzien zijn in het collectieve veiligheidssysteem van de VN zoals neergelegd in Hoofdstuk VII van het VN-Handvest, en dit op basis van de notie van de 'approximate treaty application'.

Overigens kan niet worden uitgesloten dat de ontwikkeling van een toetsingskader ook leidt tot incorporatie van de daarin gestelde uitgangspunten en normen in de overwegingen van de Veiligheidsraad zelf. Een dergelijk gebruik van een toetsingskader voor de eigen beraadslagingen van de Veiligheidsraad lijkt bovendien nu al bespreekbaar.⁵⁸ Het gebruik van een toetsingskader als 'richtsnoer' zou de debatten in de Veiligheidsraad in de aanloop naar interventies zeker kunnen structureren.

⁵⁷ Danish Institute of International Affairs, 'Humanitarian Intervention. Legal and Political Aspects', Kopenhagen 1999, p. 116.

⁵⁸ Niet uitgesloten kan worden dat dit onderwerp in het najaar van 2000 aan de orde komt gedurende de 'Millennium Summit' van de Verenigde Naties, voorafgaande aan de 55e Algemene Vergadering.

Benadrukt moet echter worden dat een dergelijk toetsingskader nog geen garantie biedt voor een slagvaardiger besluitvorming van de Veiligheidsraad en nauwelijks uitkomst biedt in de gevallen waarin de Veiligheidsraad op politieke gronden toch al niet tot besluitvorming kan of wil komen.

6.2 Aanzet tot een toetsingskader

De AIV en CAVV kiezen voor humanitaire interventies zonder autorisatie van de Veiligheidsraad nadrukkelijk voor het uitwerken van een toetsingskader dat als minimum voorwaarde voor ongeautoriseerde humanitaire interventies in acht moet worden genomen, en niet louter voor een lijst van losse criteria. De gedachte hierachter is dat interveniërende staten niet alleen moeten voldoen aan criteria, maar ook aan een aantal procedurele waarborgen en inhoudelijke afwegingen. Tegen deze achtergrond kunnen vier kernvragen voor een toetsingskader worden onderscheiden, welke hierna afzonderlijk zullen worden behandeld.

6.2.1 Welke staten mogen overgaan tot een humanitaire interventie?⁵⁹

a) De bescherming van een ruim geïnterpreteerd recht op leven behoort tot de categorie verplichtingen (*obligationes erga omnes*) bij de naleving waarvan iedere staat wordt geacht een juridisch belang te hebben. Hoewel het juridisch belang bij de naleving van het recht op leven dus aan elke staat toekomt, zal de operationele uitoefening van de humanitaire interventie in de praktijk in het algemeen steeds worden bepaald door de algemene politieke context en de situatie die de aanleiding vormt voor het militaire optreden. In dit verband menen de CAVV en AIV dat mag worden verwacht dat de staten die tot humanitaire interventie overgaan partij zijn bij regionale en universele verdragen ter bescherming van de mensenrechten. Het is voorts vanzelfsprekend dat de interveniërende staten op geen enkele wijze zelf

⁵⁹

Met 'staten' wordt in het kader van dit advies in het bijzonder bedoeld op 'een staat danwel een groep van staten'.

betrokken kunnen zijn bij de ernstige schendingen van fundamentele mensenrechten ter bestrijding waarvan wordt geïntervenieerd.

b) Met inachtneming van de andere punten van het hier beschreven toetsingskader zou voorts om operationele redenen de voorkeur kunnen worden gegeven aan de betrokkenheid van landen in de regio, omdat zij feitelijk in staat zijn tijdig tot de humanitaire interventie over te gaan danwel essentiële logistieke ondersteuning te verlenen. Er dient evenwel voor te worden gewaakt dat hun geografische nabijheid niet risico's van misbruik in de hand werkt.

c) Het verdient, mede in het licht van het voorgaande, de voorkeur dat de humanitaire interventie wordt uitgevoerd door een groep van staten die optreden in het kader van een internationale organisatie. Verwacht mag worden dat de voorwaarden en waarborgen van een toetsingskader meer kans maken in acht te worden genomen in een institutioneel kader dan wanneer een individuele staat tot de militaire operatie overgaat. Procedureel verdient het de voorkeur om te pogen de collectieve interventie binnen of met steun van een regionale organisatie in het kader van Hoofdstuk VIII VN-Handvest te laten plaatsvinden.

6.2.2 Wanneer mogen staten overgaan tot een humanitaire interventie?

a) Er moet sprake zijn van een situatie, waarin fundamentele mensenrechten op grootschalige wijze ernstig (dreigen te) worden geschonden en ingrijpen urgent is. Hierbij dient primair gedacht te worden aan aantastingen door de legitieme regering van een ruim geïnterpreteerd recht op leven. De hier gehanteerde formulering bevat zowel een kwalitatief element ('ernstig' en 'fundamenteel') als een kwantitatief element ('grootschalig'). Onder ernstige schendingen van fundamentele mensenrechten vallen niet alleen uitroeiing door middel van standrechtelijke executies, gerichte gewapende of politionele aanvallen op willekeurige burgerdoelen, maar ook foltering, gijzelingen, verkrachtingen en ernstige aantastingen van de menselijke waardigheid zoals vernederende behandeling.

b) Met betrekking tot de -in sommige opzichten verder reikende- 'misdrijven tegen de menselijkheid', verwijzen de AIV en CAVV uitdrukkelijk naar de Statuten van de Joegoslavië- en Rwanda Tribunalen en naar artikel 7 van het Statuut van Rome voor een Internationaal Strafhof (zie bijlage 3). Niet alle schendingen als omschreven in artikel 7 zijn op zichzelf voldoende aanleiding om over te gaan tot humanitaire interventie. Bij zo'n interventie dient immers ook sprake te zijn van een aantal bijkomende voorwaarden, zoals de urgentie van ingrijpen. Niettemin is het van groot belang dat 'grootschaligheid' en 'het systematische karakter' van schendingen van mensenrechten geen cumulatieve voorwaarden meer zijn voor internationaal ingrijpen. Daarnaast benadrukken de AIV en CAVV dat ernstige en grootschalige schendingen van de fundamentele mensenrechten ook kunnen worden begaan door niet-statelijke actoren en dus de aanleiding kunnen vormen tot een humanitaire interventie.

c) De legitieme, internationaal erkende regering is niet in staat of bereid om adequate zorg aan de slachtoffers te verlenen. Zij doet geen beroep op derde staten of internationale organisaties en verleent deze geen toegang tot haar grondgebied. Dat autoriteiten wel bereid maar niet in staat zijn om de rechtsorde te handhaven, en dus grootschalige schendingen van mensenrechten te voorkomen, wordt overigens door de Secretaris-Generaal vermeld als één van de factoren waarmee de Veiligheidsraad rekening zou moeten houden bij beslissingen terzake.⁶⁰ Ook zijn situaties denkbaar van volledige afwezigheid van elke vorm van regering of andere gezagsuitoefening. De in het volkenrecht noodzakelijke toestemming aan vreemde troepen om het grondgebied te betreden kan dan niet worden verleend. Ook zal een bezettingsmacht in het algemeen geen toestemming verlenen voor een humanitaire interventie.

d) Bij humanitaire interventie kan het zowel gaan om een interne crisis als om een in hoofdzaak interne humanitaire noodsituatie met beperkte (grensoverschrijdende vluchtelingenstromen), dan wel omvangrijke (destabilisering van de regio) internationale gevolgen. Een aantoonbare dreiging van een intern of internationaal

⁶⁰ Paragraaf 40 van de Recommendations geformuleerd door de Secretaris-Generaal in: Report of the Secretary-General to the Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflict, S/1999/957. Zie ook VR-Resolutie 1265(1999) van 17 september 1999.

gewapend conflict volstaat op zichzelf niet om te voldoen aan de voorwaarden voor humanitaire interventie. Anderzijds is een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid als gevolg van de ernstige en grootschalige schendingen van fundamentele mensenrechten geen afzonderlijke voorwaarde.

e) De inzet van militaire middelen is onontkoombaar om de humanitaire nood situatie in kwestie alsnog te doen keren of in te dammen; de overheersende doelstelling van de interventie moet dan wel humanitair te zijn. Dit wil zeggen dat de actie overwegend moet zijn gericht op het voorkomen of het beëindigen van de hiervoor beschreven humanitaire nood situatie. De interveniërende staat dient vooraf de humanitaire doelstellingen van de interventie duidelijk kenbaar te maken aan de internationale gemeenschap en aan de staat op het grondgebied waarvan de interventie zal plaatsvinden, teneinde het risico van een beroep op Artikel 51 VN-Handvest zoveel mogelijk te beperken, en om controle achteraf door de internationale gemeenschap mogelijk te maken. Het feit dat overwegingen van nationaal (veiligheids-) belang kunnen meespelen bij de beslissing tot interventie over te gaan, laat onverlet dat deze duidelijk ondergeschikt dienen te zijn aan de humanitaire doelstelling van de interventie. Idealiter vallen bevordering van de internationale rechtsorde, inclusief handhaving van mensenrechten, en nationaal belang samen.

f) De interveniërende staat heeft te goeder trouw tevergeefs alle in aanmerking komende niet-militaire middelen uitgeput om op te treden tegen de staat die de mensenrechten schendt. Dit betreft onder meer pogingen de humanitaire crisis in kwestie te bezweren door ondersteuning van de 'civil society' van deze staat. Voorts moet worden gedacht aan pogingen in het kader van regionale of internationale organisaties, belast met toezicht op naleving van mensenrechten. Ook gaat het hierbij om het (laten) indienen van een ontwerpresolutie bij de VR. Indien onder de permanente leden van de Veiligheidsraad geen overeenstemming is te bereiken, ligt het in de rede dat de eerder in dit hoofdstuk beschreven procedure wordt gevolgd.⁶¹

⁶¹ Te weten: ontwerpresolutie in de VR voor machtiging van geweldsgebruik, eventueel gevolgd door inschakeling van de AVVN, geïnspireerd op de in de 'Uniting for Peace'-Resolutie neergelegde

Hierbij dient ook rekening te worden gehouden met een mogelijke snelle verslechtering van de humanitaire noodsituatie, die soms een onverwilde militaire inzet noodzakelijk maakt. Te lang wachten om te bezien of het gehele niet-militaire scala aan mogelijkheden is uitgeput, kan zelfs een averechts effect bewerkstelligen, omdat dit in de crisisgebieden in kwestie de perceptie kan doen postvatten van een aarzelende internationale gemeenschap. Zelfs militaire middelen bieden geen uitkomst meer als een crisis eenmaal tot een onbeheersbare chaos is geëscaleerd.

6.2.3 Waaraan hebben staten zich te houden tijdens de uitvoering van de humanitaire interventie?

a) De humanitaire interventie dient proportioneel te zijn ten opzichte van de ernst van de situatie. Dit betreft voor een belangrijk deel de wijze van gebruik van of dreiging met geweld. De regels van het humanitaire recht zijn hierbij onverkort van toepassing. In dit verband kan ervan worden uitgegaan dat de Conventies van Genève van 1949 gewoonterecht zijn en onverkort dienen te worden nageleefd. Indien wordt geïntervenieerd door een groep van staten die niet alle partij zijn bij de Aanvullende Protocolen van 1977 en andere humanitairrechtelijke verdragen⁶² moeten de regels van het gewoonterecht terzake in acht worden genomen.⁶³ Staten die het proportionaliteitsvereiste niet in acht nemen, kunnen worden geconfronteerd met onvoorziene juridische complicaties.⁶⁴

procedure. Zie evenwel het voorbereidende van Prof. Dr. K. Wellens en Dr. E.P.J. Myjer, vermeld in noot 55.

⁶² Onder meer het Cultuurgoederenverdrag van 1954 met protocollen, Dubieuzé Wapensverdrag van 1980 met protocollen, Ottawaverdrag inzake Landmijnen van 1997 en het Statuut voor het Internationaal Strafhof van 1998.

⁶³ In dit verband verwijzen CAVV en AIV naar een in 2001 te verschijnen onderzoek van het Internationaal Comité van het Rode Kruis naar regels van gewoonterecht binnen het humanitair recht.

⁶⁴ Dit zou niet alleen de mogelijkheid openen voor de staat op het grondgebied waarvan de interventie plaatsvindt een beroep te doen op Artikel 51 van het VN-Handvest, maar tevens om een eis tot schadevergoeding in te dienen.

b) Een tweede vereiste van proportionaliteit betreft de gevolgen voor de internationale vrede en veiligheid. Indien de ernstige en grootschalige schendingen van fundamentele mensenrechten op zichzelf of door hun gevolgen een bedreiging van internationale vrede en veiligheid vormen, mag de humanitaire interventie zelf geen grotere bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid inhouden. In andere gevallen, waarbij geen vooraf bestaande bedreiging bestaat van internationale vrede en veiligheid door de schendingen van de rechten van de mens of de gevolgen ervan, kan de humanitaire interventie zelf door het enkele uitvoeren ervan een bedreiging vormen voor de internationale vrede en veiligheid. De CAVV en AIV erkennen dat zich hierbij een dilemma kan voordoen: het gebruik van geweld of het dreigen ermee moet krachtig genoeg zijn om het gewenste effect te sorteren, maar dient tevens voldoende gedoseerd te zijn om geen aanleiding te geven tot het destabiliseren van de regionale verhoudingen. Een dergelijke destabilisering kan immers een nog massaler verlies aan mensenlevens tot gevolg hebben dan het verlies dat de inzet van interventie vormt.

c) Het effect van de humanitaire interventie op de staatsstructuur van het land waartegen die interventie is gericht, dient te worden beperkt tot hetgeen noodzakelijk is voor het bereiken van het humanitaire doel. Dit kan niettemin betekenen dat de humanitaire interventie de structuur van een staat en vormen van gezagsuitoefening beoogt te wijzigen, waardoor wordt bewerkstelligd dat in de toekomst de rechten van de mens worden gehandhaafd (onder andere door vrije verkiezingen). De rol van nationale overheden bij grootschalige schendingen van de fundamentele mensenrechten in de jaren negentig is in sommige gevallen dermate groot geweest dat het einde van dergelijke schendingen slechts te bewerkstelligen was door het zittende regime zelf aan te pakken.

d) De staten die tot humanitaire interventie overgaan rapporteren onmiddellijk en uitvoerig aan de Veiligheidsraad over de aanleiding, omvang, verloop en vermoedelijke duur van de operatie.

6.2.4 Wanneer en op welke wijze dienen staten hun humanitaire interventie te beëindigen?

a) De interveniërende staten dienen er zich bij voorbaat toe te verbinden de humanitaire interventie op te schorten zodra de betrokken staat bereid en in staat is om zelf een einde te maken aan de grootschalige schendingen van de mensenrechten, of de Veiligheidsraad of een regionale organisatie met autorisatie van de Veiligheidsraad overgaat tot het nemen van dwangmaatregelen met gebruik van geweld voor dezelfde humanitaire doeleinden.

b) De interveniërende staten dienen hun interventie te beëindigen wanneer het doel van de humanitaire interventie, namelijk het stopzetten van de schendingen van de mensenrechten, is bereikt. Ook hierbij speelt het proportionaliteitsvereiste een rol, hoewel veel zal afhangen van de omstandigheden. Immers, in situaties van ernstige en grootschalige schendingen van mensenrechten ontbreken veelal de voorwaarden om op korte termijn deze rechten op effectieve wijze te kunnen waarborgen. Enerzijds kan de interventie dus niet voortijdig worden stopgezet en dienen voorwaarden tot een proces van 'post conflict peace building' aanwezig te zijn. Anderzijds mag de operatie een redelijke duur niet overschrijden teneinde de humanitaire doelstelling ervan niet in gevaar te brengen.

Conclusies en aanbevelingen

In vele wetenschappelijke studies en tijdens vele internationale congressen is de afgelopen jaren uitgebreid stilgestaan bij de problematiek van de humanitaire interventie. Deze inspanningen hebben echter niet geleid tot een eensluidende en onduidelzinnige beantwoording van de vraag of, -en zo ja, onder welke omstandigheden en condities- een gewapend ingrijpen ten gunste van herstel van respect voor de rechten van de mens geboden en legitiem is. Ook de gevallen waarbij staten zich al dan niet tijdens gewapende interventies hebben beroepen op humanitaire gronden, hebben onvoldoende bijgedragen tot een verduidelijking van het vraagstuk.

Een heldere analyse van de problematiek van de humanitaire interventie vergt een duidelijke definiëring van het onderwerp in kwestie. De zeer uiteenlopende interpretaties van het begrip 'humanitaire interventie' leidden in het verleden vaak tot spraakverwarring. De strikte definitie van humanitaire interventie luidt:

'De dreiging met of het gebruik van geweld door één of meer staten, eventueel in het kader van een internationale organisatie, binnen het territoir van een andere staat:

- a) met het doel het beëindigen van bestaande, dan wel het voorkomen van dreigende grootschalige ernstige schendingen van fundamentele mensenrechten, in het bijzonder het recht op leven van individuen, ongeacht hun nationaliteit;
- b) zonder voorafgaande autorisatie van de Veiligheidsraad en zonder toestemming van de legitieme regering van de staat, op het grondgebied waarvan de interventie plaatsvindt.'

Hoewel het begrip 'humanitaire interventie' dus alleen betrekking zou moeten hebben op het gebruik van geweld voor humanitaire doeleinden *zonder* autorisatie van de Veiligheidsraad, wordt in het dagelijkse spraakgebruik echter ook het gebruik van geweld voor humanitaire doeleinden *met* VR-autorisatie tot humanitaire interventie bestempeld. In het licht daarvan geven CAVV en AIV er de voorkeur aan een tweedeling te hanteren tussen 'humanitaire interventie met een mandaat van

de Veiligheidsraad' en 'humanitaire interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad'.

7.1.1 Algemeen kader

Zowel in volkenrechtelijke, als in morele en politieke zin vereist een beoordeling van humanitaire interventie dat men rekening houdt met zowel het belang van het verbod op het gebruik van geweld tussen staten en het respect voor de territoriale integriteit, als met dat van de verplichting tot handhaving en bevordering van de rechten van de mens. *Naar het oordeel van de AIV en CAVV vormen beide een essentieel onderdeel van de internationale statelijke ordening, zoals die is gebaseerd op het VN-Handvest; beide zijn ook van groot belang voor de stabiliteit en de duurzaamheid van die ordening.*

In de loop van de jaren negentig manifesteerde zich echter een steeds sterkere spanning tussen enerzijds het verbod op het gebruik van of de dreiging met geweld, en anderzijds de verplichting tot handhaving en bevordering van de rechten van de mens. Dit is niet alleen het gevolg van de toegenomen mogelijkheden tot gewapende interventie als gevolg van het einde van de Koude Oorlog. Ten minste zo belangrijk is de tendens in de internationale praktijk meer en meer rekening te houden met de belangen en rechten van het individu, en niet alleen met de soevereiniteit van de staat. De staat wordt in dit opzicht in toenemende mate door internationale fora op zijn verantwoordelijkheden aangesproken. Mede als gevolg daarvan is de staatssoevereiniteit, zoals die bij het opstellen van het VN-Handvest in 1945 als uitgangspunt werd genomen, in praktische zin sterk van karakter aan het veranderen. Tegelijkertijd bleef het verbod van of de dreiging met geweld stevig verankerd in het VN-handvest en is dit een belangrijke pijler gebleken van de stabiliteit in de interstatelijke verhoudingen.

Dergelijke ontwikkelingen spelen zich af tegen de achtergrond van een veranderend internationaal veiligheidsbeeld als gevolg van het einde van de Koude Oorlog. Veel conflicten van de jaren negentig hangen samen met het uiteenvallen van staten; in

sommige landen nemen regeringen hun toevlucht tot rigoureuze middelen om de eenheid te bewaren. Omdat de gehele samenleving bij een dergelijk conflict betrokken raakt, is niet meer duidelijk wie tot de strijdende partijen behoort. Oorlogvoering en humanitaire crises zijn zodoende steeds minder uit elkaar te houden. Vanwege de enorme kosten die zijn gemoeid met een militaire interventie, de risico's die ingezette militairen lopen en de beperkte militaire middelen, zijn veel regeringen, die over het vereiste militaire potentieel kunnen beschikken, terughoudend om bij dergelijke conflicten in te grijpen. *In dit opzicht concluderen AIV en CAVV dat er weliswaar sprake is van een toenemend belang in de internationale betrekkingen van de rechten van de mens, maar dat dit toenemend belang niet heeft geleid tot een evenredig grotere bereidheid tot militair ingrijpen, anders dan onder zeer uitzonderlijke en ernstige omstandigheden.*

7.1.2 De Veiligheidsraad

Het einde van de Koude Oorlog heeft ook grote invloed gehad op de besluitvorming in de Veiligheidsraad. Deze is bereid gebleken tot het extensief interpreteren van zijn bevoegdheden onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest en is daarmee niet alleen interstatelijk geweld, maar ook grootschalige mensenrechtenschendingen gaan beschouwen als een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid. Tegelijkertijd moet echter worden geconstateerd dat het politieke karakter van de besluitvorming in de Veiligheidsraad en de afhankelijkheid van de bereidheid van de lidstaten om troepen ter beschikking te stellen, een selectiviteit in de hand werken, die ertoe leidt dat de Raad niet bij elke humanitaire noodsituatie in gelijke mate kan of wil ingrijpen. *De AIV en CAVV zijn tot de conclusie gekomen dat geen bevredigend antwoord kan worden gegeven op de vraag van de Minister van Buitenlandse Zaken hoe het vermogen van de VR kan worden vergroot om daadkrachtiger op te treden bij humanitaire noodsituaties, tenminste als men tegelijkertijd het draagvlak van de Veiligheidsraad in stand wenst te houden.*

De beraadslagingen die in VN-verband worden gehouden over de hervorming van de Veiligheidsraad, spitsen zich toe op de uitbreiding van het ledental van de Raad

en op de inperking van het vetorecht. Gezien de uiterst moeizame onderhandelingen tussen de VN-lidstaten is niet te verwachten dat deze beraadslagingen binnen afzienbare tijd tot resultaten leiden. *De CAVV en AIV menen bovendien dat een uitbreiding van het ledental van de Veiligheidsraad en een inperking van het vetorecht niet per definitie ook tot een grotere daadkracht van de Veiligheidsraad leiden.* Hoewel dergelijke aanpassingen de legitimiteit van de Veiligheidsraad bij de VN-lidstaten kunnen vergroten, kunnen deze tegelijkertijd de besluitvorming aanzienlijk compliceren. Inperking van het vetorecht zou er daarnaast juist toe kunnen leiden dat de permanente leden de Veiligheidsraad per saldo een steeds minder aantrekkelijk forum zouden vinden voor de afstemming van hun acties.

7.1.3 Een rechtsgrondslag voor ongeautoriseerde humanitaire interventie?

Of de discussies over de hervorming van de Veiligheidsraad vruchten zullen afwerpen of niet, verwacht kan worden dat de Veiligheidsraad ook in de toekomst om politieke redenen niet in elke humanitaire noodsituatie met geweld zal willen of kunnen ingrijpen. Daarmee blijft de vraag actueel of staten op grond van humanitaire overwegingen gerechtigd zijn zonder toestemming van de Veiligheidsraad met geweld in te grijpen in andere staten. *De CAVV en AIV zijn tot de conclusie gekomen dat het internationale recht hiervoor thans geen rechtsgrondslag biedt, en dat een dergelijke rechtsgrondslag zich ook nog niet ontwikkelt. Tegelijk menen beide adviesraden dat men niet meer voorbij kan gaan aan de steeds krachtiger gevoelde noodzaak van optreden in situaties waarin fundamentele rechten van de mens op grote schaal (dreigen te) worden geschonden, ook als de Veiligheidsraad hierover geen actie onderneemt. In dit verband hechten de AIV en CAVV grote waarde aan het groeiende belang van de plicht tot internationale bescherming en bevordering van de fundamentele mensenrechten.*

7.1.4 Een volkenrechtelijke rechtvaardigingsgrond?

Met betrekking tot de vraag van de Minister van Buitenlandse Zaken hoe het concept van humanitaire interventie duidelijker volkenrechtelijk vorm kan worden gegeven, verwijzen de AIV en CAVV naar het internationaal gewoonterecht, waarin wordt erkend dat in sommige omstandigheden het onrechtmatige karakter aan bepaalde handelingen van een staat kan worden ontnomen, dan wel voor die handelingen geen juridische aansprakelijkheid doen ontstaan, hetgeen in wezen overeenkomt met het uitgangspunt van 'nood breekt wet'. Deze zogeheten 'rechtvaardigingsgronden' zijn door de International Law Commission van de Verenigde Naties in het kader van haar discussie over staatsaansprakelijkheid neergelegd in een aantal ontwerp-artikelen. *De CAVV en AIV achten het wenselijk dat -op basis van het groeiende belang van de plicht tot internationale bescherming en bevordering van de mensenrechten- in het kader van het leerstuk van de staatsaansprakelijkheid een aparte rechtvaardigingsgrond voor humanitaire interventie wordt uitgewerkt.*

De CAVV en AIV onderkennen dat een uitdrukkelijk erkende rechtvaardigingsgrond voor humanitaire interventies zonder Veiligheidsraadsmandaat door staten kan worden misbruikt voor de verwezenlijking van nationale politieke aspiraties. Dit gebiedt dat men niet verder gaat dan een erkenning dat in algemene zin sprake kan zijn van situaties van zodanig ernstige en grootschalige schendingen van de mensenrechten dat staten zich genoodzaakt voelen militair in te grijpen. De interveniërende staten zullen zich dan ook in VN-verband moeten verantwoorden voor hun militaire interventie. Deze vormt immers in volkenrechtelijke zin nog steeds een inbreuk op de internationale rechtsorde. Zo'n inbreuk is naar het oordeel van de AIV en CAVV slechts dan gerechtvaardigd wanneer interveniërende staten aannemelijk kunnen maken dat zij aldus moesten handelen om een veel grotere inbreuk op dezelfde rechtsorde te voorkomen of tegen te gaan.

Het voorgaande impliceert dat bij gebleken gebrek aan overeenstemming onder de permanente leden van de Veiligheidsraad op andere wijze een zo groot mogelijke legitimering moet worden verkregen. *De meest zuivere procedure daarvoor veronderstelt dat staten allereerst via een ontwerp-resolutie de formele toestemming van de VR trachten te verkrijgen voor geweldgebruik voor humanitaire doeleinden.*

Deze ontwerpresolutie moet voorzien zijn van zo nauwkeurig mogelijk omschreven 'terms of reference'. Mocht een poging tot autorisatie door de Veiligheidsraad falen, dan ligt het in deze benadering in de rede dat de kwestie aanhangig wordt gemaakt bij de AVVN, waarbij de in de 'Uniting for Peace'-Resolutie neergelegde procedure kan worden gehanteerd als bron van inspiratie.

7.1.5 Een toetsingskader

De inschakeling van de Algemene Vergadering van de VN draagt bij aan het verschaffen van een maximale legitimatie voor humanitaire interventies die niet door de Veiligheidsraad zijn geautoriseerd. De procedure biedt echter niet altijd uitkomst. Daarom kan niet worden uitgesloten dat zich ook in de toekomst weer humanitaire interventies zonder VR-mandaat en zonder betrokkenheid van de AVVN voordoen. Dergelijke interventies kunnen op morele en politieke gronden gerechtvaardigd zijn, maar missen vooralsnog een duidelijke juridische basis. *Niettemin achten de CAVV en AIV voldoende redenen aanwezig om, in afwachting van de verdere ontwikkeling van een volkenrechtelijke rechtvaardigingsgrond, humanitaire interventies in extreme gevallen en bij wijze van 'nooduitgang' toelaatbaar te achten. Voor de beoordeling van deze interventies vinden de AIV en CAVV ten minste een toetsingskader noodzakelijk.* Dit toetsingskader verschaft duidelijkheid over de minimumvoorwaarden die staten in acht dienen te nemen. Verder kan zo'n toetsingskader de beraadslagingen in de VN over de desbetreffende interventie helpen structureren. Ook biedt het aanknopingspunten voor de VN-statengemeenschap om eenmaal uitgevoerde humanitaire interventies zonder mandaat van de Veiligheidsraad te beoordelen en te gedogen als voldoende aan 'legitimitietsoverwegingen' tegemoet is gekomen. *Naar het oordeel van de CAVV en AIV kan een toetsingskader, indien strikt in acht genomen, bevorderen dat een aparte volkenrechtelijke rechtvaardigingsgrond voor ongeautoriseerde humanitaire interventie door de statengemeenschap aanvaard wordt, waarbij de nood van de humaniteit de wet van het interstatelijk geweldsverbod doorbreekt.*

Overigens menen de AIV en CAVV dat niet kan worden uitgesloten dat de ontwikkeling van het hier beschreven toetsingskader ook leidt tot incorporatie van de daarin gestelde uitgangspunten en normen in de overwegingen van de Veiligheidsraad. Dit zou de debatten in de Veiligheidsraad in de aanloop naar interventies zeker kunnen helpen structureren, maar biedt geen garantie voor een slagvaardiger besluitvorming van de Veiligheidsraad, en nauwelijks uitkomst in de gevallen waarin de Veiligheidsraad op politieke gronden toch al niet tot besluitvorming kan of wil komen.

In het toetsingskader dat dit advies voor ogen heeft, onderscheiden de AIV en CAVV vier kernvragen, welke in het advies ieder afzonderlijk zijn uitgewerkt:

- 1) *Welke staten mogen overgaan tot een humanitaire interventie?*
- 2) *Wanneer mogen staten overgaan tot een humanitaire interventie?*
- 3) *Waarvoor hebben interveniërende staten zich te houden?*
- 4) *Wanneer en hoe dienen staten een humanitaire interventie te beëindigen?*

Beide adviesraden benadrukken dat dit toetsingskader in voorkomende gevallen als minimum voorwaarde voor een ongeautoriseerde humanitaire interventie in acht moet worden genomen.

7.1.6 Nederlandse inzet

In zijn adviesaanvraag verzoekt de Minister van Buitenlandse Zaken de AIV en CAVV met betrekking tot het vraagstuk van de humanitaire interventie zowel te kijken naar hetgeen uit politiek en moreel oogpunt wenselijk is, als naar hetgeen uit een oogpunt van het volkenrecht mogelijk is. Zoals eerder in dit advies is uiteengezet, achten de CAVV en AIV het allereerst wenselijk dat voor humanitaire interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad een aparte rechtvaardigingsgrond wordt ontwikkeld, die brede internationale steun verwerft en het toegenomen internationale belang van de rechten van de mens duidelijk reflecteert. *In dit verband suggereren de AIV en CAVV dat Nederland de ontwikkeling van zulk een rechtvaardigingsgrond, in samenhang met een toetsingskader voor humanitaire interventies, actief bevordert.*

De AIV en CAVV hebben eerder in dit advies voorgesteld een zo groot mogelijke legitimering voor humanitaire interventies trachten te bereiken door een procedure te hanteren waarbij allereerst een ontwerpresolutie aan de Veiligheidsraad wordt aangeboden. Bij gebleken onoverbrugbare onenigheid onder de permanente leden van de Veiligheidsraad ligt het in de rede de kwestie vervolgens aanhangig te maken bij de Algemene Vergadering van de VN, waarbij de 'Uniting for Peace'-procedure als bron van inspiratie kan dienen. *De AIV en CAVV menen dat Nederland nader kan onderzoeken of -en hoe- deze procedure zodanig vorm kan worden gegeven dat deze politiek aanvaardbaar is voor een ruime meerderheid van de VN-lidstaten en niet leidt tot vertraging -of zelfs verlamming- van de VN-besluitvorming.*

Wat de ontwikkeling van een toetsingskader voor humanitaire interventies betreft, kunnen naar de mening van de AIV en CAVV door Nederland in principe twee strategieën worden gevolgd:

- 1) *Ten eerste achten de CAVV en AIV het van belang dat Nederland, samen met gelijkgezinde landen, in westelijke kring (EU, NAVO, mogelijk ook OVSE) overeenstemming poogt te bereiken over een zelf te hanteren toetsingskader langs de in dit advies geschetste lijnen. Daarbij zouden criteria, procedurele waarborgen en inhoudelijke afwegingen voor humanitaire interventies zoveel mogelijk voor de eigen besluitvorming (en in tweede instantie in de afwegingen van deze regionale organisaties in VN-debatten) kunnen worden benut.*
- 2) *Ten tweede zou Nederland op daartoe geschikte momenten discussies over humanitaire interventie en een toetsingskader in VN-verband moeten bevorderen, bijvoorbeeld in de Veiligheidsraad, andere competente VN-fora ('Open Ended Working Group', Special Committee on Peacekeeping) of via een informele groep van gelijkgezinde landen ('Friends of ...'). Vooral nog kunnen discussies over humanitaire interventie niet worden losgemaakt van de 'geest van Kosovo' en de desbetreffende gevoeligheden van een aantal invloedrijke VN-lidstaten, zoals Rusland en China. Mede gezien de politieke debatten en de volkenrechtelijke complicaties -waarvan dit advies ook*

getuigt- die op de NAVO-acties volgden, mag voorts worden verondersteld dat vanuit de meeste VN-lidstaten voor internationaal gewapend ingrijpen verre de voorkeur geven aan de ondubbelzinnige rechtsgrond en de krachtige politieke basis van een mandaat van de Veiligheidsraad.

Wat de VN-discussies over de hervorming van de Veiligheidsraad betreft, benadrukken de CAVV en AIV dat de kans klein is dat deze zullen leiden tot aanbevelingen die de slagvaardigheid van de Raad vergroten. Dit laat onverlet dat beide adviesraden de onverminderde Nederlandse betrokkenheid bij deze VN-discussies gewenst achten, met name gezien het belang ervan in het kader van de beraadslagingen over de bredere VN-hervormingen.

De behoedzaamheid die uit het voorgaande spreekt, laat onverlet dat de internationale gemeenschap op het gebied van 'early warning', 'early action' en preventie van humanitaire crises nog veel werk kan verzetten, en dat Nederland daarbij een eigen rol kan vervullen. Bij preventie kan allereerst worden gedacht aan verdere uitwerking en toespitsing van de doelstellingen van het Nederlandse buitenlands beleid op de gebieden van democratisering, de bevordering van de mensenrechten, goed bestuur, armoedebestrijding en sociaal-economische ontwikkeling. Daarnaast zijn er specifieke vormen van internationale assistentie denkbaar die in bepaalde gevallen de problematiek van de zwakke staten kan helpen aanpakken. Gedacht kan worden aan assistentie bij de ontwikkeling van staatsopbouw, van vormen van regionale decentralisatie en een zekere mate van culturele autonomie. Ook kunnen ondersteuning van een onafhankelijke pers en maatregelen tegen media die tot haat oproepen, in dit verband van belang zijn.

Dergelijke elementen vallen buiten het beslag van dit advies, maar de AIV en CAVV stellen vast dat het belang moeilijk kan worden overschat van een ontschot en integrale benadering van buitenlands beleid, waarbij –mede gelet op artikel 90 Grondwet- de bevordering van de internationale rechtsorde, mensenrechtenbeleid, ontwikkelingssamenwerking en veiligheidsbeleid in onderlinge samenhang worden gezien.

Bijlage(n) 1:Adviesaanvraag

Aan de Voorzitter van de Commissie Advies
inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken
Prof. dr. K.C. Wellens

en de Voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken
Prof. Drs R.F.M. Lubbers

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Den Haag, 12 oktober 1999

Mijne Heren,

Het verbod op het gebruik van geweld buiten de eigen grenzen, zoals dat na de Tweede Wereldoorlog is neergelegd in het Handvest van de Verenigde Naties, is gebaseerd op het idee dat soevereine staten ieder voor zich verantwoordelijkheid dragen voor handhaving van recht en orde binnen hun eigen grenzen. Deze veronderstelling blijkt echter niet altijd op te gaan. De Veiligheidsraad heeft daarom soms militair ingrijpen op het grondgebied van een andere staat toegestaan op basis van een ruime interpretatie van Art. 39 van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest, met als doel het beëindigen van grootschalig menselijk lijden¹). De ervaring leert echter dat de Veiligheidsraad niet altijd in staat is tijdig doeltreffende maatregelen te nemen. In een dergelijke situatie kan een land (of een groep landen) ondanks het ontbreken van autorisatie door de Veiligheidsraad en zonder toestemming van het betrokken land besluiten een poging te doen om met geweld of de dreiging met geweld een einde te maken aan deze mensenrechtenschendingen. In een dergelijk geval is volgens de definitie in het gezamenlijk advies van de Commissie inzake

Volkenrechtelijke Vraagstukken en de Adviesraad Mensenrechten Buitenlands Beleid uit 1992 sprake van "humanitaire interventie" 2).

Hoewel een dergelijke humanitaire interventie op politieke en morele gronden gerechtvaardigd kan zijn, is er geen sprake van een heldere en algemeen aanvaarde juridische basis. Wanneer op dit punt rechtsontwikkeling achterwege blijft, brengt dit een tweetal gevaren met zich mee. Ten eerste kan worden gesteld dat zolang humanitaire interventie geen duidelijke en algemeen aanvaarde rechtsbasis heeft, het concept kan worden misbruikt als dekmantel voor andersoortige militaire operaties. Ten tweede kan de positie van het volkenrecht onbedoeld worden aangetast wanneer het geen mogelijkheid biedt om in te grijpen bij grove schendingen van algemeen aanvaarde mensenrechten. Ik acht het daarom van groot belang dat het concept van humanitaire interventie verder wordt ontwikkeld. Dat betekent enerzijds dat duidelijke richtlijnen moeten worden opgesteld waaraan een humanitaire interventie moet voldoen, en anderzijds dat gezocht moet worden naar een zo breed mogelijk draagvlak voor het aldus preciezer omschreven concept.

Hierbij zal zowel moeten worden gekeken naar hetgeen uit politiek en moreel oogpunt nodig of wenselijk is, als naar hetgeen uit een oogpunt van volkenrecht mogelijk is. In het licht van de samenhang tussen politieke, morele en juridische overwegingen vraag ik de AIV en de CAVV een gezamenlijk advies uit te brengen over de vraag hoe het vermogen vergroot kan worden om een einde te maken aan grootschalige schendingen van mensenrechten in een bepaald land. Allereerst zouden mogelijkheden kunnen worden geïnventariseerd om te komen tot vergroting van het vermogen van de Veiligheidsraad om op te treden. daarbij zou ook de mogelijkheid van aanpassing van het vetorecht aan de orde kunnen komen. Daarnaast leg ik beide adviesraden de vraag voor hoe het concept van humanitaire interventie duidelijker volkenrechtelijk vorm zou kunnen worden gegeven.

Met het oog op een door mij uit te brengen nota over dit onderwerp zou ik het advies graag uiterlijk eind maart 2000 ontvangen.

Met de meeste hoogachting,

J.J. van Aartsen

1) Art. 39: "De Veiligheidsraad moet het bestaan van een bedreiging voor de vrede, een inbreuk op de vrede of een aanvalsdad vaststellen en moet aanbevelingen doen of beslissen, welke maatregelen overeenkomstig de artikelen 41 en 42 moeten worden genomen om de internationale vrede en veiligheid te handhaven of te herstellen."

2) Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken en Adviescommissie mensenrechten Buitenlands Beleid, Advies nummer 15 (1992): "Het gebruik van geweld voor humanitaire doeleinden - Dwangmaatregelen voor humanitaire doeleinden en humanitaire interventies".

Bijlage(n) 2: SAMENSTELLING VAN DE WERKGROEP 'HUMANITAIRE INTERVENTIE'

Voorzitters

Prof. dr. C. Flinterman (AIV/Commissie Mensenrechten)

Prof. dr. K. Wellens (CAVV)

Leden

Prof. dr. P.R. Baehr (AIV/Commissie Mensenrechten)

Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh (AIV/Commissie Vrede en Veiligheid)

Dr. N. M. Blokker (CAVV)

Prof. dr. Th. van Boven (CAVV, AIV/Commissie Mensenrechten)

Mw. dr. M.C. Castermans-Holleman (AIV/Commissie Mensenrechten)

Lt.gen. b.d. G.J. Folmer (AIV/Commissie Vrede en Veiligheid)

Prof. dr. B. de Gaay Fortman (AIV/Commissie Ontwikkelingssamenwerking)

Prof. dr. W.J.M. van Genugten (AIV/Commissie Mensenrechten)

Prof. dr. T Heukels (CAVV)

Mw. Prof. dr. E. Hey (CAVV)

Drs. D.A. Leurdijk (AIV/Commissie Vrede en Veiligheid)

Mw. Prof. dr. B. Kwiatkowska (CAVV)

Dr. E.P.J. Myjer (CAVV)

Mw. mr. J.W.H.M. van Sambeek (CAVV)

Prof. dr. N.J. Schrijver (CAVV, AIV/Commissie Ontwikkelingssamenwerking)

Prof. dr. A.H.A. Soons (CAVV)

Drs. E.P. Wellenstein (AIV/Commissie Vrede en Veiligheid)

Ambtelijk adviseurs

Mr. P.R.J. Dumoré (Ministerie van Buitenlandse Zaken)

Drs B. ter Haar (Ministerie van Buitenlandse Zaken)

Prof. Dr. J.G. Lammers (Ministerie van Buitenlandse Zaken)

Drs. T. Sneek LLM (Ministerie van Defensie)

Secretariaat

Drs. W. van Reenen (CAVV-secretariaat)

Mr. A. van Woudenberg (CAVV-secretariaat)

Drs. H.A. Würzner (Secretaris van de Commissie Vrede en Veiligheid van de AIV)

AIV-stagiaires: S. van der Heijden en B.J. Rip.

Bijlage(n)

3: Artikel 7 van het Statuut van Rome voor een Internationaal Strafhof.

Crimes against humanity

1. For the purpose of this Statute, "crimes against humanity" means any of the following acts when committed as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack:

- a) Murder;
- b) Extermination;
- c) Enslavement;
- d) Deportation or forcible transfer of population;
- e) Imprisonment or other severe deprivation of physical liberty in violation of fundamental rules of international law;
- f) Torture;
- g) Rape, sexual slavery, enforced prostitution, forced pregnancy, enforced sterilization, or any other form of sexual violence of comparable gravity;
- h) Persecution against any identifiable group or collectivity on political, racial, national, ethnic, cultural, gender as defined in paragraph 3, or other grounds that are universally recognized as impermissible under international law, in connection with any act referred to in this paragraph or any crime within the jurisdiction of the Court;

i) Enforced disappearance of persons;

j) The crime of apartheid;

k) Other inhumane acts of a similar character intentionally causing great suffering, or serious injury to body or to mental or physical health.

2. For the purpose of paragraph 1:

a) "Attack directed against any civilian population" means a course of conduct involving the multiple commission of acts referred to in paragraph 1 against any civilian population, pursuant to or in furtherance of a State or organizational policy to commit such attack;

b) "Extermination" includes the intentional infliction of conditions of life, inter alia the deprivation of access to food and medicine, calculated to bring about the destruction of part of a population;

c) "Enslavement" means the exercise of any or all of the powers attaching to the right of ownership over a person and includes the exercise of such power in the course of trafficking in persons, in particular women and children;

d) "Deportation or forcible transfer of population" means forced displacement of the persons concerned by expulsion or other coercive acts from the area in which they are lawfully present, without grounds permitted under international law;

e) "Torture" means the intentional infliction of severe pain or suffering, whether physical or mental, upon a person in the custody or under the control of the accused; except that torture shall not include pain or suffering arising only from, inherent in or incidental to, lawful sanctions;

f) "Forced pregnancy" means the unlawful confinement, of a woman forcibly made pregnant, with the intent of affecting the ethnic composition of any population or carrying out other grave violations of international law. This definition shall not in any way be interpreted as affecting national laws relating to pregnancy;

g) "Persecution" means the intentional and severe deprivation of fundamental rights contrary to international law by reason of the identity of the group or collectivity;

h) "The crime of apartheid" means inhumane acts of a character similar to those referred to in paragraph 1, committed in the context of an institutionalized regime of systematic oppression and domination by one racial group over any other racial group or groups and committed with the intention of maintaining that regime;

i) "Enforced disappearance of persons" means the arrest, detention or abduction of persons by, or with the authorization, support or acquiescence of, a State or a political organization, followed by a refusal to acknowledge that deprivation of freedom or to give information on the fate or whereabouts of those persons, with the intention of removing them from the protection of the law for a prolonged period of time.

3. For the purpose of this Statute, it is understood that the term "gender" refers to the two sexes, male and female, within the context of society. The term "gender" does not indicate any meaning different from the above.

Bijlage(n) 4: LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

ACM Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid

AIV Adviesraad Internationale Vraagstukken

AV(VN) Algemene Vergadering (van de Verenigde Naties)

CAVV Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken

ICJ International Court of Justice (Internationaal Gerechtshof)

IFOR Implementation Force

ILC International Law Commission

NAVONoord Atlantische Verdragsorganisatie

NGONon Goevernementele Organisatie

SFORStabilisation Force

SGVNSecretaris-Generaal van de Verenigde Naties

UNOSOMUnited Nations Operation in Somalia

UNPROFORUnited Nations Protection Force

VNVerenigde Naties

VRVeiligheidsraad

