
Vergaderjaar 2006–2007

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 41

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN
DEFENSIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2007

Bijgaand bieden wij uw Kamers een notitie aan over de rechtsgrondslag en het mandaat van missies met deelname van Nederlandse militaire eenheden.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

De minister van Defensie,
E. van Middelkoop

NOTITIE RECHTSGRONDSLAG EN MANDAAT VAN MISSIES MET DEELNAME VAN NEDERLANDSE MILITAIRE EENHEDEN

1. Inleiding

Het al dan niet uitzenden van Nederlandse militaire eenheden – in welk internationaal verband ook – behoort tot de meest ingrijpende beslissingen waarvoor de regering zich gesteld kan zien. Aan de besluitvorming hierover dienen daarom de hoogste eisen van zorgvuldigheid te worden gesteld. De overwegingen die bij deze besluitvorming spelen moeten voortdurend tegen het licht worden gehouden van de zich ontwikkelende politieke context – nationaal en internationaal. De dilemma's die in dit verband kunnen spelen, zijn in 1999 treffend verwoord door de toenmalige Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties Kofi Annan: «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?»¹

Deze notitie gaat in op de volkenrechtelijke aspecten en politieke afwegingen met betrekking tot de deelname van Nederlandse militaire eenheden aan missies. Zij laat het Toetsingskader 2001 onverlet.² De notitie bouwt voort op de beleidsnotitie inzake besluitvorming over deelneming van Nederlandse militaire eenheden aan internationale crisis-beheersingsoperaties.³

In de Eerste Kamer en in de Tweede Kamer is gesproken over de volgende passage uit het coalitie-akkoord «Samen Werken, Samen Leven» van 7 februari jl.:

«Nederland stemt het veiligheidsbeleid af op de nieuwe situatie in de wereld en richt zich op vredesmissies, op bestrijding van terrorisme, op conflictpreventie en op wederopbouw. Een adequaat volkenrechtelijk mandaat is vereist bij deelname aan missies met inzet van Nederlandse militairen. Het z.g. Toetsingskader is leidraad bij de besluitvorming, waarbij parlementaire instemming is verzekerd.»

Bij het debat van 3 april jl. in de Eerste Kamer over de regeringsverklaring, en vervolgens bij het plenaire debat op 4 april jl. in de Tweede Kamer over het kabinetsstandpunt over Irak is in het bijzonder gesproken over de betekenis van de woorden «adequaate volkenrechtelijke mandaat». In dit verband heeft de regering een notitie toegezegd waarin een nadere invulling wordt gegeven van de hierboven geciteerde passage in het coalitie-akkoord, met als doel in overleg met de Eerste Kamer en met de Tweede Kamer tot een nadere plaatsbepaling te komen.

Hierbij geeft de regering uitvoering aan deze toezegging. In deze notitie wordt, na een algemene inleiding, ingegaan op het mandaat en op de rechtsgrondslag van missies met deelname van Nederlandse militaire eenheden. Daarbij wordt aandacht besteed aan enkele actuele ontwikke-

¹ VN-Doc. SG/SM/7136, GA/9596 (20 september 1999).

² TK 2000–2001, 23 591 en 26 454, nr. 7.

³ TK 2003–2004, 29 521, nr. 1.

lingen. Separaat zal de regering ingaan op het aspect van parlementaire instemming bij de uitzending van militaire eenheden. Dit zal gebeuren in haar reactie op het rapport van de werkgroep NATO Response Force van de Tweede Kamer («commissie Van Baalen»).

2. Algemeen

Voor iedere staat geldt dat geweldstoepassing en uitzending van militairen in overeenstemming dient te zijn met het internationale recht. Nederland kent aan deze eis extra zwaar gewicht toe, in het licht van o.a. de grondwettelijke verplichting voor de regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen en de reputatie van Den Haag als «juridische hoofdstad van de wereld». Tegen deze achtergrond is in het Toetsingskader 2001 het vereiste opgenomen dat uitzending van militairen in overeenstemming dient te zijn met het internationale recht.¹

Deze eis betekent dat er een *rechtsgrondslag* moet zijn voor de missies waaraan Nederlandse militaire eenheden deelnemen. Zo'n rechtsbasis is mede vereist omdat als hoofdregel geldt dat het gebruik van gewapend geweld in de internationale betrekkingen niet is toegestaan, tenzij een uitzondering van toepassing is.² Indien één van deze uitzonderingen van toepassing is, is hierin de rechtsbasis gelegen voor de betreffende militaire operatie. Op deze uitzonderingen zal hieronder worden ingegaan.

Het vereiste van een rechtsgrondslag moet worden onderscheiden van het *mandaat* van de missie. Met het mandaat wordt bedoeld op het verlenen van de opdracht, met de daarin omschreven politieke en militaire doelstellingen van de operatie in kwestie, alsmede, meer specifiek, de taakomschrijving. Zoals hieronder nader zal worden aangegeven, kan het mandaat van een missie zeer verscheiden zijn en dient het te worden verwezenlijkt in een omgeving met een wisselend geweldsspectrum (van laag tot hoog). Het specifieke mandaat stoelt uiteraard op de bovenvermelde algemene rechtsgrondslag voor de missies waaraan Nederlandse militairen deelnemen. Beide aspecten – volkenrechtelijke grondslag en duidelijk mandaat – zijn cruciale factoren bij de besluitvorming over inzet van Nederlandse militaire eenheden, zoals ook vastgelegd in het Toetsingskader. Daarbij dient, per geval, ook rekening te worden gehouden met de actuele situatie in de regio waar een militaire operatie zou moeten plaatsvinden en met het internationale krachtenveld. Op beide aspecten zal hieronder nader worden ingegaan.

De argumenten en overwegingen die in deze notitie aan de orde worden gesteld, beperken zich tot deelname aan missies met inzet van Nederlandse militaire eenheden conform het coalitieakkoord. Er is echter een verband met het bieden van politieke steun, in welke mate en op welke manier dan ook, aan een militaire operatie waaraan geen Nederlandse militairen deelnemen. Hoewel politieke steunverlening van een andere orde is dan deelname aan een militaire missie, is het bestaan van een volkenrechtelijke rechtsgrondslag ook daarvoor een vereiste.

3. Mandaat

Uitzending van Nederlandse militairen past binnen een integraal veiligheidsbeleid, waarin, naast diplomatie en militaire inzet, ook andere instrumenten kunnen worden aangewend. Preventie van conflicten en het voorkomen van escalatie van crises heeft de voorkeur. Tijdige stationering van militaire eenheden kan bijdragen aan preventie, maar zal in de praktijk niet altijd mogelijk blijken. In pre- en post-conflict situaties kunnen civiele instrumenten worden ingezet ten behoeve van (weder)opbouw (politie, justitie, bevorderen van goed bestuur, democratisering en opbouw van

¹ TK 2000–2001, 23 591 en 26 454, nr. 7, p. 5.

² Dit grondbeginsel is neergelegd in artikel 2, vierde lid, van het Handvest van de Verenigde Naties.

een staatsstructuur), met inbegrip van economische en financiële instrumenten (fondsen voor wederopbouw, leniging van humanitaire noden). Inzet van Nederlandse militairen – in conflictsituaties en in post-conflictsituaties – kan eraan bijdragen bovengenoemde doelstellingen te bereiken. Daarnaast kunnen militairen worden ingezet in het kader van zelfverdediging, om te reageren op dreigingen en om op te treden in crises of conflicten. Het is niet altijd te voorspellen of militairen in de uitoefening van hun taak voor bovengenoemde doelstellingen wapengeweld zullen moeten toepassen of het risico lopen aan wapengeweld te worden blootgesteld. Het geweldsniveau kan bovendien binnen een operatie variëren. Ook kunnen militairen worden ingezet voor humanitaire hulpverlening en voor hulpverlening bij natuurrampen, waarbij geen wapengeweld te duchten is.

Volgens het Toetsingskader 2001 dient, zoals eerder gesteld, de uitzending van Nederlandse militaire eenheden in overeenstemming te zijn met het internationale recht, in beginsel een resolutie van de Veiligheidsraad, en op een duidelijk mandaat te berusten. In het mandaat worden de politieke en de militaire doelstellingen van de operatie geformuleerd. Voor uitzendingen van militaire eenheden waarop het Toetsingskader 2001 van toepassing is, geldt dat deze geschieden ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is ook begrepen het voorkomen of beëindigen van ernstige en massale schendingen van fundamentele mensenrechten alsmede uitzending van militaire eenheden voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict.

Mandatering geschiedt in het algemeen door de Verenigde Naties, in beginsel in de vorm van een resolutie van de Veiligheidsraad. Dergelijke resoluties kunnen worden aangenomen zonder verwijzing naar een specifiek hoofdstuk van het Handvest van de Verenigde Naties, of specifiek onder Hoofdstuk VII van het Handvest. In het eerste geval betreft het missies waarbij de instemming van de (voormalige) strijdende partijen een voorwaarde is voor de uitvoering van de missie. Dit zijn de meer traditionele vredeshandhavende missies van de VN, meestal in de vorm van toezicht op een reeds overeengekomen staakt-het-vuren. Hoewel Hoofdstuk VI van het Handvest de inzet van militaire middelen niet noemt, is de aard en opzet van dit soort missies bedoeld als uitvloeisel van de mogelijkheden tot vreedzame geschillenbeslechting genoemd in Hoofdstuk VI. Dergelijke missies kunnen overigens ook berusten op een mandaat van een regionale veiligheidsorganisatie, zoals de OVSE, mits de Veiligheidsraad daarover wordt geïnformeerd.

Missies op basis van resoluties aangenomen onder hoofdstuk VII van het Handvest zien op militaire inzet die is bedoeld als antwoord op een door de Veiligheidsraad vastgestelde bedreiging van de vrede, inbreuk op de vrede, of daad van agressie. Bij dergelijke missies is de instemming van betrokken partijen geen voorwaarde, maar kan de Veiligheidsraad dwingend (militaire) maatregelen opleggen om de vrede en veiligheid te herstellen. Volgens het Handvest mogen vredesafdwingende operaties alleen door de VN-Veiligheidsraad worden geautoriseerd, hoewel de uitvoering vervolgens wel kan worden opgedragen aan regionale organisaties of aan *coalitions of the able and willing*. Het te verwachten geweldniveau in de missie wordt uiteraard beïnvloed door de opstelling van de betrokken partijen en zal dus doorgaans hoger zijn in missies onder Hoofdstuk VII dan in missies onder hoofdstuk VI. Niettemin is het hoofdstuk van het Handvest waaronder een resolutie is aangenomen uitsluitend bepalend voor de rol die betrokken partijen spelen in de besluitvorming en niet per definitie indicatief voor de «robuustheid» van de missie zelf.

4. Rechtsgrondslag

Internationaalrechtelijk kader voor geweldgebruik door staten

Uitgezonden militairen kunnen in de situatie komen dat de uitoefening van hun taak toepassing van geweld met zich brengt. Dat is de reden waarom hieronder wordt ingegaan op uitzonderingen op de hoofdregel dat het gebruik van gewapend geweld in de internationale betrekkingen niet is toegestaan. Daarbij gaat het uitsluitend om uitzending van militaire eenheden die deelnemen aan missies waarbij geweld kan worden gebruikt. Missies waarbij dit niet aan de orde is (bijvoorbeeld hulpverlening door militairen bij natuurrampen) vallen buiten het bestek van deze notitie.

Er bestaat algemene overeenstemming over twee mogelijke rechtsgrondslagen voor het gebruik van geweld door staten. Een eerste mogelijke rechtsgrondslag is het in artikel 51 van het VN-Handvest erkende recht van individuele of collectieve zelfverdediging.¹ Een staat die met geweld wordt aangevallen, heeft het recht zich met geweld hiertegen te verzetten, en andere staten hebben het recht deze aangevallen staat militair bij te staan. Daarbij is niet vereist dat de VN-Veiligheidsraad hiervoor toestemming geeft. Artikel 51 bevat wel twee andersoortige verplichtingen voor staten die gebruik maken van het recht op zelfverdediging. Allereerst hebben deze staten de verplichting dit te melden aan de Veiligheidsraad.² Ten tweede mogen staten gebruik maken van dit recht op zelfverdediging totdat de Veiligheidsraad de noodzakelijke maatregelen heeft genomen ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid.

Naast de in artikel 51 genoemde criteria is algemeen erkend dat zelfverdedigingsacties op grond van internationaal gewoonterecht moeten voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit. De eis van noodzakelijkheid komt er, kort gezegd, op neer dat de uit te voeren acties noodzakelijk moeten zijn om de in artikel 51 genoemde gewapende aanval af te slaan. De eis van proportionaliteit betekent dat de uit te voeren acties naar aard, omvang en intensiteit in verhouding dienen te staan tot deze aanval.

Over de reikwijdte van het recht op zelfverdediging bestaat enige discussie. Onder meer richt deze zich op de vraag in hoeverre er ook een recht op zelfverdediging bestaat *voordat* een gewapende aanval heeft plaatsgevonden. Vaak wordt als voorbeeld van een dergelijk gebruik van het recht op zelfverdediging gewezen op de Zesdaagse oorlog (1967). Sinds de aanslagen van 11 september 2001 is deze vraag hernieuwd aan de orde. Hierover is in 2004 door de Adviesraad Internationale Vraagstukken en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken een gezamenlijk advies uitgebracht.³ De regering deelt de hoofdconclusie van het advies dat een land in het geval van een dreigende aanval, ook indien deze plaats zou vinden door terroristen en/of met massavernietigingswapens, onder voorwaarden een beroep kan doen op het recht van zelfverdediging zoals vervat in artikel 51 van het VN-Handvest. Van geen enkele staat kan immers worden gevraagd of verwacht dat hij passief blijft als er duidelijke aanwijzingen zijn dat een dergelijke aanval op zijn grondgebied of inwoners ophanden is.⁴

De tweede algemeen aanvaarde rechtsgrondslag voor het gebruik van geweld is de toestemming (autorisatie) door de VN-Veiligheidsraad van het gebruik van geweld. Hiervan is vooral sinds 1990 geregeld gebruik gemaakt. De Veiligheidsraad kan een dergelijke autorisatie zowel geven aan VN-vredesmachtsen als aan staten, o.a. aan zgn. *coalitions of the able and willing* (ad hoc coalities van troepenleverende landen) of aan regio-

¹ Onder deze eerste mogelijke rechtsgrondslag valt o.a. militaire bijstand in het kader van het Noord Atlantisch Verdrag (1949). Artikel 5 van dit Verdrag verwijst expliciet naar artikel 51 van het VN-Handvest en bevat een collectieve bijstandsverplichting indien zich een gewapende aanval voordoet tegen een van de NAVO-partners.

² Zie bijv. de melding door Nederland van de in 2001 genomen collectieve zelfverdedigingsmaatregelen na de aanslagen van 11 september 2001, VN doc. S/2001/1171.

³ Advies Preëemptief optreden (juli 2004).

⁴ Kamerbrief inzake AIV/CAVV-advies «Preëemptief optreden», 29 oktober 2004. TK 2004–2005, 29 800 V, nr. 56, p. 2. Zoals de regering in deze brief aangeeft, wordt in het internationale debat over preëemptief optreden steeds vaker teruggesproken op de zogenaamde Caroline-criteria («a necessity of self-defence, instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment for deliberation»). De brief stelt daarbij wel dat de praktijk zal moeten uitwijzen of deze criteria vandaag de dag afdoende zijn om te bepalen of er inderdaad sprake is van een dreiging die voldoende onmiddellijk («imminent») is om de uitoefening van het recht op zelfverdediging te rechtvaardigen. Zoals de regering in de brief concludeert vormen de criteria een nuttig handvat, maar kan niet worden uitgesloten dat zij op termijn verder dienen te worden verfijnd.

nale organisaties. Autorisaties van de Veiligheidsraad voor het gebruik van gewapend geweld worden neergelegd in Veiligheidsraadresoluties, waarin het gebruik van alle noodzakelijke maatregelen («all necessary means», of «all necessary measures») wordt toegestaan. Enkele recente gevallen hebben laten zien dat de Veiligheidsraad zeker wil stellen dat in op hoofdstuk VII van het VN-Handvest gebaseerde resoluties waarin *niet-expliciet* een dergelijke autorisatie tot geweldgebruik wordt gegeven ook geen *impliciete* machtiging tot geweldgebruik kan worden gelezen. Zo verwijzen resolutie 1718 van 14 oktober 2006 (inzake Noord-Korea) en resoluties 1737 en 1747 (inzake Iran, van respectievelijk 23 december 2006 en 24 maart 2007) expliciet naar artikel 41 van het VN-Handvest. Dit artikel geeft aan de Veiligheidsraad de bevoegdheid bindende maatregelen te nemen «not involving the use of armed force». Het gaat hier om de inzet van politieke, diplomatieke, economische, financiële en andere drukmiddelen om de in de betreffende resoluties vastgelegde doelstellingen te bereiken. Voorts geven deze drie resoluties aan dat voor eventuele aanvullende maatregelen verdere besluiten van de Veiligheidsraad zijn vereist.

In dit verband wijst de regering ook op de discussies over de hervorming van de Verenigde Naties in de periode tussen 2003 en 2005. Een onderwerp dat centraal stond bij deze discussies was de positie van de Veiligheidsraad. Eén van de hoofdconclusies uit de twee rapporten die zijn voorbereid voor deze hervormingsdiscussies was dat «the task is not to find alternatives to the Security Council as a source of authority but to make it work better». ¹ Deze conclusie is bevestigd in het slotdocument van de VN-top van september 2005. ²

In dit slotdocument is het beginsel *Responsibility to Protect* opgenomen, dat in de jaren daarvoor is opgekomen. ³ Dit beginsel benadrukt in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van staten om hun eigen bevolking te beschermen tegen genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuivering en misdrijven tegen de menselijkheid. Op basis van het beginsel *Responsibility to Protect* kan worden geconcludeerd dat de internationale gemeenschap de verantwoordelijkheid heeft om te interveniëren en de soevereiniteit van een land te passeren als de bevolking ernstig lijdt als gevolg van een burgeroorlog, opstand, onderdrukking of wetteloosheid, en de betreffende overheid dit geen halt kan of wil toeroepen dan wel dit niet kan afwenden. ⁴ De verantwoordelijkheid om te beschermen bestaat uit drie elementen:

- Trachten te voorkomen dat de bevolking wordt bedreigd;
- Reageren en wel in het uiterste geval met militaire middelen als de burgerbevolking ernstig in de problemen komt;
- Bijdragen aan wederopbouw en verzoening.

Sinds de aanvaarding van dit beginsel in september 2005, is *Responsibility to Protect* geregeld in verband gebracht met de schrijnende situatie in Darfur. Ondanks vele inspanningen van de internationale gemeenschap, blijft de situatie in Darfur onverminderd zorgwekkend. Een besluit van de Veiligheidsraad (resolutie 1706 van 31 augustus 2006) tot collectieve actie onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest is tot op heden niet uitgevoerd. De verantwoordelijkheid hiervoor, en voor de ontstane situatie in Darfur, ligt in de eerste plaats bij de regering in Khartoum. Tegelijkertijd ziet de internationale gemeenschap zich gesteld voor de uitdaging verder invulling te geven aan *haar* verantwoordelijkheid in het kader van *Responsibility to Protect*. *Hoewel deze verantwoordelijkheid om te beschermen zwaar weegt, past hier wel uiterste terughoudendheid om, met voorbijgaan van de Veiligheidsraad, militaire middelen in te zetten.*

In dit verband moet onderscheid worden gemaakt tussen de mogelijkheid dat de Veiligheidsraad geen besluiten kan nemen en de onwil van de

¹ In larger freedom: towards development, security and human rights for all, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/59/2005, paragraaf 126. Vrijwel identieke bewoordingen worden gebruikt in «A more secure world: our shared responsibility», het rapport van het High-level Panel on Threats, Challenges and Change, UN Doc. A/59/565 (December 2004), paragraaf 198.

² De zgn. World Summit Outcome, aanvaard bij Res. 60/1 van de Algemene Vergadering van de VN, paragrafen 79, 80 and 152.

³ Id., paragrafen 138–139.

⁴ Id., paragraaf 139, tweede volzin: «In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities manifestly fail to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity».

betrokken staat om Veiligheidsraadbesluiten uit te voeren. De eerstgenoemde mogelijkheid kan zich voordoen omdat van het vetorecht gebruik is gemaakt of omdat de vereiste meerderheid van stemmen niet is verkregen. Hiervan is in het geval van de situatie in Darfur vooralsnog geen sprake, aangezien de Veiligheidsraad verschillende resoluties heeft kunnen aannemen, deels gebaseerd op hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Wat betreft de situatie in Darfur is vooral sprake van onwil van de regering van Soedan om deze resoluties daadwerkelijk uit te voeren.

Er kunnen zich echter situaties voordoen waarin geen overeenstemming kan worden bereikt over een resolutie in de Veiligheidsraad, maar waarbij in de internationale gemeenschap een breed gedragen gevoel bestaat dat militair optreden legitiem is. Gedacht zou kunnen worden aan een dreigende humanitaire noodsituatie zonder dat de Veiligheidsraad invulling heeft kunnen geven aan het beginsel *Responsibility to Protect*. Daarop wordt hieronder ingegaan.

Verdere rechtsgrondslagen voor uitzonderingen op het geweldsverbod

Naast de hiervoor genoemde algemene rechtsgrondslagen bestaan nog enkele daarvan afgeleide, op het algemene volkenrecht gebaseerde of in ontwikkeling zijnde grondslagen voor uitzonderingen op het geweldsverbod. Daarbij valt in de eerste plaats te denken aan een uitnodiging van het gastland. Zo zijn de NAVO-operaties in de voormalig Joegoslavische republiek Macedonië tussen 2001 en 2003, later overgenomen door de EU, opgezet en uitgevoerd in reactie op een verzoek daartoe van Macedonië.¹

Als afgeleide van het recht op zelfverdediging geldt ook dat staten onder strikte voorwaarden hun onderdanen mogen beschermen en, zonodig, door inzet van militaire eenheden, mogen evacueren vanuit een ander land. Tot de daarvoor geldende voorwaarden behoort in ieder geval de omstandigheid dat het gastland in kwestie zelf niet langer bereid of in staat is om de noodzakelijke bescherming te bieden. Het is immers in eerste instantie een verantwoordelijkheid van het gastland om alle op het grondgebied aanwezige personen, ongeacht hun nationaliteit, te beschermen. Daarnaast dient een eventuele inzet van militairen zich te kenmerken door terughoudendheid, onder andere door het geweldgebruik te beperken tot strikt noodzakelijke zelfverdediging (waaronder de verdediging van de betreffende te beschermen personen) en de inzet als geheel te beperken tot de eigenlijke bescherming of evacuatie, dus zonder verdere inmenging in de omstandigheden of ontwikkelingen in het land zelf.²

¹ Zie TK 2000–2001, 22 181, nr. 334 en TK 2001–2002, 22 181, nr. 358.

² Zie bijv. Kamerbrief 11 november 2004 van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie aangaande evacuatie van Nederlanders uit Ivoorkust, TK 2004–2005, 29 878, nr. 1.

³ In Nederland heeft de Tweede Kamer de handelwijze van de regering in de kwestie Kosovo gesteund. Zie hiervoor en voor de Nederlandse argumentatie voor militaire deelname, in het bijzonder Handelingen TK, Evaluatie Kosovo, 18 mei 2000, pp. 77–4973.

⁴ Zie o.a. A. Cassese, *Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?*, in 10 *European Journal of International Law* (1999), blz. 23–30; A. Cassese, *A Follow-Up: Forcible Humanitarian Countermeasures and Opinion Necessitatis*, in 10 *European Journal of International Law* (1999), blz. 791–799.

⁵ Advies humanitaire interventie (2000), p. 25.

Het is in discussie of nog andere uitzonderingen op het geweldsverbod bestaan. Daarbij gaat het in het bijzonder om de vraag of zgn. humanitaire interventie is toegestaan. De internationale discussie hierover is meest recentelijk opnieuw gevoerd naar aanleiding van de NAVO-operatie *Allied Force* in 1999, gericht tegen de toenmalige Federale Republiek Joegoslavië.³ Daarbij werd duidelijk dat nog steeds niet algemeen is geaccepteerd dat humanitaire interventie is toegestaan. Aan de andere kant is er ook op gewezen dat zich op dit punt wellicht nieuw internationaal recht aan het ontwikkelen is.⁴

De Adviesraad Internationale Vraagstukken en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken kwamen in een advies uit 2000 tot de conclusie «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».⁵ Tegelijkertijd onderkennen deze adviesraden 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».¹

De regering onderschrijft het oordeel van deze twee adviesraden dat in een humanitaire noodsituatie militair ingrijpen op morele en politieke gronden gerechtvaardigd kan zijn, ook al ontbreekt vooralsnog een duidelijke juridische basis. Het ontbreken van een duidelijke juridische basis neemt niet weg dat humanitaire interventie in uitzonderlijke gevallen, onder strikte voorwaarden en bij wijze van nooduitgang toelaatbaar kan zijn.² In dergelijke situaties moet een uiterste inspanning zijn geleverd om in de Veiligheidsraad overeenstemming te bereiken over de noodzaak van militair optreden. Bovendien blijft ook in deze situaties gelden dat militair optreden moet berusten op algemeen aanvaarde beginselen uit het volkenrecht. In dit verband wordt ook verwezen naar de tijdens de Kosovo-crisis in 1999 gevoerde parlementaire debatten over de rechtmatigheid van militair optreden.

Indien een duidelijke rechtsbasis ontbreekt (bijvoorbeeld omdat in de Veiligheidsraad een veto wordt uitgesproken over een resolutie waarin militair ingrijpen wordt toegestaan in verband met een ernstige en grootschalige schending van mensenrechten), kan niet worden uitgesloten dat zich situaties voor zullen doen waarbij in laatste instantie gebruik van militair geweld noodzakelijk is om een eind te maken aan een humanitaire noodsituatie. De regering wijst er daarbij op dat men zich in deze discussie ook rekenschap dient te geven van de risico's van afzijdigheid of onvoldoende doeltreffend optreden.

Zo is er de afgelopen jaren veel kritiek geweest op het falen van de internationale gemeenschap de genocides in Rwanda en in Srebrenica te voorkomen. Recentelijk heeft het Internationaal Gerechtshof gespecificeerd wat de inhoud en reikwijdte is van de verplichting voor de partijen bij het Genocideverdrag om genocide te voorkomen. Daarbij heeft het Hof onder meer aangegeven dat dit een inspanningsverplichting is voor staten, geen resultaatsverplichting. Staten dienen alle hen redelijkerwijs ter beschikking staande middelen te gebruiken om genocide zo veel mogelijk te voorkomen. Wel heeft het Hof aangegeven dat staten daarbij uitsluitend binnen de grenzen van het internationale recht mogen handelen.³ Niet ondenkbaar is evenwel dat voor het voorkomen of beëindigen van een mogelijk toekomstige genocide militair ingrijpen noodzakelijk is ook indien onzeker is of daarvoor een rechtsgrondslag bestaat. Daarbij beklemtoont de regering dat in de politieke afweging aangaande een dergelijk militair optreden zal worden meegewogen dat dit beperkt dient te blijven tot uitzonderlijke omstandigheden, gezien de gevaren van misbruik, uitholling van het geweldsverbod, en ondergraving van de positie van de VN-Veiligheidsraad. Daar staat tegenover dat in de internationale samenleving een breed gedragen gevoel kan bestaan dat zulk handelen legitiem is.

¹ Idem.

² Notitie over humanitaire interventie, 30 oktober 2001. TK 2001–2002, 27 742, nr. 5.

³ Genocide-zaak (Bosnië Herzegovina v. Serbia and Montenegro), arrest van 26 februari 2007, paragraaf 430.

5. Slot

Deze notitie beoogt een nadere invulling te bieden van de in de inleiding van deze notitie geciteerde passage uit het coalitie-akkoord. De regering is van mening dat uitzending van Nederlandse militairen in overeenstemming moet zijn met het internationale recht. Het internationale recht staat het gebruik van geweld door staten in beginsel niet toe, tenzij een van de hierboven genoemde uitzonderingen als rechtsbasis voor uitzending van toepassing is. In de besluitvorming over een eventuele uitzending van Nederlandse militairen, welke plaatsvindt volgens de in het Toetsingskader 2001 vastgelegde leidraad, dient voor elk afzonderlijk geval te worden vastgesteld of er sprake is van overeenstemming met het internationale recht en of er een duidelijk mandaat voor de voorgenomen uitzending is. Deze en andere afwegingen zullen per geval worden gemaakt, op basis van de geldende internationaalrechtelijke normen, feitelijke omstandigheden en politieke context. De wereld staat niet stil. Internationale politieke en juridische ontwikkelingen evolueren en beïnvloeden elkaar. De regering acht het dan ook mogelijk noch wenselijk om in algemene zin vooruit te lopen op beslissingen die in de toekomst genomen moeten worden over deelname aan missies met inzet van Nederlandse militairen, anders dan dat te allen tijde een adequaat volkenrechtelijk mandaat is vereist.