

Vergaderjaar 2001–2002

**28 000 V**

## **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2002**

**Nr. 68**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juli 2002

Onder verwijzing naar artikel 24 van de Wet van 3 juli 1996, houdende algemene regels over de advisering in zaken van algemeen bindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk (Kaderwet adviescolleges), heb ik de eer U te informeren over mijn standpunt aangaande het advies dat de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) op 14 februari jl. uit eigen beweging heeft uitgebracht over het vraagstuk van aansprakelijkheid voor onrechtmatige daden tijdens VN vredesoperaties. Dit advies heb ik u reeds op 29 april jl. ter kennisneming doen toekomen (BuZa-02-231).

De conclusies en aanbevelingen van het advies kunnen worden gezien als een impuls tot het ontwikkelen van een aansprakelijkheidsregime zonder lacunes in het kader van VN vredesoperaties. Derhalve kan ik deze onderschrijven, met uitzondering van de aanbeveling dat Nederland initiatieven ontwikkelt ter oprichting van een «Central Claims Commission» binnen de VN waarbij slachtoffers van onrechtmatige daden tijdens VN vredesoperaties een claim kunnen indienen. De wenselijkheid van een dergelijke «Central Claims Commission» binnen de VN op langere termijn zou ik niet uit willen sluiten, mits de bevoegdheid beperkt zal blijven tot beoordeling van claims voortvloeiend uit schendingen van privaatrechtelijke normen. In eerste instantie zal de aandacht gericht dienen te zijn op verbetering van de werking van de diverse «local claims review boards» die op ad hoc basis binnen alle VN vredesoperaties worden ingesteld ter afdoening van privaatrechtelijke claims. Binnen een bepaalde financiële limiet worden claims afgehandeld door deze «local claim review boards». Indien de vastgestelde schadevergoeding de limiet overschrijdt, wordt de claim doorverwezen naar het hoofdkantoor van de VN dat voor herziening en goedkeuring verantwoordelijk is. Dit mechanisme is van toepassing op alle VN operaties en functioneert redelijk.

Het grootste knelpunt is een tekort aan personeel voor onderzoek en behandeling van de claims, zowel in het veld als op het hoofdkantoor. Oprichting van een centraal orgaan is niet zonder meer dé oplossing voor het personeelsgebrek.

Een ander knelpunt dat door de CAVV wordt gesignaleerd is onduidelijkheid over het toepasselijke materiële recht; wat is de reikwijdte van de aansprakelijkheid van de VN voor zaakschade in het algemeen en de aansprakelijkheid voor schade als gevolg van «operational necessity» in het bijzonder? Aangezien iedere VN vredesoperatie een eigen specifiek mandaat heeft en aldus de aansprakelijkheid van de VN varieert van operatie tot operatie, lijkt mij de oprichting van een «Central Claims Commission» waarbij overeenstemming dient te worden bereikt over een algemene formulering inzake de reikwijdte van de aansprakelijkheid niet de meest voor de hand liggende variant. Dit kan beter per VN vredesoperatie worden gedefinieerd.

Voorts brengt de afhandeling van claims op lokaal niveau een aantal voordelen met zich mee. Zo zijn informatie en documentatie die betrekking hebben op de claim in het algemeen in het veld beschikbaar en is het personeel dat deel uitmaakt van de VN vredesoperatie het best bekend met de lokale factoren die een rol spelen bij de beoordeling van een claim.

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

## **1. INLEIDING**

De op de Commissie van toepassing zijnde Kaderwet adviescolleges voorziet in de mogelijkheid om de desbetreffende Minister uit eigen beweging te adviseren.

De CAVV constateert dat niet alleen het aantal VN vredesoperaties als zodanig is toegenomen, maar ook de mogelijkheid van vredesoperaties die voor de deelnemende contingenten riskante situaties met zich meebrengen.

Het kan niet worden uitgesloten dat tijdens VN vredesoperaties onrechtmatige handelingen worden gepleegd. De CAVV acht het nuttig dat zo veel mogelijk helderheid wordt geschapen omtrent de toerekening van aansprakelijkheid voor onrechtmatige handelingen tijdens dergelijke operaties. Zeker ook in het licht van de Nederlandse bereidheid om haar internationale verantwoordelijkheden niet uit de weg te gaan en bij tijd en wijle - waar wenselijk - aan vredesoperaties deel te nemen is een juridische analyse van het aansprakelijkheidsvraagstuk voor onrechtmatige daden tijdens VN vredesoperaties aangewezen.

Dit is de reden dat de Commissie het initiatief heeft genomen om over dit belangrijke onderwerp uit eigen beweging een advies aan de Minister van Buitenlandse Zaken uit te brengen.

De CAVV spreekt haar erkentelijkheid uit jegens Mr. M. Zwanenburg, medewerker aan het E.M. Meijers Instituut (Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Leiden) voor de door hem opgestelde verhelderende startnotitie, die ten grondslag heeft gelegen aan de beraadslagingen van de Commissie.

## **2. ALGEMENE UITGANGSPUNTEN**

### **2.1 Algemeen: volkenrechtelijk onrechtmatige daad: algemene vereisten; rechtspersoonlijkheid internationale organisaties**

De artikelen inzake staatsaansprakelijkheid van de VN-Commissie voor Internationaal Recht (ILC), hoewel op zich niet bindend voor staten, worden grotendeels aanvaard als een afspiegeling van ongeschreven internationaal recht op het gebied van staatsaansprakelijkheid.<sup>1</sup> Hoewel enkele artikelen niet onomstreden zijn, geldt dat niet zozeer voor de artikelen die hierna ter sprake komen.

Probleem bij het bepalen van aansprakelijkheid voor onrechtmatige daden van VN vredes machten is dat hier vragen van staatsaansprakelijkheid én van aansprakelijkheid van de VN nauw met elkaar verbonden zijn. Het leerstuk van de aansprakelijkheid van internationale organisaties is verre van uitgekristalliseerd.

---

<sup>1</sup> In 1996 nam de ILC in eerste lezing een complete set ontwerp-artikelen aan. In 2001 nam de (plenaire) ILC in tweede lezing een complete versie van de "Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts" aan en bood deze aan aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Verwijzingen in dit rapport zijn naar deze artikelen. De tekst hiervan is te vinden in UN Doc. A/CN.4/L.602/Rev.1 van 26 juli 2001.

Artikel 2 van de ILC artikelen bepaalt dat een staat aansprakelijk is indien aan twee vereisten is voldaan:

There is an internationally wrongful act of a State when conduct consisting of an action or omission:

- (a) Is attributable to the State under international law; and
- (b) Constitutes a breach of an international obligation of the State.

De ILC artikelen werken de voorwaarden voor toerekening (de zogenaamde secundaire regels van staatsaansprakelijkheid) nader uit. De verplichtingen van de staat (de primaire regels) daarentegen vloeien voort uit andere bronnen van internationaal recht.

De ILC artikelen behandelen alleen de aansprakelijkheid van staten. Aanvaard wordt echter dat in beginsel alle internationale rechtspersonen volkenrechtelijk aansprakelijk kunnen zijn, inclusief internationale organisaties.<sup>2</sup> Onder internationale rechtspersoonlijkheid wordt verstaan een status krachtens welke men rechten en plichten onder internationaal recht kan verwerven.<sup>3</sup> Zonder drager te zijn van internationale plichten kan een entiteit niet aansprakelijk worden gesteld; het schenden van een internationale plicht is daarvoor immers een voorwaarde.

In tegenstelling tot de secundaire regels van staatsaansprakelijkheid staat het leerstuk van de secundaire regels van de aansprakelijkheid van internationale organisaties nog in de kinderschoenen. De ILC heeft de mogelijkheid van aansprakelijkheid van internationale organisaties erkend, maar gesteld dat de secundaire regels dienaangaande niet noodzakelijkerwijze dezelfde zijn als in het geval van staten.<sup>4</sup> In het algemeen wordt in de literatuur wel gesteld dat in beginsel de secundaire regels die voor staten gelden ook voor internationale organisaties gelden.<sup>5</sup> Dit uitgangspunt lijkt in het geval van VN

---

<sup>2</sup> E. Butkiewicz, *The Premises of International Responsibility of Inter-Governmental Organizations*, 11 *Polish Yearbook of International Law* 117 (1982); M. K. Yasseen, *Création et Personnalité Juridique des Organisations Internationales*, in R.J. Dupuy (ed.), *Manuel sur les Organisations Internationales* 33 (1988), p. 53.

<sup>3</sup> Schermers en Blokker stellen: "To be an international person means only *to be capable* of bearing rights and duties." H.G. Schermers & N.M. Blokker, *International Institutional Law* 981 (1995).

<sup>4</sup> YB ILC 1975, Vol II (Part Two), p. 89. De aansprakelijkheid van internationale organisaties stond niet als een apart punt op de agenda van de ILC. Onder het agendapunt staatsaansprakelijkheid zijn binnen de ILC van tijd tot tijd wel vragen met betrekking tot de aansprakelijkheid van internationale organisaties ter sprake gekomen, met name in verband met ontwerp artikelen 9 en 13. Inmiddels heeft het (drafting committee van de) ILC de twee onderwerpen strikt gescheiden door een ontwerp artikel inzake staatsaansprakelijkheid op te nemen dat luidt: "These draft articles shall not prejudice any question that may arise in regard to the responsibility under international law of an international organization, or of any State for the conduct of an international organization."; zie Report of the Work of the ILC of its fifty-second session (2000), UN Doc. A/55/10, p 15, para 46. In 2000 besloot de ILC de "responsibility of international organizations" op te nemen in haar "long-term programme of work"; zie Id., p. 290.

<sup>5</sup> Bijv. J. de Aréchaga, *International Responsibility*, in M. Sørensen (ed.), *Manual of Public International Law* 532 (1968), p. 595; M. Hirsch, *The Responsibility of International Organizations Toward Third parties: Some Basic Principles* 11 (1995).

vredesoperaties inderdaad gevolgd te worden in jurisprudentie, statenpraktijk en literatuur. Gezien de geringe hoeveelheid praktijkgevallen waarin de vraag naar aansprakelijkheid van de VN voor VN vredesoperaties aan de orde is gekomen is voorzichtigheid geboden bij het trekken van conclusies.<sup>6</sup>

Over de vereisten voor het bezitten van internationale rechtspersoonlijkheid bestaat geen overeenstemming in rechtspraak en literatuur.<sup>7</sup> In de praktijk levert dit niet veel problemen op omdat van de meeste internationale organisaties wordt aanvaard dat ze internationale rechtspersoonlijkheid bezitten. Het Internationaal Gerechtshof (IGH) bepaalde in de *Reparations* zaak expliciet dat de VN een internationaal rechtspersoon is.<sup>8</sup> De Secretaris-Generaal van de VN heeft gesteld dat de volkenrechtelijke aansprakelijkheid van de VN een "attribuut" van deze rechtspersoonlijkheid is.<sup>9</sup>

De internationale rechtspersoonlijkheid van internationale organisaties geldt in beginsel alleen tegenover die internationale rechtssubjecten die deze rechtspersoonlijkheid expliciet of impliciet hebben aanvaard. M.b.t. de VN bestaat hierover geen twijfel. Het IGH stelde vast dat deze organisatie een zogenaamde "objectieve" rechtspersoonlijkheid bezit, dat wil zeggen dat de rechtspersoonlijkheid ook kan worden ingeroepen tegen rechtssubjecten die deze niet expliciet of impliciet hebben aanvaard.<sup>10</sup>

## 2.2 Definitie VN vredesoperaties

De definitie van VN vredesoperaties gebruikt in dit advies omvat zowel peacekeeping als peace enforcement.

In dit advies wordt onder "peacekeeping" verstaan optreden door de VN in conflictsituaties of potentiële conflictsituaties, voornamelijk maar niet alleen door inzet van militairen, met instemming van de betrokken partijen en zonder gebruik van geweld met uitzondering van zelfverdediging.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> I. Brownlie, *Principles of Public International Law* 686 (1998).

<sup>7</sup> Schermers & Blokker, *supra* noot 3, 976 e.v.; M. Rama-Montaldo, *International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations*, 44 *British Yearbook of International Law* 111 (1970).

<sup>8</sup> *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion of 11 April 1949, ICJ Rep. 1949, p. 174.

<sup>9</sup> Report of the Secretary-General on the Financing of the United Nations Protection Force, the United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia, the United Nations Preventive Deployment Force and the United Nations Forces Headquarters; Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations; financing of the United Nations peacekeeping operations of 20 September 1996, UN Doc. A/51/389, para. 6.

<sup>10</sup> Schermers en Blokker, *supra* noot 7, p. 980. De precieze formulering die het IGH gebruikte luidt: "fifty states, representing the vast majority of the members of the international community, had the power, in conformity with international law, to bring into being an entity possessing objective international personality, and not merely personalty recognized by them alone."; *Reparations* zaak, *supra* noot 8, p. 187.

<sup>11</sup> De Commissie vond geen van de bestaande definities volledig toereikend, maar heeft zich mede gebaseerd op de volgende bestaande definities: "actions involving the use of military personnel in situations of international armed conflict on the basis of the consent of all parties concerned and without resort to armed force except for self-defence.", *United Nations Peacekeeping System*, in R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law* 1143 (2000); "As the United Nations practice has evolved over the years, a peacekeeping operation has come to be defined as an operation involving military personnel, but without enforcement powers, undertaken by the United Nations to help maintain or restore international

“Peace enforcement” is het inzetten van een militaire presentie van de VN zonder toestemming van de betrokken staten in het kader van Hoofdstuk VII van het VN Handvest.

Het gemeenschappelijke element van alle VN vredesoperaties is dat ze verbonden zijn met de VN organisatie doordat ze door de VN in het leven zijn geroepen, of doordat ze door staten of andere internationale organisaties in het leven zijn geroepen met goedkeuring van ofwel geautoriseerd door de VN.

Het belangrijkste verschil in de context van aansprakelijkheid tussen verschillende VN vredesoperaties is *hoe nauw* ze met de VN zijn verbonden. De mate van verbondenheid blijkt uit de mate van controle die de VN uitoefent over de operatie.

De definitie van VN vredesoperaties in dit rapport omvat nadrukkelijk niet operaties die niet door de VN zijn gemachtigd.

### **2.3 Toerekening / definitie van "control" en "command and control"**

"Control" is een uitdrukking die gebruikt wordt in de internationale rechtspraktijk in het kader van toerekening van optreden aan internationale rechtspersonen. Verschillende ILC artikelen die betrekking hebben op toerekening verwijzen naar "control".

Artikel 8 van de ILC artikelen bepaalt dat het optreden van een persoon of groep personen die de facto optreden op instructie van of onder "direction or control" van een staat aan die staat wordt toegerekend.<sup>12</sup> De versie van Artikel 8 uit 1996 verwees niet naar instructies of controle maar slechts naar optreden "in fact on behalf of" de staat en het was onduidelijk wat dit precies inhield. Het Commentaar van de ILC vermeldde slechts dat er een "real link" moet zijn tussen het optreden en het staatsapparaat.<sup>13</sup> De huidige versie van Artikel 8 specificeert dat het feitelijk optreden voor de staat kan geschieden op basis van specifieke instructies, maar ook op basis van een algemenere "direction or control". Onder "direction or control" valt in ieder geval de notie "effective control" zoals nader uitgewerkt door het IGH in de *Nicaragua* zaak.<sup>14</sup> Onder "effective control" valt in ieder geval specifieke instructies door de staat gegeven. Het ILC laat daarnaast de mogelijkheid open dat een andere (en lagere) mate van controle voldoet voor toerekening.<sup>15</sup> Dit laatste is in overeenstemming met de uitspraak van de Appeals Chamber van het Joegoslavië Tribunaal in de *Tadić* zaak,<sup>16</sup> waarin werd gesteld dat voor

---

peace and security in areas of conflict. These operations are voluntary and are based on consent and cooperation. While they involve the use of military personnel, they achieve their objectives not by force of arms, thus contrasting them with the 'enforcement action' of the United Nations under Article 42", United Nations, *The Blue Helmets: A review of United Nations Peacekeeping* 4 (1991).

<sup>12</sup> Artikel 8 luidt: "The conduct of a person or group of persons shall be considered an act of a State under international law if the person or group of persons is in fact acting on the instructions of, or under the direction or control of, that State in carrying out the conduct."

<sup>13</sup> YB ILC 1974, Vol. II (Part One), p. 283.

<sup>14</sup> *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment of 27 June 1986, ICJ Rep. 1986, para. 114.

<sup>15</sup> Zie Report of the ILC on the Work of its Fiftieth Session (1998), UN Doc. A/53/10 en Corr.1, para. 395 (ILC Report 1998).

<sup>16</sup> De Appeals Chamber stelde daarin dat: "The Appeals Chamber fails to see why in each and every circumstance international law should require a high threshold for the test of control. Rather, various

de toerekening van het optreden van georganiseerde militaire groepen aan een staat slechts "overall control", en niet specifieke instructies door de staat gegeven, is vereist.

Artikel 6 van de ILC artikelen bepaalt dat het optreden van een orgaan van één staat dat aan een andere staat ter beschikking is gesteld toegerekend wordt aan de laatste als het orgaan optrad in de uitvoering van elementen van het staatsgezag ("governmental authority") van de staat aan welke zij ter beschikking is gesteld.<sup>17</sup> Artikel 6 is vrijwel identiek aan de versie van 1996, met dien verstande dat de verwijzing naar het ter beschikking stellen van een orgaan van een internationale organisatie aan een staat is komen te vervallen. Het vereiste van optreden in de uitvoering van elementen van staatsgezag houdt volgens de ILC in dat: "in performing the functions entrusted to it by the beneficiary State, the organ shall act in conjunction with the machinery of that State and under its exclusive direction and control, not on instructions from the sending State."<sup>18</sup> Binnen de ILC is benadrukt dat dit begrip niet te nauw geïnterpreteerd dient te worden.<sup>19</sup>

Artikel 17 van de ILC artikelen ten slotte gebruikt het criterium van "direction and control." Dit artikel stelt dat een staat die een andere staat "directs and controls" aansprakelijk is voor het optreden van die laatste staat.<sup>20</sup> De betekenis van "direction and control" in dit verband is (nog) niet gespecificeerd door de ILC.<sup>21</sup> Het gebruik van de uitdrukking "direction *and* control" suggereert een grotere mate van controle dan de uitdrukking "direction *or* control" in artikel 8.

---

situations may be distinguished."; Prosecutor v. Dusko Tadić a/k/a "Dule", Judgement, Case No. IT-94-1, A. Ch, 15 July 1999, para. 117.

<sup>17</sup> Artikel 6 luidt: "The conduct of an organ placed at the disposal of a State by another State shall be considered an act of the former State under international law if the organ is acting in the exercise of elements of the governmental authority of the State at whose disposal it is placed."

<sup>18</sup> YB ILC 1974, Vol. II (Part One), p. 287, para. 5. Dit Commentaar stelt verder dat: "it cannot be held that an organ of a State or of an international organization has been "placed at the disposal" of another State, and hence that the present article is applicable, unless the organ in question acts in the exercise of functions appertaining to the State at whose disposal it has been placed, and under that State's authority, direction and control, and is required to obey any instructions it may receive from that State and not instructions from the State to which it belongs." Het Commentaar lijkt dus de situatie uit te sluiten waarin ook de staat die uitleent "control" kan uitoefenen en er dus cumulatieve "control" is. Meer recentelijk zijn er aanwijzingen dat enige resterende "control" van de uitlenende staat niet uitgesloten is voor toepasselijkheid van dit ontwerp artikel. De Speciale Rapporteur stelt dat: "the organ should be carrying out the purposes of the receiving State and that it should be, at least at the level of policy if not of detail, under the control of that State"; ILC Report 1998, supra noot 15, para 412 .

<sup>19</sup> "Members drew attention to the need to ensure that the article was sufficiently broad enough to cover a variety of situations."; ILC Report 1998, supra noot 15, para. 422.

<sup>20</sup> Artikel 17 luidt: " A State which directs and controls another State in the commission of an internationally wrongful act by the latter is internationally responsible for that act if:

- (a) that State does so with knowledge of the circumstances of the internationally wrongful act; and
- (b) the act would be internationally wrongful if committed by that State."

<sup>21</sup> Rapporteur Crawford - zonder hierin duidelijk tegengesproken te worden door de ILC - stelt dat Artikel 17 (toen nog 27 bis): "should be limited to cases where a dominant State actually directs or controls conduct"; Crawford, Second Report on State Responsibility, UN Doc. A/CN.4/498/Add.1 van 4 april 1999, para. 198.

"Command and control" is de gezags- en bevelverhouding(en) over of in een militaire organisatie.<sup>22</sup> Er kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende vormen van "command and control" die min of meer omvattend zijn. "Command and control" staat niet gelijk aan "direction or control". "Direction or control" omvat in tegenstelling tot "command and control" ook politieke en financiële controle.<sup>23</sup>

## **2.4 Categorieën situaties**

Zoals gesteld in paragraaf 2.1 kan er tussen verschillende VN vredesoperaties, die allemaal verbonden zijn aan de VN, onderscheid worden gemaakt op basis van het verschil in de nauwte van die verbondenheid, en wel als volgt.

### **2.4.1 Optreden door VN organen**

Onder "VN organen" wordt in dit advies verstaan vredesoperaties of onderdelen daarvan die zowel operationeel als organiek onder controle van de VN staan. Dat wil zeggen dat de VN exclusieve bevoegdheid heeft om operationele zowel als personeels-administratieve besluiten te nemen.

Dit is het geval voor diegenen die op individuele basis, en niet als deel van een nationaal contingent, door de VN worden aangenomen om deel uit te maken van een vredesoperatie. Hieronder vallen:

- leden van "observer groups";
- Hoofdcommandanten (en hun staven) van vredesoperaties, die als "official" van de VN worden aangesteld<sup>24</sup>; en
- leden van vredesoperaties in civiele functies die op individuele basis door de VN zijn aangesteld, met name civiele politie ("civpol") functionarissen.

### **2.4.2 Optreden door militaire contingenten onder "command and control" van de VN**

In dit geval gaat het om militaire contingenten waarover het "command and control" - zoals omschreven in paragraaf 2.3 - door de staat van origine (zendstaat) aan de VN is overgedragen. In zulk een geval wordt door middel van een overeenkomst tussen de zendstaat en de VN "operational command" of "operational control" aan de VN overgedragen. Het "operationele" bevel gaat over naar de VN. Het "organieke bevel" echter blijft bij de zendstaat. Het "organieke" bevel omvat administratieve bevoegdheden zoals die met betrekking tot wedde en promotie en met name tucht- en strafrechtelijke

---

<sup>22</sup> B. van Lent, "Command and Control" in VN-vredesoperaties, 24 Transaktie 19 (1995)

<sup>23</sup> Zie bijvoorbeeld de uitspraak van het Joegoslavië Tribunaal in de *Tadić* zaak: "It follows that in the circumstances of the case it was not necessary to show that those specific operations carried out by the Bosnian Serb forces [...] had been specifically ordered or planned by the Yugoslav Army." Supra noot 16, para 156. In deze zaak zag het Tribunaal bijvoorbeeld het sluiten van een internationale overeenkomst door een staat (de Federale Republiek Joegoslavië), nl. het Dayton-Parijs accoord van 1995 als een indirecte indicatie van "control" van de Federale Republiek Joegoslavië over een militaire groep (de Bosnische Serviërs).

<sup>24</sup> Zie F. Seyersted, *United Nations Forces in the Law of Peace and War* 48 (1966).



rechtsmacht. Voorbeelden van vredes-operaties waarin de VN dit soort van "control" uitoefent zijn UNIFIL, UNFICYP en UNMEE.

In het geval van militaire contingenten die onder "command and control" van de VN zijn gesteld kunnen zich twee bijzondere situaties voordoen.

De eerste is dat een contingent of een lid daarvan handelt op instructie van nationale autoriteiten in plaats van de VN.

De tweede uitzonderlijke situatie is dat een nationaal contingent of een lid daarvan op eigen initiatief treedt buiten de bevoegdheden door de VN gegeven of tegen instructies van de VN in.

In beide gevallen is er sprake van optreden *ultra vires*.

### **2.4.3 Optreden door militaire contingenten geautoriseerd door de VN**

In dit geval gaat het om militaire contingenten waarover het "command and control" bij de staat van origine (zendstaat) blijft. De VN heeft een vredesoperatie door deze zendstaten geautoriseerd. Autorisatie dient in beginsel plaats te vinden voor de operatie in het leven wordt geroepen. Dit was het geval voor de strijdkrachten in Korea begin 50er jaren, voor "Opération Turquoise"<sup>25</sup> en voor "Operation Desert Storm". Autorisatie achteraf is niet geheel uit te sluiten.<sup>26</sup>

De "control" die de VN uitoefent berust op de autorisatieresolutie en de instrumenten die daarin zijn opgenomen om toe te zien op een nauwgezette uitvoering van het mandaat.<sup>27</sup>

In het geval van militaire contingenten geautoriseerd door de VN kan de bijzondere situatie zich voordoen dat nationale contingenten of leden daarvan buiten de grenzen treden van de autorisatie die door de VN is gegeven.

Op de rechtsgevolgen van autorisatie zal nader worden ingegaan in paragraaf 4.4.

## **2.5 Toepasselijkheid van primaire normen**

### **2.5.1 Volkenrechtelijke normen**

Het tweede element van staatsaansprakelijkheid (zie paragraaf 2.1) is de schending van een internationaalrechtelijke norm. Dit werpt de vraag op welke internationaalrechtelijke normen van toepassing zijn op VN vredesoperaties.

In het algemeen geldt dat de normen waaraan staten gebonden zijn voortvloeien uit de verdragen die zij hebben gesloten, gewoonterechtelijke normen en algemene

---

<sup>25</sup> Opération Turquoise is de naam die gegeven wordt aan de Franse interventie in Rwanda op basis van een autorisatie gegeven door de VN Veiligheidsraad in Resolutie 929. Zie *Pratique Française du Droit International, Rwanda*, 40 *Annuaire Français de Droit International* 1029 (1994).

<sup>26</sup> In Veiligheidsraadresolutie 788 van 19 november 1992, UN Doc. S/RES/788, kan men een impliciete autorisatie lezen. Operatieve paragraaf 1 luidt: "Commends ECOWAS for its efforts to restore peace, security and stability in Liberia".

<sup>27</sup> Zie D. Sarooshi, *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers* 163-166 (1999); N. Blokker, *Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by 'Coalitions of the Able and Willing'*, 11 *European Journal of International Law* 541 (2000).

rechtsbeginselen. De hoeveelheid en inhoud van normen waaraan staten zijn gebonden is potentieel onbeperkt.

Dat is anders in het geval van de VN. De rechten en plichten van de VN zijn functioneel beperkt.<sup>28</sup> Het IGH drukte dit als volgt uit in de *Reparations* zaak: "Whereas a State possesses the totality of international rights and duties recognized by international law, the rights and duties of an entity such as the organization must depend upon its purposes and functions as specified or implied in its constituent documents and developed in practice." De hoeveelheid en inhoud van de normen waaraan de VN is gebonden is dus afhankelijk van de functies die de organisatie uitoefent.<sup>29</sup> Het gevolg hiervan is dat wanneer de VN de staatsadministratie in een bepaald gebied uitoefent, zoals dat bijvoorbeeld het geval is op Oost-Timor, de voor dat gebied geldende volkenrechtelijke normen in beginsel onverkort van toepassing zijn.

De CAVV is van oordeel dat bij deelname van staten aan peacekeeping operaties onder "effectieve command and control" van de VN zich de situatie kan voordoen dat volkenrechtelijke verplichtingen van staten die verder reiken dan gewonterechtelijke normen waar ook de internationale organisatie aan gebonden is in tijd en ruimte buiten werking worden gesteld voor wat betreft het optreden van die nationale contingents.

In de praktijk van vredesoperaties blijkt dat bepaalde categorieën primaire normen extra gevoelig zijn voor schending. Dit zijn de volgende.

#### (a) Internationaal Humanitair Recht (IHR)

##### Lidstaten

De belangrijkste bronnen van het moderne IHR zijn de vier Geneefse Conventies van 1949 alsmede de twee Aanvullende Protocolen van 1977, het Cultuurgoederenverdrag van 1954 (Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of an Armed Conflict), het Ottawa verdrag van 1997 (Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and their Destruction) en het CCW verdrag van 1980 (Convention on Prohibitions and Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which may be Deemed Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects). De Geneefse Conventies zijn vrijwel universeel geratificeerd.<sup>30</sup> Deze Conventies worden beschouwd als gewonterecht en binden op grond hiervan ook staten die niet partij zijn bij de Conventies.<sup>31</sup> Bij de Aanvullende Protocolen zijn minder staten partij. Algemeen wordt aangenomen dat de meer fundamentele bepalingen van de

---

<sup>28</sup> Rama-Montaldo, supra noot 7, p. 981.

<sup>29</sup> Dit komt ook tot uiting in de uitspraak van het IGH in de *Reparations* zaak dat: "its Members, by entrusting certain functions to it, with the attendant duties and responsibilities." *Reparations* zaak, supra noot 8, p. 179.

<sup>30</sup> 189 staten waren op 11 mei 2001 partij bij de Geneefse Conventies. Informatie van het Internationale Comité van het Rode Kruis.

<sup>31</sup> Zie bijv. de *Nicaragua* zaak, supra noot 14, p. 114, para. 219 en T. Meron, The Geneva Conventions as Customary Law, 81 American Journal of International Law 349 (1987). Hiervan getuigt ook de jurisprudentie van het Joegoslavië en Rwanda-Tribunaal. Momenteel verricht het Internationale Comité van het Rode Kruis (IKRK) een studie om te bepalen precies welke regels van het Eerste Aanvullende Protocol van 1977 behoren tot het gewonterecht. De resultaten van deze studie worden dit jaar verwacht.

Aanvullende Protocollen, zoals met betrekking tot het beginsel van onderscheid tussen combattanten en non-combattanten en het proportionaliteitsbeginsel, gewoonrechtelijke status hebben.<sup>32</sup>

## De Verenigde Naties

De gebondenheid van de VN als organisatie aan IHR en de toepasselijkheid ervan op operaties van de VN, met name wanneer een peacekeeping operatie betrokken geraakt in een gewapend conflict, zijn lang omstrede geweest.<sup>33</sup> Verdragen op het gebied van het IHR laten niet toe dat de organisatie partij wordt bij deze verdragen. In de praktijk stelde zij tot voor kort dat zij zich gebonden achtte aan de "principes en geest" van het IHR. Dit werd vastgelegd in de overeenkomst tussen de organisatie en troepenleverende staten. Sinds 1992 wordt het ook opgenomen in de overeenkomst tussen de organisatie en het gastland van een vredesoperatie. In augustus 1999 vaardigde de Secretaris-Generaal een Bulletin uit "for the purpose of setting out the fundamental principles and rules of international humanitarian law applicable to United Nations forces." Het document bevat een aantal inhoudelijke regels van IHR die gebaseerd zijn op, maar niet altijd gelijk zijn aan, regels in de Geneefse Conventies en Aanvullend Protocol I. Het Bulletin kan gezien worden als een eenzijdige rechtshandeling van de VN door middel waarvan de organisatie zich ten opzichte van derden bindt aan de in het Bulletin vervatte regels. Diverse staten hebben het Bulletin bekritiseerd omdat het regels van IHR onjuist zou weergeven.

In NAVO-verband is afgesproken dat het IHR altijd wordt toegepast op NAVO-geleide operaties onder Hoofdstuk VII. Sommige landen, waaronder Nederland, hanteren in de nationale regulering van de geweldsbevoegdheid eveneens als beleidskeuze altijd de grenzen van het IHR, ongeacht de omstandigheden.

## (b) Mensenrechten

In toenemende bevatten de mandaten van vredesoperaties taken die normaal gesproken door de overheid worden uitgevoerd, zoals politietaken. Eén duidelijk voorbeeld hiervan is de Verenigde Naties Overgangsadministratie op Oost-Timor, die het merendeel van de overheidstaken uitoefent in dat gebied. Het uitoefenen van deze taken vergroot het risico dat de vredesoperatie mensenrechten schendt die de burger beschermen tegen ongerechtvaardigde overheidsinmenging. Derhalve is het mogelijk dat troepen die deelnemen aan vredesoperaties soms beschuldigd worden van mensenrechtenschendingen.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Zie bijv. C. Greenwood, Customary Law Status of the 1977 Geneva Protocols, in A.J.M. Delissen & G.J. Tanja (eds.), Humanitarian law of Armed Conflict: Challenges Ahead 93 (1991).

<sup>33</sup> Zie "Applicability of IHL to United Nations peacekeeping operations", in International Review of the Red Cross no. 294, p. 227-240 en "Respect du Droit International Humanitaire par les Forces des Nations Unies", in International Review of the Red Cross no. 836, p. 795-805.

Voor een korte beschrijving van deze controverse, zie M. Zwanenburg, The Secretary-General's Bulletin on Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law: Some Preliminary Observations, 5 International Peacekeeping 133 (1999), pp. 133-134.

<sup>34</sup> Zie bijv. Amnesty International, Peacekeeping and Human Rights (1994), AI Index IOR 40/01/94; R. Omaar & A. de Waal, Somalia: Human Rights Abuses by the United Nations Forces (1993).

## Lidstaten

Er bestaat een uitgebreid netwerk van internationale verdragen op het gebied van mensenrechten. Bij sommige van deze verdragen, zoals het Internationale Verdrag voor de Burgerlijke en Politieke Rechten en het VN Martelverdrag, is een groot aantal staten partij. Daarnaast zijn veel staten partij bij een regionaal mensenrechtenverdrag zoals het Europese Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM).

Een aantal normen van mensenrechten zijn normen van gewoonterecht en binden op deze wijze staten. Er bestaat geen eenduidigheid over welke normen precies gewoonterechtelijke status hebben, maar fundamentele normen als het martelverbod, het recht op leven en het recht op vrijheid van langdurige arbitraire vrijheidsberoving bezitten zeker deze status.<sup>35</sup>

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft in de zaken *Loizidou* en *Banković*<sup>36</sup> gewezen op de aansprakelijkheid van partijen bij het EVRM voor mensenrechtenschendingen. In het geval dat een staat "effective control of an area outside its national territory" uitoefent is deze staat gehouden aan de verplichtingen voortvloeiend uit het EVRM. In *Banković* heeft het Hof niet aanvaard dat de aansprakelijkheid zich ook uitstrekt tot handelingen van partijen buiten de "legal space (*espace juridique*) of the Contracting States".

Deze beginselen gelden niet zonder meer voor andere toepasselijke mensenrechtenverdragen.

## De Verenigde Naties

De VN kan geen partij zijn bij mensenrechtenverdragen. Als een internationaal rechtssubject is zij wel gebonden aan internationaalrechtelijk gewoonterecht op de gebieden van de functies die de organisatie uitoefent. Volgens het IGH; "international organizations are subjects of international law and, as such, are bound by any obligations incumbent upon them under general rules of international law."<sup>37</sup> Deze redenering wordt ook in de literatuur naar voren gebracht.<sup>38</sup> Ook VN organen lijken mensenrechtenstandaarden op deze basis op zichzelf toe te passen.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> Zie bijv. T. Meron, *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law* (1989); B. Simma & P. Alston, *The Sources of Human Rights Law: Custom, Jus Cogens, and General Principles*, 12 *Australian Yearbook of International Law* 82 (1992); O. Schachter, *Human Rights*, in O. Schachter & C. Joyner (eds.), *United Nations Legal Order*, vol. I (1995), p. 340 e.v.

<sup>36</sup> *Loizidou v. Turkije (preliminary objections)* judgement of 23 March 1995, Series A no. 310, en *Banković et al. v. Belgium and 16 other states*, decision as to the Admissibility of Application no. 52207/99, 12 December 2001.

<sup>37</sup> *Interpretation of the Agreement of 25 March 1950 between the WHO and Egypt*, Advisory Opinion of 6 June 1980, ICJ Rep. 1980 73, p. 90.

<sup>38</sup> Zie bijv. F. Morgenstern, *Legal Problems of International Organizations* 32 (1986); Schermers & Blokker, supra noot 7, p 983.

<sup>39</sup> In de *Barayagwiza* zaak klaagde Barayagwiza over schending van zijn rechten als verdachte door het Rwanda Tribunaal. In haar behandeling van de klachten stelde de Appeals Chamber onder het kopje "Applicable and Authoritative Provisions": "The relevant parts of the applicable Articles of the Statute, Rules of the Tribunal and international human rights treaties are set forth below for ease of reference. The

### (c) Milieurecht

Tijdens vredesoperaties kan milieuverontreiniging optreden. Zo was bijvoorbeeld één van de grotere projecten waaraan de juridische afdeling van het Nederlandse contingent SFOR in 2000 werkte het behandelen van claims in verband met een vervuild stuk grond.

#### Lidstaten

Lidstaten zijn gebonden door hun verdragsverplichtingen op het terrein van milieurecht en verplichtingen die voortvloeien uit internationaal gewoonterecht.

#### De Verenigde Naties

De VN is gebonden aan gewoonterechtelijke normen van milieurecht, voorzover de uitoefening van haar functies dit vereist. Een zeker minimum van milieurechtelijke bescherming behoort tot het gewoonterecht.<sup>40</sup>

### (d) Luchtrecht en (e) zeerecht

Andere voorbeelden van internationaal recht waaraan lidstaten gebonden zijn middels verdragen en gewoonterecht en de VN middels gewoonterecht zijn luchtrecht en zeerecht. In sommige gevallen vindt een groot gedeelte van een vredesoperatie plaats in de lucht of op zee. Een voorbeeld van het laatste was het toezicht op sancties tegen de Federale Republiek Joegoslavië in de Adriatische zee door de WEU en NAVO.

## 2.5.2 Lokale publiekrechtelijke en privaatrechtelijke normen

De hierboven beschreven activiteiten van vredesoperaties dragen het risico in zich van schending van internationaalrechtelijke normen. Bepaalde activiteiten van vredesoperaties dragen vooral het risico in zich van schending van lokale privaatrechtelijke en publiekrechtelijke normen en daardoor van het ontstaan van een onrechtmatige daad naar nationaal recht. In beginsel leidt schending van deze normen niet tot volkenrechtelijke aansprakelijkheid. Dat laatste is wel het geval wanneer er onder het volkenrecht een

---

Report of the U.N. Secretary-General establishes the sources of law for the Tribunal. The International Covenant on Civil and Political Rights is part of general international law and is applied on that basis. Regional human rights treaties, such as the European Convention on Human Rights and the American Convention on Human Rights, and the jurisprudence developed thereunder, are persuasive authority which may be of assistance in applying and interpreting the Tribunal's applicable law. Thus, they are not binding of their own accord on the Tribunal. They are, however, authoritative as evidence of international custom". Jean-Bosco Barayagwiza v. the Prosecutor, Decision, Case No. ICTR-97-19-AR72, A. Ch, 3 November 1999, para. 40. "General international law" werd dus van toepassing geacht op een VN-orgaan, in dit geval het Rwanda Tribunaal.

<sup>40</sup> Zie bijv. de *Nuclear Weapons* zaak waarin het IGH zei: "The existence of the general obligation of States to ensure that activities within their jurisdiction and control respect the environment of other States or of areas beyond national control is now part of the corpus of international law relating to the environment.", *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion of 8 July 1996, para. 29.

verplichting op de staat of internationale organisatie rust om in rechtsmiddelen te voorzien ten opzichte van die staat c.q. internationale organisatie zelf of ten opzichte van een individu met betrekking tot schending van toepasselijke normen.<sup>41</sup> Afwezigheid van die rechtsmiddelen of inmenging in rechtsmiddelen kan leiden tot volkenrechtelijke aansprakelijkheid: schending van het gewoonterechtelijke recht op een rechtsmiddel. Deze situatie vloeit voort uit de immuniteit van rechtsmacht van de vredesoperatie en de leden daarvan in de gaststaat (waardoor een rechtsmiddel afwezig is) zoals vastgelegd in de overeenkomsten tussen internationale organisaties en gaststaten betreffende de status van vredesoperaties.<sup>42</sup> Daarom wordt in die overeenkomsten een rechtsmiddel voorzien in de vorm van "claims commissions".

### 3. DE STAND VAN HET RECHT

#### 3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt beknopt de stand van het recht weergegeven met betrekking tot de aansprakelijkheid voor onrechtmatige daden tijdens VN vredesoperaties. Statenpraktijk, praktijk van internationale organisaties, internationale en nationale jurisprudentie, doctrine en rapporten van Non-Gouvernementele Organisaties (NGO's) worden uitgebreider besproken in Bijlage I.

---

<sup>41</sup> Voor wat betreft staatsaansprakelijkheid zie A. Freeman, *Responsibility of States for Unlawful Acts of their Armed Forces*, 88 *Receuil des Cours* 263 (1955-II), p. 274.

Hoewel de gaststaat van een vredesoperatie vaak verplicht is om de operatie van land en gebouwen te voorzien, zijn operaties in de praktijk vaak gedwongen daar zelf voor te zorgen. De Secretaris-Generaal stelt dat de "non-consensual use and occupancy of premises" daarom één van de activiteiten van vredesoperaties is die het vaakst leiden tot vragen naar "tortious liability", dat wil zeggen civielrechtelijke aansprakelijkheid op grond van onrechtmatige daad (cf. *Supra* noot 9, para.3). Een terugkerend probleem voor vredesoperaties is voorts het grote aantal verkeersongelukken.

<sup>42</sup> Voor wat betreft vredesoperaties onder "command and control" van de VN blijkt dit uit de volgende passage uit een rapport van de Secretaris-Generaal van de VN: "In recognition of its international responsibility for the activities of its forces, the United Nations has, since the inception of peacekeeping operations, assumed its liability for damage caused by members of its forces in the performance of their duties. In conformity with section 29 of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, it has undertaken in paragraph 51 of the model status-of-forces agreement (see A/45/594) to settle by means of a standing claims commission claims resulting from damage caused by members of the force in the performance of their official duties *and which for reasons of immunity of the Organization and its Members could not have been submitted to local courts.*" *Financing of the United Nations Protection Force, the United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia, the United Nations Preventive Deployment Force and the United Nations Peace Forces Headquarters*, report of the Secretary-General van 20 september 1996, UN Doc. A/51/389, para. 7 (nadruk CAVV). Voor wat betreft NAVO vredesoperaties blijkt dit indirect uit bepalingen in overeenkomsten met gaststaten en soortgelijke instrumenten. De Status-of-Forces Agreements tussen de NAVO en Bosnië-Herzegovina, Kroatië en de Federale Republiek Joegoslavië bevatten de volgende bepaling: "Claims for damage or injury to Government personnel or property of [de gaststaat] shall be submitted through governmental authorities of [de gaststaat] to the designated NATO representatives." *Agreement between the Republic of Bosnia and Herzegovina and the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) Concerning the Status of NATO and its Personnel*, 21 november 1995, Art. 15; *Agreement between the Republic of Croatia and the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) Concerning the Status of NATO and its Personnel*, 21 november 1995, Art. 15; *Agreement between the Federal Republic of Yugoslavia and the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) Concerning the Status of NATO and its Personnel*, 21 november 1995, Art. 14. Zie ook J. Prescott, *Claims*, in D. Fleck (ed) *The Handbook of the Law of Visiting Forces* 159 (2001).

## 3.2 Optreden door VN organen

In de doctrine wordt algemeen aanvaard dat het optreden van individuen die optreden als *de iure* of *de facto* orgaan van een internationale organisatie alleen aan die organisatie worden toegerekend.<sup>43</sup> De CAVV sluit zich hierbij aan.

## 3.3 Optreden door militaire contingenten onder "command and control" van de VN

Voor een omschrijving van "control" en "command and control" zij verwezen naar paragraaf 2.3.

De schadevergoeding die de VN betaalde naar aanleiding van de VN vredesoperatie in de Congo (ONUC) vormt praktijk van een internationale organisatie. Naar aanleiding van optreden van ONUC dienden Belgische, Griekse, Italiaanse, Luxemburgse en Zwitserse burgers claims in tegen de VN op basis van lichamelijk letsel, dood, en schade aan hun eigendom. De regeringen van deze burgers namen de claims van de burgers over op grond van diplomatieke bescherming. De VN kwam vervolgens overeen met deze staten om schadevergoeding te betalen in de vorm van "lump sums". In de overeenkomst met België werd gesteld dat dit gebeurde op basis van het beginsel dat de VN "would not evade responsibility where it was established that United Nations agents had in fact caused unjustifiable damage to innocent parties."<sup>44</sup>

Ook het rapport dat de Secretaris-Generaal van de VN in 1996 schreef waarin hij het aansprakelijkheidsregime voor optreden van VN vredesoperaties overzag vormt praktijk van een internationale organisatie.<sup>45</sup> De Secretaris-Generaal herhaalt hierin de: "recognition on the part of the United Nations that liability for damage caused by members of United Nations forces is attributable to the Organization."<sup>46</sup> Hij vergelijkt de grondslag voor aansprakelijkheid van de VN met die van staatsaansprakelijkheid. De Secretaris-Generaal maakt een onderscheid tussen aansprakelijkheid voor de "ordinary operation of the force" en voor "combat-related activities". Voor de laatste is de VN alleen aansprakelijk wanneer de VN het exclusieve bevel voert. Dat kan het geval zijn als expliciet "operational command and control" is overgedragen door de troepenleverende staten aan de VN, of als de VN in feite "effective control" uitoefent in het geval er niets expliciet is overeengekomen. De organisatie kan echter regres nemen op de zendstaat "if the damage was caused as a result of gross negligence or wilful misconduct of a member of its national contingent, or has entailed his international

---

<sup>43</sup> Zie Butkiewicz, supra noot 2, p. 129; L. Condorelli, Le Statut des Forces de l'ONU et le Droit International Humanitaire, 78 Rivista di Diritto Internazionale 893 (1995). Zie ook P. de Visscher, Rapport Préliminaire, Les Conditions d'Application des Lois de la Guerre aux Opérations Militaires des Nations Unies, Ann. IDI 54-I (1971), p. 48: "Dans l'hypothèse d'une force composée d'individues, recrutés directement par l'Organisation elle-même, celle-ci devrait, de toute évidence, être tenue pour << exclusivement >> responsable."

<sup>44</sup> Agreement between the United Nations and Belgium relating to the Settlement of Claims Filed Against the United Nations in The Congo by Belgian Nationals van 20 februari 1965, 535 UNTS 199.

<sup>45</sup> Financing of the United Nations Protection Force, the United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia, the United Nations Preventive Deployment Force and the United Nations Peace Forces Headquarters, report of the Secretary-General van 20 september 1996, UN Doc. A/51/389.

<sup>46</sup> Id., para. 6-8.

criminal responsibility." De Secretaris-Generaal stelt ook dat: "The General Assembly may wish to consider recognizing the concurrent responsibility of the State of nationality for violations of international humanitarian law by members of its national contingent and its responsibility in compensation."<sup>47</sup> De Algemene Vergadering heeft deze aanbeveling niet overgenomen.

Er is een beperkte hoeveelheid nationale jurisprudentie bekend met betrekking tot aansprakelijkheid voor optreden door militaire contingenten onder "command and control" van de VN. De overheersende tendens in deze jurisprudentie is om het optreden van militaire contingenten niet toe te rekenen aan lidstaten c.q. zendstaten. Het feit dat "command and control" door de VN wordt uitgeoefend speelt daarin een overheersende rol. In de zaak N.K. v. Oostenrijk bijvoorbeeld stelde een Oostenrijks gerechtshof dat het optreden van een soldaat die deel uitmaakte van een Oostenrijks contingent niet aan de staat kon worden toegerekend omdat de soldaat onder bevel van de VN stond en daardoor optrad als een orgaan van die organisatie.

De studie die het Institut de Droit International in 1971 deed naar de aansprakelijkheid voor schendingen van het IHR door VN vredesoperaties onder command and control van de VN is een deel van de doctrine. De Rapporteur van het Institut over dit onderwerp, Paul de Visscher, verwierp lidstaataansprakelijkheid voor schendingen van IHR door nationale contingenten in VN vredesoperaties. Hij benadrukte onder andere de controle die de VN uitoefent over nationale contingenten en dat vanuit het oogpunt van rechtszekerheid het gewenst is dat er één internationaal rechtspersoon aansprakelijk is voor VN vredesoperaties.

In de resolutie die het Institut uiteindelijk aannam werd met 53 stemmen voor en 9 onthoudingen het volgende artikel opgenomen:

"L'organisation des Nations Unies est responsable des dommages que ses Forces pourraient causer en violation des règles humanitaires relatives aux conflits armés, sans préjudice de son recours éventuel à l'égard d'un Etat dont le contingent aurait causé un tel dommage."

Eind jaren '80 en begin jaren '90 bestudeerde het Institut de Droit International de "Legal Consequences for Member States of the Non-fulfilment by International Organizations of their Obligations toward Third Parties."<sup>48</sup> De leden van het Institut waren het eens dat wanneer een internationale organisatie haar verplichtingen niet nakomt, terwijl haar lidstaten iedere aansprakelijkheid hebben uitgesloten en die uitsluiting voor alle partijen bij het aangaan van de overeenkomst duidelijk is, lidstaten niet aansprakelijk zijn. Minder duidelijk was voor de leden van het Institut wat de gevolgen van het ontbreken van een regeling tussen lidstaten en organisatie met betrekking tot aansprakelijkheid zijn. Voor verschillende standpunten werden met name rechtspolitieke argumenten aangevoerd. Aan de ene kant stelden enkele leden - waaronder Rapporteur Higgins - dat de onafhankelijkheid van de internationale organisatie in beginsel lidstaataansprakelijkheid uitsluit. Als er wél lidstaataansprakelijkheid zou zijn, zou dat ertoe leiden dat lidstaten

---

<sup>47</sup> Supra noot 9, para. 44.

<sup>48</sup> Zie Ann. IDI 66-I (1995), p. 251 e.v.



zich meer zouden gaan bemoeien met besluitvorming in de organisatie, hetgeen ertoe zou leiden dat "its independent personality would be likely to become increasingly a sham."<sup>49</sup> Aan de andere kant stelden leden van het Institut dat de bescherming van de rechten van derden voorop moet staan. Als de organisatie niet aan haar verplichtingen kan voldoen, zouden "unsuspecting third parties" daar niet onder moeten lijden en zouden lidstaten aansprakelijk moeten zijn.

De resolutie die het Institut uiteindelijk aannam stelt dat volgens de toenmalige stand van het recht het uitgangspunt is dat lidstaten niet aansprakelijk zijn voor het optreden van een internationale organisatie: "there is no general rule of international law whereby States members are, due solely to their membership, liable concurrently or subsidiarily, for the obligations of an international organization of which they are members."<sup>50</sup> Maar op die regel zijn uitzonderingen: "In particular circumstances, members of an international organization may be liable for its obligations in accordance with a relevant general principle of international law, such as acquiescence or the abuse of rights."<sup>51</sup>

Opmerkelijk is dat de uitzonderingen niet limitatief zijn opgesomd.

Onder het kopje "desirable developments" bevat de resolutie de bepaling dat: "important considerations of policy, including support for the credibility and independent functioning of international organizations and for the establishment of new international organizations, militate against the development of a general and comprehensive rule of liability of member States to third parties for the obligations of international organizations."<sup>52</sup>

In de doctrine over aansprakelijkheid voor vredesoperaties onder "command and control" van de VN is de tendens om de VN exclusief aansprakelijk te houden.<sup>53</sup> Ago, in zijn hoedanigheid als Speciale Rapporteur van het ILC inzake staatsaansprakelijkheid, is van mening dat nationale contingents gezien moeten worden als organen die zijn uitgeleend aan een internationale organisatie, analoog aan artikel 9 van de ILC ontwerp-artikelen inzake staatsaansprakelijkheid.<sup>54</sup>

Het Internationale Comité van het Rode Kruis (IKRK) heeft gepleit voor de aansprakelijkheid van troepenleverende staten voor schendingen van het IHR door VN

---

<sup>49</sup> Ann. IDI 66-I (1995), p. 419.

<sup>50</sup> Resolution II, The Legal Consequences for Member States of the Non-fulfilment by International Organizations of their Obligations toward Third Parties, Ann. IDI 66-II (1996), p. 444, Art. 6.

<sup>51</sup> Id., Art. 5 (b).

<sup>52</sup> Id., Art. 8.

<sup>53</sup> K. Ginther, International Organizations, Responsibility, in R. Bernhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law 163 (1986); Seystersted, supra noot 24, p. 119; B. Amrallah, The International Responsibility of the U.N. for Activities carried out by U.N. Peacekeeping Forces, 32 Revue Egyptienne de Droit International 57 (1976), p. 64; P. Klein, La Responsabilité des Organisations Internationales dans les Ordres Juridiques Internes et en Droit des Gens 280 (1998); M. Hirsch, The Responsibility of International Organisations Towards Third Parties: Some Basic Principles 67 (1995); M. Bothe, Streitkräfte Internationaler Organisationen: Zugleich ein Beitrag zu völkerrechtlichen Grundfragen der Anwesenheit fremder Truppen 53 (1968); Butkiewicz, supra noot 2, p. 135; maar zie Brownlie, die stelt dat: "there is no evidence of a presumption in law that the United Nations bears exclusive or a primary responsibility for the tortious acts of [peacekeeping operations], and the law remains underdeveloped, I. Brownlie, Principles of Public International Law 686 (1998).

<sup>54</sup> YB ILC 1971 Vol. II (Part One), pp. 272-273.

vredesbewarende operaties wanneer staten bevoegdheden overdragen zonder waarborgen dat de Geneefse Conventies zullen worden nageleefd.<sup>55</sup>

Deze redenering heeft in de doctrine en praktijk nog geen weerklank gevonden. Dat deze redenering niet uit de lucht gegrepen is blijkt echter uit de toepassing van een soortgelijke redenering door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak Matthews v. het Verenigd Koninkrijk. In deze zaak hield het Hof het Verenigd Koninkrijk aansprakelijk voor het optreden van de Europese Gemeenschappen ondanks de overdracht van bevoegdheden door de staat aan die Gemeenschappen.

Er is geen statenpraktijk of jurisprudentie bekend met betrekking tot de uitzonderlijke situatie dat een militair contingent of een lid daarvan dat formeel onder VN "command and control" staat in feite optreedt op instructie van nationale autoriteiten. In zijn rapport uit 1996 impliceert de Secretaris-Generaal dat wanneer een zendstaat instructies gaf tot een specifieke actie dat optreden aan die staat moet worden toegerekend. De CAVV deelt dit standpunt van de Secretaris-Generaal en wijst erop dat bij schending van relevante fundamentele primaire normen tijdens de vredesoperatie de VN exclusief aansprakelijk zal zijn, behalve indien deze schendingen plaatsvinden doordat een troepenleverende staat zich heeft gemengd in de commandostructuur van de VN.

Met betrekking tot optreden *ultra vires* van leden van nationale contingents stelt de VN dat zij niet aansprakelijk is voor optreden dat "off-duty" was.<sup>56</sup> Dit is praktijk van de internationale organisatie. De uitleg die de VN aan de term "off-duty" geeft leidt tot een beperktere aansprakelijkheid dan die van staten voor optreden *ultra vires*. Voor optreden "on-duty" is de VN wel aansprakelijk ten opzichte van derde partijen. In overeenkomsten met zendstaten, een vorm van statenpraktijk, wordt vastgelegd dat de organisatie regres heeft op de zendstaat: "if the damage was caused as a result of gross negligence or wilful misconduct of a member of its national contingent, or has entailed his international criminal responsibility." Tenslotte heeft de Secretaris-Generaal voorgesteld aan de Algemene Vergadering van de VN om zendstaten naast de VN aansprakelijk te houden in geval van schendingen van het Internationaal Humanitair Recht. De Algemene Vergadering heeft dit voorstel naast zich neer gelegd.

De CAVV stelt vast dat in algemene zin de VN aansprakelijk is voor onrechtmatige daden tijdens VN vredesoperaties. Voor dezelfde gedragingen binnen de reikwijdte van de vredesoperatie is in de huidige stand van het recht omstreden of en in welke gevallen lidstaten subsidiair aansprakelijk zijn.

---

<sup>55</sup> Zie o.a. Memorandum, L'Application des Conventions de Genève par les Forces Armées Mises à la Disposition des Nations Unies, 43 Revue Internationale de la Croix-Rouge 592 (1961).

<sup>56</sup> Zie: Liability of the United Nations for Claims Involving Off-duty Acts of Members of Peace-keeping Forces - Determination of "Off-duty" versus "On-duty" Status, United Nations Juridical Yearbook 1986, p. 300.

### 3.4 Optreden door militaire contingenten geautoriseerd door de VN<sup>57</sup>

De gevolgen van het optreden van de geallieerde troepen in Korea in de jaren '50 vormen statenpraktijk. Naar aanleiding van optreden van deze troepen beklaagden enkele staten zich bij de Verenigde Naties over schendingen van het oorlogsrecht. Deze klachten wezen de Verenigde Staten aan als de schendende partij. De Verenigde Staten wezen hun aansprakelijkheid af omdat de VN aansprakelijk zou zijn. In enkele gevallen boden de Verenigde Staten aan om aansprakelijkheid te aanvaarden en schadevergoeding te betalen door middel van de Verenigde Naties.<sup>58</sup>

Bovengenoemd rapport uit 1996 van de Secretaris-Generaal van de VN vormt praktijk van de internationale organisatie. In dit rapport stelt de Secretaris-Generaal dat: "Where a Chapter VII-authorized operation is conducted under national command and control, international responsibility for the activities of the force is vested in the State or States conducting the operation."<sup>59</sup> Hieruit blijkt dat de Secretaris-Generaal van mening is dat controle door de VN op basis van een autorisatie alleen onvoldoende is om optreden aan de VN toe te rekenen.

De CAVV is van oordeel dat deze opvatting steun lijkt te vinden in het geldend volkenrecht.

De doctrine over de aansprakelijkheid voor de wijze waarop operaties die door de VN zijn geautoriseerd worden uitgevoerd is onderontwikkeld.<sup>60</sup> De statenpraktijk naar aanleiding van de Korea-crisis wordt niet eenduidig geïnterpreteerd. Enkele auteurs menen dat het optreden van vredesoperaties die slechts zijn geautoriseerd door de VN aan de staten moet worden toegerekend die de autorisatie hebben ontvangen.<sup>61</sup> Sarooshi is van mening dat de VN Veiligheidsraad primair, en de staten die een autorisatie- resolutie uitvoeren subsidiair, aansprakelijk zijn voor de uitvoering van die autorisatie. Sarooshi benadrukt dat de VN, onder andere door middel van de rapportageplicht van staten aan welke een autorisatie is verleend, "overall authority and control" uitoefent over de troepen die de autorisatiereolutie uitvoeren.<sup>62</sup> De twee uitzonderingen die Sarooshi noemt zijn het geval waarin de Veiligheidsraad niet in staat was om "overall authority and control" uit te oefenen, bijvoorbeeld omdat staten niet rapporteren aan de Raad, en het geval waarin de betrokken staten buiten de bevoegdheden die aan hen zijn gedelegeerd treden. De CAVV is overigens van oordeel dat zulks niet afdoet aan de inherente verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad voor de naleving van

---

<sup>57</sup> Mogelijke aansprakelijkheid van de VN voor de manier waarop een geautoriseerde operatie wordt uitgevoerd moet worden onderscheiden van de eventuele aansprakelijkheid voor het geven van een onrechtmatige autorisatie zelf. Deze laatste vorm van aansprakelijkheid valt buiten de reikwijdte van dit advies.

<sup>58</sup> Seyersted, supra noot 24, pp. 110-112.

<sup>59</sup> Supra noot 9, para 17.

<sup>60</sup> Blokker stelt dat: "Hardly any research has been done concerning such complex responsibility questions in relation to UN-authorized operations by 'coalitions of the able and willing'", N. Blokker, supra noot 27, p. 546.

<sup>61</sup> Seyersted, supra noot 24, p. 121; P. Klein, supra noot 53, p. 379; Amrallah, supra noot 53, p. 74; C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations* 244 (1996).

<sup>62</sup> Sarooshi, supra noot 27, p. 163.

verplichtingen krachtens hoofdstuk VII van het Handvest, omdat de VN natuurlijk wel aansprakelijk is voor haar organen zoals de Veiligheidsraad.

De CAVV is van oordeel dat de VN de verplichting heeft om de nodige mechanismen in te stellen teneinde "overall authority and control" uit te oefenen.

Volgens de doctrine moet optreden door een nationaal contingent of een lid daarvan dat treedt buiten de grenzen van de VN autorisatie aan de troepenleverende staten worden toegerekend.<sup>63</sup>

### **3.5 De effectuering van de aansprakelijkheid**

Effectuering van aansprakelijkheid is een complexe materie, die op zichzelf een aparte studie vergt. De CAVV ontkomt er echter niet aan om in het kader van het onderhavige advies dit onderwerp aan te stippen. In deze paragraaf wordt de problematiek op hoofdlijnen - en voorzover relevant voor dit advies - geschetst. De oplossingen die de CAVV terzake voorstaat worden geschetst in paragraaf 4.

Voorts dient een andere waarschuwende opmerking vooraf te worden gemaakt. Effectuering van aansprakelijkheid stuit vaak op praktische problemen. Vanuit het oogpunt van de gelaedeerden - veelal onschuldige burgers in door oorlogsgeweld getroffen gebieden - is het niet eenvoudig om de weg naar de rechter te vinden. Niettemin acht de CAVV het van belang om de - zij het veelal theoretische - mogelijkheden van effectuering van aansprakelijkheid te schetsen.

Bij de beschrijving van de effectuering van aansprakelijkheid dient onderscheid te worden gemaakt al naar gelang het soort primaire norm dat geschonden is. In het geval van de schending van volkenrechtelijke normen (zie 2.5.1) kunnen in beginsel alleen staten aansprakelijkheid effectueren. Een uitzondering hierop vormen volkenrechtelijke normen die rechtstreeks rechten aan individuen verlenen onder het volkenrecht. In deze categorie vallen onder meer normen van mensenrechten en misschien ook normen van IHR.<sup>64</sup>

De tweede categorie primaire normen wordt gevormd door nationaalrechtelijke normen, de schending waarvan in bepaalde omstandigheden een basis kan vormen voor volkenrechtelijke aansprakelijkheid (zie 2.5.2). In de praktijk kunnen zowel individuen als staten aansprakelijkheid voor schending van deze normen effectueren.

#### **3.5.1 Effectuering van aansprakelijkheid van lidstaten**

Effectuering van aansprakelijkheid van lidstaten kan op drie manieren plaatsvinden:

(a) Interne procedures

---

<sup>63</sup> Zie de verwijzingen in noot 61; Sarooshi, supra noot 27, p. 165.

<sup>64</sup> Zie Study Concerning the Right to Restitution, Compensation and Rehabilitation for Victims of Gross Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms, Final Report submitted by Mr. Theo van Boven, Special Rapporteur of 2 July 1993, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/8.

Bij internationaal samengestelde troepenmachten, optredend met autorisatie van de VN worden claims op basis van schendingen van privaatrechtelijke normen afgedaan door middel van een interne procedure binnen nationale contingenten.<sup>65</sup> Deze bestaat daaruit dat een lid van ieder contingent ("claims officer") claims in behandeling neemt en afdoet. Deze procedure staat alleen open voor burgers en regeringen van de gaststaten van de troepenmachten. Een vorm van hoger beroep is mogelijk. Het is de vraag of het bestaan en het functioneren van deze procedure volledig in overeenstemming zijn met het gewonterechtelijke recht op toegang tot een onafhankelijke instantie.

#### (b) Nationale rechters

Staten of individuen kunnen een procedure aanspannen voor een nationale rechter. Problemen die zich in dit verband voordoen zijn onder andere:

- verschillen in de plaats die in nationale rechtsordes aan het internationale recht wordt toegekend;
- wat betreft de hiervoor, in paragraaf 2.5, genoemde primaire normen, kunnen in de huidige rechtspraktijk individuen uitsluitend in de sector van de mensenrechten afdwingbare rechten aan die normen ontlenen;
- het invoeren en verlenen van staatsimmunitet, indien een procedure wordt gevoerd tegen een vreemde staat;
- gebrek aan ervaring met de uitleg en toepassing van het internationale recht door de nationale rechter.

#### (c) Internationale rechters

In geval van aansprakelijkheid van staten voor onrechtmatige daden tijdens VN vredesoperaties zullen Staten, al dan niet ter uitoefening van diplomatieke bescherming t.b.v. gelaedeerde onderdanen, veelal eerst een diplomatieke claim terzake formuleren. Indien dit geen succes oplevert, kunnen zij een procedure aanspannen voor een internationaal tribunaal. Problemen die zich in dit verband voordoen zijn onder andere:

- aarzeling van een Staat om de eis van een gelaedeerde onderdaan over te nemen;
- de hoge financiële en politieke drempel om naar een internationaal tribunaal te stappen.

Ook individuen kunnen een procedure aanspannen voor een internationaal tribunaal, maar in de huidige stand van het internationale recht is dit slechts in beperkte mate mogelijk.

### **3.5.2 Effectuering van aansprakelijkheid van internationale organisaties**

De manieren waarop aansprakelijkheid van internationale organisaties geëffectueerd kan worden zijn dezelfde als in het geval van staten

---

<sup>65</sup> Zoals bij SFOR: zie Prescott, supra noot 43

#### (a) Interne procedure

De VN maakt in de praktijk van vredesoperaties onder "command and control" van de VN gebruik van een interne procedure voor het afdoen van privaatrechtelijke claims.<sup>66</sup> Deze procedure bestaat uit het oprichten van een "local claims review board" die bestaat uit leden van de vredesoperatie. Problemen die aan deze methode kleven zijn onder andere:

- te grote werklast van de local claims review boards waardoor claims blijven liggen<sup>67</sup>;
- onduidelijkheid over het toepasselijke materiële recht<sup>68</sup>;
- de internationale organisatie is rechter in eigen zaak.

#### (b) Nationale rechters

Staten of individuen kunnen een procedure aanspannen voor een nationale rechter. Hier kunnen zich dezelfde soorten problemen voordoen, die vermeld zijn in paragraaf 3.5.1(b). Het grootste probleem in dit geval is dat de organisatie vaak een beroep zal doen op haar immuniteit van jurisdictie. In de praktijk hebben nationale gerechten dit beroep soms wel en soms niet gehonoreerd.<sup>69</sup>

#### (c) Internationale rechters

Hier geldt hetzelfde als is opgemerkt in paragraaf 3.5.1(c), namelijk de problemen die zich voordoen wanneer staten een procedure voor een internationaal tribunaal aanspannen alsmede de beperktheid van de mogelijkheden voor individuen om zulks te doen. Een obstakel is bovendien dat internationale organisaties geen partij in het geding kunnen zijn voor veel internationale gerechten. Dat is bijvoorbeeld het geval voor het IGH en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.<sup>70</sup> Een uitzondering is het Internationale Tribunaal voor Zeerecht.<sup>71</sup>

Voor de problemen die in de subparagrafen (b) en (c) zowel m.b.t. aansprakelijkheid van lidstaten als van internationale organisaties geschetst zijn, zou ad hoc arbitrage een oplossing kunnen bieden.

---

<sup>66</sup> Zie supra noot 9, para. 20-29.

<sup>67</sup> Supra noot 9, para. 28.

<sup>68</sup> Supra noot 9, para. 29.

<sup>69</sup> Zie A. Reinisch, *International Organizations before National Courts* (2000). Een voorbeeld van een zaak waarin een beroep op immuniteit wel werd gehonoreerd is de zaak *Abdi Hosh Askir v. Boutros Boutros Ghali, Joseph E. Connor e.a.*, US District Court SDNY, 29 juli 1996.

<sup>70</sup> *Bankovic et al. v. Belgium and 16 other states*, zie noot 36: de kwestie van "the alleged several liability of the respondent States for an act carried out by an international organisation of which they are members" werd door het Hof niet onderzocht, gelet op zijn standpunt inzake de belangrijkste grond van niet-ontvankelijkheid (para. 83).

<sup>71</sup> Zie Artikel 20 Statuut ITLOS jo. Artikel 139 UNCLOS. Deze uitzondering is overigens voor de in dit advies behandelde materie niet relevant.

## **4. DE VOORGESTANE RECHTSONTWIKKELING**

### **4.1 Algemene uitgangspunten**

De CAVV is van mening dat het wenselijk is dat er een aansprakelijkheidsregime komt zonder lacunes zowel op het vlak van de primaire als de secundaire regels.

De CAVV is van mening dat een aansprakelijkheidsregime drie doelstellingen heeft:

- het waarborgen van de bescherming van slachtoffers;
- het voorkomen van nieuwe onrechtmatige daden door aansprakelijkheid daar neer te leggen waar het preventieve effect het grootst is; en
- het voorkomen dat het autonome optreden van de VN teveel wordt belemmerd.

Voorts merkt de CAVV het volgende op.

Het is in veel gevallen onduidelijk welke materiële normen van toepassing zijn op een vredesoperatie. Dit geldt in de eerste plaats voor internationaalrechtelijke normen. Een voorbeeld hiervan is de vraag naar de toepasselijke normen van internationaal humanitair recht op vredesoperaties onder VN "command and control". Het "Secretary-General's Bulletin" dat in 1999 werd uitgevaardigd heeft deze onduidelijkheid niet kunnen wegnemen. De CAVV wijst op de noodzaak van een codificatie van materiële normen van toepassing op vredesoperaties.

Ook voor nationaal-civilrechtelijke normen geldt dat er veel onduidelijkheid is. Ook hier dienen de toepasselijke normen bij de aanvang van een vredesoperatie kenbaar gemaakt te zijn aan alle betrokken partijen.

Bij de vraag in hoeverre lidstaataansprakelijkheid voor optreden van internationale organisaties gewenst is staan twee rechtspolitieke overwegingen tegenover elkaar. Aan de ene kant is de overweging dat het aanvaarden van lidstaataansprakelijkheid ertoe kan leiden dat lidstaten zich meer gaan bemoeien met de besluitvorming in de organisatie. Dit kan een inbreuk zijn op de autonomie van de organisatie en haar mogelijkheden om efficiënt op te treden. Aan de andere kant staat de overweging dat de rechten van derden bescherming verdienen. Lidstaataansprakelijkheid draagt daaraan bij.

Tenslotte kan het aanvaarden van een lage drempel voor lidstaataansprakelijkheid voor het optreden van een internationale organisatie ertoe leiden dat lidstaten terughoudend zullen zijn mee te werken aan operationele activiteiten van een internationale organisatie.

Ook in geval van vredesoperaties zijn de aansprakelijkheidsregimes voor lidstaten en internationale organisaties nauw verweven. De ontwikkeling van de één beïnvloedt ook de ander. In dit verband rijst de vraag of de ontwikkeling van het aansprakelijkheidsregime voor internationale organisaties kan worden geënt op de ILC ontwerp artikelen inzake staataansprakelijkheid. De toepassing van de ontwerp artikelen is aantrekkelijk omdat ze een relatief ontwikkeld kader bieden. Het

aansprakelijkheidsregime voor internationale organisaties hoeft echter niet noodzakelijkerwijs hetzelfde te zijn als dat voor staten.<sup>72</sup>

#### **4.2 Optreden door VN organen**

De CAVV acht het bestaande rechtsregime voor aansprakelijkheid voor optreden door VN organen, zoals beschreven in paragraaf 3.2, bevredigend en ziet geen reden dat hiervan moet worden afgeweken. Derhalve is er geen goede reden om lidstaten aansprakelijk te stellen voor het optreden van VN organen. Het idee dat de VN hiervoor exclusief aansprakelijk is lijkt stevig geworteld. Afwijken van dit idee zou ook de autonomie van de organisatie teveel in gevaar brengen.

#### **4.3 Militaire contingents onder "command and control" van de VN**

De CAVV is van oordeel dat troepenleverende staten naast de VN aansprakelijk gehouden dienen te worden in geval van schendingen van het IHR (conform standpunt van de Secretaris-Generaal van de VN), indien deze staten bevoegdheden overdragen zonder waarborgen dat de Geneefse Conventies zullen worden nageleefd (conform standpunt IKRK).

Voor wat betreft de vraag van aansprakelijkheid van troepenleverende staten voor schendingen van fundamentele primaire normen in algemene zin begaan door de troepen die opereren onder "command and control" van de VN, stelt de CAVV zich op het standpunt dat er ondanks overdracht van bevoegdheden door de troepenleverende staten aan de VN ruimte is voor eigen aansprakelijkheid van deze staten vis-à-vis derde staten. Overdracht van bevoegdheden aan de VN dient gepaard te gaan met een waarborg door de VN m.b.t. de toepassing van de relevante fundamentele primaire normen. De lidstaten dienen erop toe te zien dat deze fundamentele normen door de VN zullen worden nageleefd tijdens de vredesoperatie. Bij afwezigheid van een dergelijk toezicht is, in geval schending van fundamentele primaire normen, de lidstaat zelf aansprakelijk ondanks de overdracht van bevoegdheden.

#### **4.4 Optreden door militaire contingents geautoriseerd door de VN**

In geval de VN een vredesoperatie heeft geautoriseerd aan *lidstaten* is het naar het oordeel van de CAVV wenselijk dat de lidstaten daarvoor aansprakelijk zijn. De lidstaten zijn in de beste positie om de verplichtingen van de contingents te doen naleven. Bij het verlenen van autorisatie dient de Veiligheidsraad een duidelijk mandaat op te stellen, een tijdslimiet te stellen en een rapportageplicht aan de Veiligheidsraad op te leggen aan de betrokken lidstaten. Het monopolie van de Veiligheidsraad op het autoriseren van het gebruik van geweld brengt een inherente verantwoordelijkheid met zich mee. De

---

<sup>72</sup> "In studying the questions which arise in the context of this article, care must be taken not to go beyond the scope of the draft under consideration which, as already stated, is limited in respect of international responsibility to the responsibility of States, and does not deal with questions relating to the responsibility of subjects of international law other than States. [...] the responsibility of international organizations is governed by rules which are not necessarily the same as those governing the responsibility of States.", YB ILC 1975, Vol. II (Part Two), at 89-90.



aansprakelijkheid van de VN is ook in overeenstemming met de doelstelling van een regime zonder lacunes. Het is wenselijk dat de mogelijkheid om ook de VN aansprakelijk te houden wordt ontwikkeld.

In geval de VN een vredesoperatie heeft geautoriseerd aan een *regionale organisatie*, gelden *mutatis mutandis* dezelfde overwegingen m.b.t. aansprakelijkheid als beschreven in de voorgaande alinea.

#### **4.5 De effectuering van de aansprakelijkheid**

Het waarborgen van de bescherming van slachtoffers van onrechtmatige daden is een van de doelstellingen van het aansprakelijkheidsregime en staat dan ook voorop bij de effectuering van de aansprakelijkheid.

##### **4.5.1. Effectuering van aansprakelijkheid van lidstaten**

De effectuering van aansprakelijkheid van lidstaten kan plaatsvinden via:

- interne procedures binnen nationale contingenten;
- een beroep op nationale rechters; en
- een beroep op internationale rechters.

Met betrekking tot de *interne procedures binnen nationale contingenten*: het gewoonterechtelijk recht op toegang tot een onafhankelijke instantie vereist het instellen van een orgaan dat uit meerdere leden bestaat, functioneert volgens een eerlijke procedure (“due process of law”) en waarvan de beslissingen openbaar worden gemaakt.

Met betrekking tot een beroep op *nationale rechters*: twee sporen dienen te worden gevolgd. Incorporatie van internationale normen in nationale rechtsordes dient zoveel mogelijk te worden bevorderd. Tevens dient het verlenen van rechtstreekse werking aan relevante normen te worden verzekerd zodat belanghebbende partijen er zich op kunnen beroepen voor de nationale rechter.

De nationale rechter dient over te gaan tot een *prima facie* onderzoek in het licht van internationale rechtsnormen van de beschikbaarheid van adequate interne rechtsmiddelen die binnen de staat die van de schending wordt beschuldigd ter beschikking staan van de gelaedeerde. Bij negatief resultaat is het wenselijk dat nationale rechtbanken de staatsimmunititeit niet toekennen en overgaan tot beslechting van het voorliggende geschil.

Met betrekking tot een beroep op *internationale rechters* dient het uitoefenen van de diplomatieke bescherming door staten, gelet op de huidige beperkte *locus standi* van het individu voor dergelijke tribunalen, als ultieme mogelijkheid te worden benut zonder dat dit als een onvriendelijke daad wordt beschouwd.

#### 4.5.2 Effectuering van aansprakelijkheid van internationale organisaties

De effectuering van aansprakelijkheid van internationale organisaties kan plaatsvinden via:

- interne procedures binnen de vredesoperaties;
- een beroep op nationale rechters;
- een beroep op internationale rechters;
- een individuele klachtenprocedure; en
- ad hoc arbitrage.

Met betrekking tot de *interne procedure binnen de vredesoperaties*: de “local claims review board” dient te beantwoorden aan het beginsel van onafhankelijkheid, te bestaan uit meerdere leden, te functioneren volgens een eerlijke procedure (“due process of law”) en de beslissingen dienen openbaar te worden gemaakt.

De oprichting van een “Central Claims Commission” waarbij slachtoffers van onrechtmatige daden tijdens VN vredesoperaties een claim kunnen indienen dient zonder verwijl te geschieden. De CAVV acht de spoedige oprichting van een “Central Claims Commission” binnen de VN wenselijk en suggereert dat Nederland hiertoe initiatieven ontwikkelt.

Met betrekking tot een beroep op *nationale rechters*: deze dient over te gaan tot een *prima facie* onderzoek in het licht van internationale rechtsnormen van de beschikbaarheid van adequate interne rechtsmiddelen die binnen een internationale organisatie ter beschikking staan van de gelaedeerde. Bij negatief resultaat is het wenselijk dat nationale rechtbanken de immuniteit niet toekennen en overgaan tot beslechting van het voorliggende geschil.

Met betrekking tot een beroep op *internationale rechters*: de mogelijkheid dient overwogen te worden internationale organisaties als partij (verweerder) te laten optreden voor internationale tribunalen die dan kennis zouden kunnen nemen van eisen ingediend door staten (of andere internationale organisaties). Deze innovatie laat de mogelijkheid van meervoudige eisen ingediend tegen verscheidene lidstaten van de internationale organisatie onaangetast.

Met betrekking tot een *individuele klachtenprocedure*: met betrekking tot *schendingen van humanitair recht* door staten en/of internationale organisaties dienen de pogingen om te komen tot een individuele klachtenprocedure in het kader van de Geneefse Conventies en de Aanvullende Protocollen I en II te worden voortgezet.

Met betrekking tot *ad hoc arbitrage*: claims als gevolg van onrechtmatige daden tijdens VN vredesoperaties door staten en/of internationale organisaties zouden ook hieraan kunnen worden voorgelegd.

## **5. CONCLUSIES / AANBEVELINGEN**

### **5.1 Algemene uitgangspunten**

#### **5.1.1 Toepasselijkheid van primaire normen (ontleend aan 2.5.1)**

In het algemeen geldt dat de normen waaraan staten gebonden zijn voortvloeien uit de verdragen die zij hebben gesloten, gewoonterechtelijke normen en algemene rechtsbeginselen. De hoeveelheid en inhoud van normen waaraan staten zijn gebonden is potentieel onbeperkt. De CAVV is van oordeel dat bij deelname van staten aan peacekeeping operaties onder “effectieve command and control” van de VN zich de situatie kan voordoen dat volkenrechtelijke verplichtingen van staten die verder reiken dan gewoonterechtelijke normen waar ook de internationale organisatie aan gebonden is in tijd en ruimte buiten werking worden gesteld voor wat betreft het optreden van die nationale contingenten.

### **5.2 De Stand van het recht**

#### **5.2.1 Optreden door VN organen (ontleend aan 3.2)**

In de doctrine wordt algemeen aanvaard dat het optreden van individuen die optreden als *de iure* of *de facto* orgaan van een internationale organisatie alleen aan die organisatie wordt toegerekend. De CAVV sluit zich hierbij aan.

#### **5.2.2 Optreden door militaire contingenten onder "command and control" van de VN (ontleend aan 3.3.)**

De CAVV stelt vast dat in algemene zin de VN aansprakelijk is voor onrechtmatige daden tijdens VN vredesoperaties.

Er is geen statenpraktijk of jurisprudentie bekend met betrekking tot de uitzonderlijke situatie dat een militair contingent of een lid daarvan dat formeel onder VN "command and control" staat in feite optreedt op instructie van nationale autoriteiten. In zijn rapport uit 1996 impliceert de Secretaris-Generaal dat wanneer een zendstaat instructies gaf tot een specifieke actie dat optreden aan die staat moet worden toegerekend. De CAVV deelt dit standpunt van de Secretaris-Generaal en wijst erop dat bij schending van relevante fundamentele primaire normen tijdens de vredesoperatie de VN exclusief aansprakelijk zal zijn, behalve indien deze schendingen plaatsvinden doordat een troepenleverende staat zich heeft gemengd in de commandostructuur van de VN.

#### **5.2.3 Optreden door militaire contingenten geautoriseerd door de VN (ontleend aan 3.4)**

De CAVV leidt uit de opvatting van de Secretaris-Generaal van de VN dat "where a Chapter VII-authorized operation is conducted under national command and control,

international responsibility for the activities of the force is vested in the State or States conducting the operation" af dat controle door de VN op basis van een autorisatie alleen onvoldoende is om optreden aan de VN toe te rekenen. De CAVV is van oordeel dat deze opvatting steun lijkt te vinden in het geldend volkenrecht.

De CAVV is van oordeel dat de situatie dat de Veiligheidsraad niet in staat is om "overall authority and control" uit te oefenen over een door de VN geautoriseerde operatie, doordat bijvoorbeeld de aan de operatie deelnemende Staten niet rapporteren aan de Raad of doordat de betrokken Staten buiten de aan hen gedelegeerde bevoegdheden treden, niet afdoet aan de inherente verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad voor de naleving van verplichtingen krachtens hoofdstuk VII van het Handvest, omdat de VN natuurlijk wel aansprakelijk is voor haar organen zoals de Veiligheidsraad.

De CAVV is van oordeel dat de VN de verplichting heeft om de nodige mechanismen in te stellen teneinde "overall authority and control" uit te oefenen.

### **5.3 De effectuering van de aansprakelijkheid (ontleend aan: 3.5)**

Hoewel effectuering van aansprakelijkheid vaak op praktische problemen stuit, acht de CAVV het niettemin van belang om de - zij het veelal theoretische - mogelijkheden van effectuering van aansprakelijkheid te schetsen.

Voor de problemen die effectuering van aansprakelijkheid (zowel van lidstaten als van internationale organisaties) voor nationale resp. internationale rechters met zich meebrengt, zou ad hoc arbitrage een oplossing kunnen bieden.

### **5.4 De voorgestane rechtsontwikkeling**

#### **5.4.1 Algemene uitgangspunten (ontleend aan: 4.1)**

De CAVV is van mening dat het wenselijk is dat er een aansprakelijkheidsregime komt zonder lacunes zowel op het vlak van de primaire als de secundaire regels.

De CAVV is van mening dat een aansprakelijkheidsregime drie doelstellingen heeft:

- het waarborgen van de bescherming van slachtoffers;
- het voorkomen van nieuwe onrechtmatige daden door aansprakelijkheid daar neer te leggen waar het preventieve effect het grootst is; en
- het voorkomen dat het autonome optreden van de VN teveel wordt belemmerd.

Voorts merkt de CAVV het volgende op.

Het is in veel gevallen onduidelijk welke materiële normen van toepassing zijn op een vredesoperatie. Dit geldt in de eerste plaats voor internationaalrechtelijke normen. Een voorbeeld hiervan is de vraag naar de toepasselijke normen van internationaal humanitair recht op vredesoperaties onder VN "command and control". Het "Secretary-General's Bulletin" dat in 1999 werd uitgevaardigd heeft deze onduidelijkheid niet kunnen

wegnemen. De CAVV wijst op de noodzaak van een codificatie van materiële normen van toepassing op vredesoperaties.

Ook voor nationaal-civilrechtelijke normen geldt dat er veel onduidelijkheid is. Ook hier dienen de toepasselijke normen bij de aanvang van een vredesoperatie kenbaar gemaakt te zijn aan alle betrokken partijen.

Bij de vraag in hoeverre lidstaataansprakelijkheid voor optreden van internationale organisaties gewenst is staan twee rechtspolitieke overwegingen tegenover elkaar. Aan de ene kant is dat de overweging dat het aanvaarden van lidstaataansprakelijkheid ertoe kan leiden dat lidstaten zich meer gaan bemoeien met de besluitvorming in de organisatie. Dit kan een inbreuk zijn op de autonomie van de organisatie en haar mogelijkheden om efficiënt op te treden. Aan de andere kant staat de overweging dat de rechten van derden bescherming verdienen. Lidstaataansprakelijkheid draagt daaraan bij.

Tenslotte kan het aanvaarden van een lage drempel voor lidstaataansprakelijkheid voor het optreden van een internationale organisatie ertoe leiden dat lidstaten terughoudend zullen zijn mee te werken aan operationele activiteiten van een internationale organisatie.

Ook in geval van vredesoperaties zijn de aansprakelijkheidsregimes voor lidstaten en internationale organisaties nauw verweven. De ontwikkeling van de één beïnvloedt ook de ander. In dit verband rijst de vraag of de ontwikkeling van het aansprakelijkheidsregime voor internationale organisaties kan worden geënt op de ILC ontwerp artikelen inzake staatsaansprakelijkheid. De toepassing van de ontwerp artikelen is aantrekkelijk omdat ze een relatief ontwikkeld kader bieden. Het aansprakelijkheidsregime voor internationale organisaties hoeft echter niet noodzakelijkerwijs hetzelfde te zijn als dat voor staten

#### **5.4.2 Optreden door VN organen (ontleend aan 4.2)**

De CAVV acht het bestaande rechtsregime voor aansprakelijkheid voor optreden door VN organen, zoals beschreven in paragraaf 3.2, bevredigend en ziet geen reden dat hiervan moet worden afgeweken. Derhalve is er geen goede reden om lidstaten aansprakelijk te stellen voor het optreden van VN organen. De idee dat de VN hiervoor exclusief aansprakelijk is lijkt stevig geworteld. Afwijken van dit idee zou ook de autonomie van de organisatie teveel in gevaar brengen.

#### **5.4.3 Militaire contingenten onder "command and control" van de VN (ontleend aan 4.3)**

De CAVV is van oordeel dat troepenleverende staten naast de VN aansprakelijk gehouden dienen te worden in geval van schendingen van het Internationaal Humanitair Recht (conform standpunt van de Secretaris-Generaal van de VN), indien deze staten bevoegdheden overdragen zonder waarborgen dat de Geneefse Conventies zullen worden nageleefd (conform standpunt IKRK).

Voor wat betreft de vraag van aansprakelijkheid van troepenleverende staten voor schendingen van fundamentele primaire normen in algemene zin begaan door de troepen die opereren onder "command and control" van de VN, stelt de CAVV zich op het standpunt dat er ondanks overdracht van bevoegdheden door de troepenleverende staten aan de VN ruimte is voor eigen aansprakelijkheid van deze staten vis-à-vis derde staten. Overdracht van bevoegdheden aan de VN dient gepaard te gaan met een waarborg door de VN m.b.t. de toepassing van de relevante fundamentele primaire normen. De lidstaten dienen erop toe te zien dat deze fundamentele normen door de VN zullen worden nageleefd tijdens de vredesoperatie. Bij niet-naleving van deze beide verplichtingen is, in geval schending van fundamentele primaire normen, de lidstaat zelf aansprakelijk ondanks de overdracht van bevoegdheden.

#### **5.4.4 Optreden door militaire contingenten geautoriseerd door de VN (ontleend aan 4.4)**

In geval de VN een vredesoperatie heeft geautoriseerd aan *lidstaten* is het naar het oordeel van de CAVV wenselijk dat de lidstaten daarvoor aansprakelijk zijn. De lidstaten zijn in de beste positie om de verplichtingen van de contingenten te doen naleven. Bij het verlenen van autorisatie dient de Veiligheidsraad een duidelijk mandaat op te stellen, een tijdslimiet te stellen en een rapportageplicht aan de Veiligheidsraad op leggen aan de betrokken lidstaten. Het monopolie van de Veiligheidsraad op het autoriseren van het gebruik van geweld brengt een inherente verantwoordelijkheid met zich mee. De aansprakelijkheid van de VN is ook in overeenstemming met de doelstelling van een regime zonder lacunes. Het is wenselijk dat de mogelijkheid om ook de VN aansprakelijk te houden wordt ontwikkeld.

#### **5.4.5 De effectuering van de aansprakelijkheid (ontleend aan 4.5)**

Met betrekking tot de *interne procedure binnen de vredesoperaties*: de "local claims review board" dient te beantwoorden aan het beginsel van onafhankelijkheid, te bestaan uit meerdere leden, te functioneren volgens een eerlijke procedure ("due process of law") en de beslissingen dienen openbaar te worden gemaakt.

De oprichting van een "Central Claims Commission" waarbij slachtoffers van onrechtmatige daden tijdens VN vredesoperaties een claim kunnen indienen dient zonder verwijl te geschieden. De CAVV acht de spoedige oprichting van een "Central Claims Commission" binnen de VN wenselijk en suggereert dat Nederland hiertoe initiatieven ontwikkelt.

## BIJLAGE I: DE STAND VAN HET RECHT

### 1. OPTREDEN DOOR VN ORGANEN

#### 1.1 Doctrine

In de doctrine wordt algemeen aanvaard dat het optreden van individuen die optreden als *de iure* of *de facto* orgaan van een internationale organisatie alleen aan die organisatie worden toegerekend.<sup>73</sup> In de literatuur is gesuggereerd dat het objectieve karakter van de rechtspersoonlijkheid van de VN met zich meebrengt dat lidstaataansprakelijkheid voor optreden van de organisatie is uitgesloten.<sup>74</sup>

### 2. OPTREDEN DOOR MILITAIRE CONTINGENTEN ONDER "COMMAND AND CONTROL" VAN DE VN

#### 2.1 Statenpraktijk en praktijk van internationale organisaties

##### 2.1.1 De Congo

Naar aanleiding van optreden van de VN vredesbewarende operatie ONUC dienden Belgische, Griekse, Italiaanse, Luxemburgse en Zwitserse burgers claims in tegen de VN op basis van lichamelijk letsel, dood, en schade aan hun eigendom. De regeringen van deze burgers namen de claims van de burgers over op grond van diplomatieke bescherming. De VN kwam vervolgens overeen met deze staten om schadevergoeding te betalen in de vorm van "lump sums". In de overeenkomst met België werd gesteld dat dit gebeurde op basis van het beginsel dat de VN "would not evade responsibility where it was established that United Nations agents had in fact caused unjustifiable damage to innocent parties."<sup>75</sup>

<sup>73</sup> Zie E. Butkiewicz, *The Premises of International Responsibility of Inter-Governmental Organizations*, 11 *Polish Yearbook of International Law* 129 (1981-82); L. Condorelli, *Le Statut des Forces de l'ONU et le Droit International Humanitaire*, 78 *Rivista di Diritto Internazionale* 893 (1995). Zie ook P. de Visscher, *Rapport Préliminaire, Les Conditions d'Application des Lois de la Guerre aux Opérations Militaires des Nations Unies*, Ann. IDI 54-I (1971), p. 48: "Dans l'hypothèse d'une force composée d'individues, recrutés directement par l'Organisation elle-même, celle-ci devrait, de toute évidence, être tenue pour << exclusivement >> responsable."

<sup>74</sup> Bv. door P. de Visscher, *Rapport Préliminaire, Les Conditions d'application des Lois de la Guerre aux Opérations Militaires des Nations Unies*, Ann. IDI 54-I (1971), p. 57; C.F. Amerasinghe, *Liability to Third Parties of Member States of International Organizations: Practice, Principle and Judicial Precedent*, 85 *American Journal of International Law* 259 (1991), p. 276.

<sup>75</sup> *Agreement between the United Nations and Belgium relating to the Settlement of Claims Filed Against the United Nations in The Congo by Belgian Nationals van 20 februari 1965*, 535 UNTS 199.

De Sovjet-Unie protesteerde tegen de schadevergoeding, omdat België agressie gepleegd zou hebben tegen de Congo en daardoor elke morele of juridische aanspraak zou hebben verloren. De Secretaris-Generaal antwoordde dat: "it has always been the policy of the United Nations, acting through the Secretary-General, to compensate individuals who have suffered damages for which the Organization was legally liable. This policy is in keeping with generally recognized legal principles and with the Convention on Privileges and Immunities of the United Nations. In addition, in regard to the United Nations activities in the Congo, it is reinforced by the principles set forth in the international conventions concerning the protection of the life and property of civilian population during hostilities as well as by considerations of equity and humanity which the United Nations cannot ignore."<sup>76</sup>

### 2.1.2 Rapport van de Secretaris-Generaal over claims

In 1996 schreef de Secretaris-Generaal van de VN een rapport waarin hij het aansprakelijkheidsregime voor optreden van VN vredesoperaties overzag.<sup>77</sup> Hieruit blijkt dat in de ogen van de VN de grondslag voor haar aansprakelijkheid dezelfde is t.o.v. de gaststaat en haar onderdanen als t.o.v. andere staten en hun onderdanen. Dit terwijl in een overeenkomst met de gaststaat alleen de aansprakelijkheid van de VN t.o.v. die staat is geregeld. Ook lijkt het erop dat de grondslag dezelfde geacht wordt voor privaatrechtelijke claims en publiekrechtelijke claims, ervan uitgaande dat een claim op basis van een schending van het oorlogsrecht een publiekrechtelijke claim is. De Secretaris-Generaal bespreekt de "lump sums" (gebaseerd op publiekrechtelijke claims, namelijk schending van het oorlogsrecht) uitgekeerd n.a.v. Congo, en andere claims onder één noemer.

De Secretaris-Generaal stelt over de grondslag voor aansprakelijkheid dat: "The international responsibility of the United Nations for the activities of United Nations forces is an attribute of its international legal personality and its capacity to bear international rights and obligations. It is also a reflection of the principle of State responsibility - widely accepted to be applicable to international organizations - that damage caused in breach of an international obligation and which is attributable to the State (or to the Organization), entails the international responsibility of the State (or of the Organization). [...] The undertaking to settle disputes of a private law nature submitted against it and the practice of actual settlement of such third-party claims - although not necessarily according to the procedure provided for under the status-of-forces agreement - evidence the recognition on the part of the United Nations that liability for damage caused by members of United Nations forces is attributable to the Organization."<sup>78</sup>

<sup>76</sup> Geciteerd in R. Simmons, *Legal Problems Arising from the United Nations Military Operations in the Congo* 240 (1968).

<sup>77</sup> *Financing of the United Nations Protection Force, the United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia, the United Nations Preventive Deployment Force and the United Nations Peace Forces Headquarters*, report of the Secretary-General van 20 september 1996, UN Doc. A/51/389.

<sup>78</sup> *Id.*, para. 6-8.



De Secretaris-Generaal maakt een onderscheid tussen aansprakelijkheid voor de "ordinary operation of the force" en voor "combat-related activities". Voor de laatste is de VN alleen aansprakelijk wanneer de VN het exclusieve bevel voert. Dat kan het geval zijn als expliciet "operational command and control" is overgedragen door de troepenleverende staten aan de VN, of als de VN in feite "effective control" uitoefent in het geval er niets expliciet is overeengekomen. "Where a Chapter VII-authorized operation is conducted under national command and control, international responsibility for the activities of the force is vested in the State or States conducting the operation."<sup>79</sup> In zijn rapport stelt de Secretaris-Generaal categorisch dat in de relatie tussen de VN en de gaststaat de organisatie aansprakelijk is voor het optreden van vredesmacht onder "command and control" van de VN.<sup>80</sup> De organisatie kan echter regres nemen op de zendstaat "if the damage was caused as a result of gross negligence or wilful misconduct of a member of its national contingent, or has entailed his international criminal responsibility." De Secretaris-Generaal stelt ook dat: "The General Assembly may wish to consider recognizing the concurrent responsibility of the State of nationality for violations of international humanitarian law by members of its national contingent and its responsibility in compensation."<sup>81</sup> De Algemene Vergadering heeft deze aanbeveling niet overgenomen.

## 2.2 Nationale jurisprudentie

### 2.2.1 N.K. v. Oostenrijk<sup>82</sup>

In N.K. tegen Oostenrijk (1979) eiste N.K. schadevergoeding van Oostenrijk voor het Oberlandesgericht van Wenen voor schade veroorzaakt door een soldaat in het Oostenrijkse contingent van UNDOF, een VN vredesbewarende operatie. N.K. stelde dat Oostenrijk aansprakelijk was voor het Oostenrijkse contingent omdat leden van het contingent onderworpen bleven aan Oostenrijks recht, en dat de verhouding tussen Oostenrijk en de VN niet relevant was t.o.v. een derde partij. Het Oberlandesgericht was het hier niet mee eens. Het ging uitvoerig in op hoe bevelvoering was geregeld in de overeenkomst tussen Oostenrijk en de VN. Daaruit concludeerde het dat de VN commandant verstreckende bevoegdheden had t.o.v. leden van het Oostenrijkse contingent. Het stelde dat, ervan uitgaande dat het specifieke bevel in kwestie was gegeven door de VN commandant en verder doorgegeven via de commandoketen, de soldaat die de schade veroorzaakte handelde als een orgaan van de VN en niet van Oostenrijk. Oostenrijk kon daarom niet aansprakelijk worden gesteld.

---

<sup>79</sup> Id., para. 17.

<sup>80</sup> Supra noot 77, para. 42.

<sup>81</sup> Supra noot 77, para. 44.

<sup>82</sup> N.K. v. Oostenrijk, Oberlandesgericht Wenen, 77 ILR 470.

### 2.2.2 Nissan v. het Verenigd Koninkrijk

In Nissan tegen het Verenigd Koninkrijk (1967-1969) eiste een Cyprioot, meneer Nissan, schadevergoeding van het Verenigd Koninkrijk voor schade aan zijn hotel in Cyprus veroorzaakt door het Britse contingent van UNFICYP. De Britse regering stelde dat het optreden in kwestie niet aan haar kon worden toegerekend omdat "the members of the force were temporarily servants to the commander and that his master was in turn the United Nations, who were to be treated as equivalent to an independent sovereign state."

De rechter in eerste aanleg stelde dat de vraag of de leden van het Britse contingent handelden als "agents" van de VN of van het Verenigd Koninkrijk moest worden beantwoord aan de hand van de overeenkomsten tussen de VN en Cyprus en tussen de VN en het Verenigd Koninkrijk.<sup>83</sup> Op basis van deze overeenkomsten concludeerde de rechter dat de leden van het Britse contingent hadden gehandeld als "agents" van de VN. Het bevel over hen was overgedragen aan de VN commandant en de bevoegdheid die hun eigen contingentscommandant had was slechts afgeleid van het bevel van de VN commandant. Het optreden van het contingent kon niet aan het Verenigd Koninkrijk worden toegerekend.

Het beroep dat Nissan instelde werd verworpen door de rechters in hoger beroep.<sup>84</sup> Deze laatsten stelden dat omdat de leden van het Britse contingent onder bevel van een VN commandant stonden, zij handelden als "agents" van de VN. Hun optreden kon daarom alleen aan de VN worden toegerekend.

In cassatie bij het House of Lords vond Nissan echter wel gehoor.<sup>85</sup> De Lords meenden dat de handelingen van het Britse contingent wel aan het Verenigd Koninkrijk konden worden toegerekend. Zij kwamen tot deze conclusie op basis van twee overwegingen. De eerste overweging was dat het organieke bevel over het contingent bij de troepenleverende staat lag. Lord Pearce stelde dat: "The functions of the force as a whole are international. But its individual component forces have their own national duty and discipline and remain in their own national service." De tweede overweging van de Lords was dat in de "Regulations" uitgevaardigd door de Secretaris-Generaal was neergelegd dat de VN claims zou afdoen voor zover die niet door de troepenleverende staten afgedaan.

Opgemerkt moet worden dat deze tweede overweging niet van toepassing is op andere VN vredesbewarende operaties. Voor al zulke operaties - met uitzondering van UNFICYP - gold de grondslag van aansprakelijkheid en de bijbehorende procedure als beschreven in het overzicht van de Secretaris-Generaal in zijn rapporten van 1996 en 1997.

<sup>83</sup> Nissan v. Attorney-General, Queen's Bench Division, 17 februari 1967, [1967] All ER 200.

<sup>84</sup> Nissan v. Attorney-General, Court of Appeal, Civil Division, 29 juni 1967, [1967] All ER 1238.

<sup>85</sup> Attorney-General v. Nissan, House of Lords, 11 februari 1969, [1969] 1 All ER 629 (HL).

### 2.2.3 Manderlier v. Verenigde Naties en België

Naar aanleiding van optreden van de vredes-operatie in de Congo startte de heer Manderlier een procedure om schadevergoeding te verkrijgen tegen de VN en België. Het Brusselse Tribunaal in eerste Instantie oordeelde dat de klacht tegen de VN niet in behandeling kon worden genomen vanwege de immuniteit van jurisdictie van de organisatie. De klacht tegen België, die eruit bestond dat België zelf aansprakelijk was voor het optreden van de vredesoperatie althans dat België tekort was geschoten in de (diplomatieke) bescherming van de eiser, vond het Tribunaal ongegrond. In de eerste plaats merkte het Tribunaal op dat het optreden in kwestie niet aan organen van de Belgische staat toegerekend kon worden omdat het was begaan: "à l'étranger où ils ont été commis par des étrangers."<sup>86</sup> Daarnaast stelde Manderlier dat de Belgische staat tekort was gekomen in het beschermen van haar onderdaan. Het Tribunaal oordeelde dat dit niet een absolute plicht van de staat was, en dat in de omstandigheden van het geval de Belgische staat wel effectief was opgetreden namens de eiser door een "lump sum" met de VN overeen te komen. Vervolgens verwierp het Brusselse Hof van Beroep een beroep tegen een uitspraak van de rechter in eerste instantie.<sup>87</sup>

## 2.3 Doctrine

### 2.3.1 Studie door het Institut de Droit International van 1971

In 1971 bestudeerde het Institut de Droit International de vraag naar de aansprakelijkheid voor schendingen van het Internationaal Humanitair Recht door VN vredesoperaties onder command and control van de VN. De Rapporteur van het Instituut over deze kwestie, Paul de Visscher, legde eerst een voorlopig<sup>88</sup> en daarna een definitief rapport<sup>89</sup> voor aan de andere leden van het Instituut. Daarna werd hierover gedebatteerd en uiteindelijk werd een resolutie over het onderwerp aangenomen door het Instituut.<sup>90</sup>

In zijn rapporten stelde de Visscher dat in de praktijk - onder verwijzing naar de Congo - de VN en staten een exclusieve aansprakelijkheid van de VN hadden aanvaard wanneer de VN het bevel voerde. Volgens hem was het ook juridisch juist om lidstaataansprakelijkheid te verwerpen. In de eerste plaats meende hij dat als een internationale organisatie een bevoegdheid uitoefent die de lidstaten niet ieder afzonderlijk zouden kunnen uitoefenen, de organisatie daarvoor aansprakelijk moet zijn.

<sup>86</sup> Manderlier v. Verenigde Naties en België, uitspraak van 11 mei 1966, 45 ILR 446, 81 Journal des Tribunaux No. 4553 (1966), p. 721, 723.

<sup>87</sup> Manderlier v. Verenigde Naties en België, uitspraak van 15 September 1969, 69 ILR 139.

<sup>88</sup> P. de Visscher, Rapport Préliminaire sur les Conditions d'Application des Lois de la Guerre aux Opérations Militaires des Nations Unies, Annuaire IDI 54-I (1971), p. 45.

<sup>89</sup> P. de Visscher, Rapport Définitif sur les Conditions d'Application des Lois de la Guerre aux Opérations Militaires des Nations Unies, Annuaire IDI 54-I (1971), p. 116.

<sup>90</sup> Resolution sur les Conditions d'Application des Règles Humanitaires Relatives aux Conflits Armés aux Hostilités dans lesquelles les Forces des Nations Unies Peuvent Être Engagées, Annuaire IDI 54-II (1971), p. 449.

Omdat het gebruik van geweld in het VN Handvest is voorbehouden aan de VN, was het gebruik van geweld door VN vredesoperaties een functie die de lidstaten niet afzonderlijk konden uitoefenen. De aansprakelijkheid die daaruit voortvloeit moet daarom bij de VN liggen.

Ten tweede benadrukte de Visscher dat de VN de controle uitoefent over VN vredesbewarende operaties. Tenslotte stelde hij dat de rechtszekerheid vereist dat er één systeem voor aansprakelijkheid is voor alle daden van de vredesoperatie. Als dat niet zo zou zijn zouden er grote complicaties rijzen bij het bepalen van het toepasselijke recht en m.b.t. bewijs.

In de debatten naar aanleiding van de rapporten van de Visscher deelde de meerderheid van de sprekers de mening van de Visscher. Seyersted, Ago, Lachs en Verdross stelden dat alleen de VN aansprakelijk is voor de daden van een vredesoperatie onder bevel van de VN. Lachs voerde het rechtspolitieke argument aan dat landen anders zouden weigeren troepen te leveren voor een vredesoperatie. Wengler echter vond dat de troepenleverende staten aansprakelijk zijn naast de VN. Als alleen de VN aansprakelijk is, zou dat volgens Wengler de officieren van de nationale contingents ertoe aanzetten om niet langer de legaliteit van de bevelen die van de VN komen te controleren.

Het artikel over aansprakelijkheid dat het Institut uiteindelijk aannam met 53 stemmen voor en 9 onthoudingen gaat uit van de exclusieve aansprakelijkheid van de VN en luidt: "L'organisation des Nations Unies est responsable des dommages que ses Forces pourraient causer en violation des règles humanitaires relatives aux conflits armés, sans préjudice de son recours éventuel à l'égard d'un Etat dont le contingent aurait causé un tel dommage."

Volgens het merendeel van de leden van het Institut is dus alleen de VN t.a.v. derden aansprakelijk voor de daden van een vredesoperatie onder bevel van de VN. Dat neemt niet weg dat in de relatie tussen de VN en de troepenleverende staat, de eerste mogelijkerwijs een regresrecht heeft op de troepenleverende staat in geval van een schending van het oorlogsrecht.

### 2.3.2 Overige doctrine

Het merendeel van de auteurs die specifiek over aansprakelijkheid voor vredesoperaties onder "command and control" van de VN heeft geschreven is van mening dat de VN exclusief aansprakelijk is voor het optreden van militaire contingents die onder "command and control" van de VN zijn gesteld.<sup>91</sup> Onder hen valt ook Ago, die in zijn

---

<sup>91</sup> K. Ginther, *International Organizations, Responsibility*, in R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law* 163 (1986); Seyersted, *United Nations Forces in the Law of Peace and War* 119 (1966); B. Amrallah, *The International Responsibility of the U.N. for Activities carried out by U.N. Peacekeeping Forces*, 32 *Revue Egyptienne de Droit International* 57 (1976), p. 64; P. Klein, *La Responsabilité des Organisations Internationales dans les Ordres Juridiques Internes et en Droit des Gens* 280 (1998); M. Hirsch, *The Responsibility of International Organizations Towards Third Parties: Some Basic Principles* 67 (1995); M. Bothe, *Streitkräfte Internationaler Organisationen: Zugleich ein Beitrag zu völkerrechtlichen*

hoedanigheid als Special Rapporteur van het ILC inzake staatsaansprakelijkheid, van mening was dat nationale contingents gezien moeten worden als organen die zijn uitgeleend aan een internationale organisatie, naar analogie met artikel 9 van de ILC ontwerp-artikelen inzake staatsaansprakelijkheid.<sup>92</sup> Dat artikel ziet op het uitlenen van een orgaan van de ene staat aan een andere staat. Ago stelde dat de VN vredesbewarende operatie ONUC onder de exclusieve autoriteit van de VN was geplaatst en dat de daden van ONUC daarom alleen aan de VN konden worden - en in werkelijkheid ook waren - toegerekend. Hij baseerde de constatering van exclusieve autoriteit van de VN op het feit dat de ONUC onder "operational orders" stond van een VN commandant en dat de troepenleverende staten geen operationele bevelen konden geven, noch samenwerken met de Secretaris-Generaal in het dirigeren van operaties.

Een kleine minderheid stelt dat de administratieve bevoegdheden die een zendstaat behoudt als deze een militair contingent onder "command and control" van de VN plaatst voldoende zijn om het optreden van dit contingent ook aan de zendstaat toe te rekenen.<sup>93</sup>

Het Internationale Comité van het Rode Kruis (IKRK) heeft gepleit voor de aansprakelijkheid van troepenleverende staten voor schendingen van het Internationaal Humanitair Recht door VN vredesbewarende operaties wanneer staten bevoegdheden overdragen zonder waarborgen dat de Geneefse Conventies zullen worden nageleefd.<sup>94</sup> Het aanknopingspunt voor deze lidstaataansprakelijkheid is volgens het IKRK de overdracht van bevoegdheden aan de Verenigde Naties. Het IKRK baseert zich met name op gemeenschappelijk artikel 1 van de Geneefse Conventies van 1949, dat stelt dat "de Hoge Verdragsluitende Partijen verbinden zich dit Verdrag onder alle omstandigheden te eerbiedigen en te doen eerbiedigen." Het IKRK stelt dat partijen bij de Geneefse Conventies niet aan de laatste verplichting om het oorlogsrecht te "doen eerbiedigen" voldoen wanneer ze bevoegdheden over nationale contingents overdragen aan de VN zonder tegelijkertijd maatregelen te nemen om zich ervan te verzekeren dat de VN de Geneefse Conventies zal eerbiedigen. Het Secretary-General's Bulletin voldoet in ieder geval gedeeltelijk aan deze voorwaarde.

Deze redenering van het IKRK sluit aan bij de uitspraak in de zaak *Matthews v. het Verenigd Koninkrijk* gewezen door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Deze zaak had geen betrekking op vredesoperaties, maar door het Hof werd een soortgelijke redenering gebruikt als bovengenoemde van het IKRK om een lidstaat aansprakelijk te houden voor optreden van een internationale organisatie. Mevrouw *Matthews* klaagde voor het Hof dat haar recht op vrije verkiezingen, neergelegd in

---

Grundfragen der Anwesenheit fremder Truppen 53 (1968); Butkiewicz, *supra* noot 73, p. 135; maar zie Brownlie, die stelt dat: "there is no evidence of a presumption in law that the United Nations bears exclusive or a primary responsibility for the tortious acts of [peacekeeping operations], and the law remains underdeveloped, I. Brownlie, *Principles of Public International Law* 686 (1998).

<sup>92</sup> YB ILC 1971 Vol. II (Part One), pp. 272-273.

<sup>93</sup> L. Condorelli, *Le Statut des Forces de l'ONU et le Droit International Humanitaire*, 78 *Rivista di Diritto Internazionale* 881 (1995); in eerste instantie was dit ook de mening van P. de Visscher; P. de Visscher, *Le Fondement du Principe de la Responsabilité de l'ONU*, 23 *Annales de Droit et de Sciences Politiques* 133 (1963). In 1971 veranderde de Visscher van mening toen hij rapporteur van het Institut de Droit International was.

<sup>94</sup> Zie o.a. Memorandum, *L'Application des Conventions de Genève par les Forces Armées Mises à la Disposition des Nations Unies*, 43 *Revue Internationale de la Croix-Rouge* 592 (1961).

Artikel 3 van Protocol 1 bij het EVRM, was geschonden. Het Verenigd Koninkrijk wees aansprakelijkheid hiervoor af, erop wijzend dat het feit dat Gibraltar niet mee kon doen aan verkiezingen voor het Europees Parlement het gevolg was van een besluit van de Raad van Ministers van de EG. Het Hof stelde dat: "acts of the EC as such cannot be challenged before the Court because the EC is not a Contracting Party. The Convention does not exclude the transfer of competences to international organisations provided that Convention rights continue to be "secured". Member States' responsibility therefore continues even after such a transfer. [...]the suggestion that the United Kingdom may not have effective control over the state of affairs complained of cannot affect the position, as the United Kingdom's responsibility derives from its having entered into treaty commitments subsequent to the applicability of Article 3 of Protocol No. 1 to Gibraltar."<sup>95</sup>

In maart 2000 klaagde de Duitse rederij DSR-Senator Lines bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dat haar recht op een eerlijk proces in de zin van Artikel 6 EVRM was geschonden door een beslissing van de Europese Commissie. Zij stelt dat de lidstaten van de Europese Unie collectief of individueel aansprakelijk zijn voor beslissingen van de Europese Commissie. Eiseres beroept zich op eerdere jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens inclusief de *Matthews* zaak, waaruit zou blijken dat: "where powers have been transferred by the High Contracting parties to an international organisation, this does not remove acts of this international organisation from the ambit of the Convention control nor exclude the responsibility under the Convention of the States who transferred their powers to such institutions."<sup>96</sup> De aansprakelijkheid van de lidstaten zou uiteindelijk voortvloeien uit het ondertekenen van de oprichtingsverdragen van de Europese Gemeenschappen: "The Member States signed the Treaties establishing the European Communities and thereby agreed to the creation of such Institutions to which powers were transferred. If the Member States could not be held responsible for acts of the EC Institutions, there would be a major loophole in the system of protection of human rights which would be widened daily with the progressive transfers of power by Member States to the European Union, or other similar international organizations."<sup>97</sup> Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft nog geen uitspraak over de ontvankelijkheid van deze klacht gedaan.

De doctrine is verdeeld over de vraag of in het algemeen, en niet specifiek in het geval van VN vredesoperaties, lidstaten aansprakelijk zijn voor het optreden van "hun" internationale organisatie. Sommige auteurs stellen dat lidstaten hoe dan ook aansprakelijk blijven voor de handelingen van de organisatie waarvan zij lid zijn, tenzij deze aansprakelijkheid tussen de lidstaten en de organisatie is beperkt en derden dezen beperking hebben aanvaard.<sup>98</sup> Andere auteurs zijn van mening dat lidstaten wanneer zij

<sup>95</sup> *Matthews v. the United Kingdom*, Application No. 24833/94, Judgment of 18 February 1999, paras. 32, 34.

<sup>96</sup> Application by DSR-Senator Lines GMBH of 30 March 2000, non-confidential version, para. 46.

<sup>97</sup> *Id.*, para. 48.

<sup>98</sup> Zie bv. H.T. Adam, *Les Organismes Internationaux Spécialisés* 130 (1965); I. Seidl-Hohenveldern, *Corporations in and under International Law* 121 (1987); F.A. Mann, *International Corporations and National Law*, 42 *British Yearbook of International Law* 145 (1967).

een internationale organisatie oprichten wel hun eigen aansprakelijkheid kunnen beperken, ook zonder toestemming van derden.<sup>99</sup>

Eind jaren '80 en begin jaren '90 bestudeerde het Institut de Droit International de "Legal Consequences for Member States of the Non-fulfilment by International Organizations of their Obligations toward Third Parties."<sup>100</sup> De leden van het Institut waren het eens dat wanneer een internationale organisatie haar verplichtingen niet nakomt, terwijl haar lidstaten iedere aansprakelijkheid hebben uitgesloten en die uitsluiting voor alle partijen bij het aangaan van de overeenkomst duidelijk is, lidstaten niet aansprakelijk zijn. Minder duidelijk was voor de leden van het Institut wat de gevolgen van het ontbreken van een regeling tussen lidstaten en organisatie met betrekking tot aansprakelijkheid zijn. Voor verschillende standpunten werden met name rechtspolitieke argumenten aangevoerd. Aan de ene kant stelden enkele leden - waaronder Rapporteur Higgins - dat de onafhankelijkheid van de internationale organisatie in beginsel lidstaataansprakelijkheid uitsluit. Als er wél lidstaataansprakelijkheid zou zijn, zou dat ertoe leiden dat lidstaten zich meer zouden gaan bemoeien met besluitvorming in de organisatie, hetgeen ertoe zou leiden dat "its independent personality would be likely to become increasingly a sham."<sup>101</sup>

Aan de andere kant stelden leden van het Institut dat de bescherming van de rechten van derden voorop moet staan. Als de organisatie niet aan haar verplichtingen kan voldoen, zouden "unsuspecting third parties" daar niet onder moeten lijden en zouden lidstaten aansprakelijk moeten zijn.

De resolutie die het Institut uiteindelijk aannam stelt dat volgens de toenmalige stand van het recht het uitgangspunt is dat lidstaten niet aansprakelijk zijn voor het optreden van een internationale organisatie: "there is no general rule of international law whereby States members are, due solely to their membership, liable concurrently or subsidiarily, for the obligations of an international organization of which they are members."<sup>102</sup> Maar op die regel zijn uitzonderingen: "In particular circumstances, members of an international organization may be liable for its obligations in accordance with a relevant general principle of international law, such as acquiescence or the abuse of rights."<sup>103</sup> Opmerkelijk is dat de uitzonderingen niet limitatief zijn opgesomd.

Onder het kopje "desirable developments" bevat de resolutie de bepaling dat: "important considerations of policy, including support for the credibility and independent functioning of international organizations and for the establishment of new international organizations, militate against the development of a general and comprehensive rule of liability of member States to third parties for the obligations of international organizations."<sup>104</sup>

<sup>99</sup> Zie bv. C.F. Amerasinghe, Liability to Third Parties of Member States of International Organizations: Practice, Principle and Judicial Precedent, 85 American Journal of International Law 259 (1991); P. Klein, La Responsabilité des Organisations Internationales dans les Ordres Juridiques Internes et en Droit des Gens 430 (1998).

<sup>100</sup> Zie Ann. IDI 66-I (1995), p. 251 e.v.

<sup>101</sup> Ann. IDI 66-I (1995), p. 419.

<sup>102</sup> Resolution II, The Legal Consequences for Member States of the Non-fulfilment by International Organizations of their Obligations toward Third Parties, Ann. IDI 66-II (1996), p. 444, Art. 6.

<sup>103</sup> Id., Art. 5 (b).

<sup>104</sup> Id., Art. 8.

## 2.4 Rapporten van NGO's

In een rapport uit 1994 stelt Amnesty International in zeer algemene termen dat de VN verantwoordelijk is voor het optreden van troepen onder "command and control" van de VN: "The UN's overall responsibility for the conduct of its personnel cannot be absolved through such national procedures."<sup>105</sup> In 1993 publiceerde de NGO "African Rights" een rapport over schendingen van mensenrechten en Internationaal Humanitair Recht door de vredes-operatie UNOSOM II. Het rapport gaat niet expliciet in op de vraag aan wie deze schendingen moeten worden toegerekend, maar suggereert dat dit de VN is.<sup>106</sup>

### 2.5 Bijzondere situaties: optreden in feite op instructies van nationale autoriteiten en optreden *ultra vires*

Er is geen statenpraktijk of jurisprudentie bekend met betrekking tot de uitzonderlijke situatie dat een militair contingent of een lid daarvan dat formeel onder VN "command and control" staat in feite optreedt op instructie van nationale autoriteiten. In zijn rapport uit 1996 impliceert de Secretaris-Generaal dat wanneer een zendstaat instructies gaf tot een specifieke actie dat optreden aan die staat moet worden toegerekend.<sup>107</sup>

Met betrekking tot optreden *ultra vires* van leden van nationale contingenten stelt de VN dat zij niet aansprakelijk is voor optreden dat "off-duty" was.<sup>108</sup> De uitleg die de VN aan de term "off-duty" geeft leidt tot een beperktere aansprakelijkheid dan die van staten voor optreden *ultra vires*.<sup>109</sup> Er is namelijk sprake van "off-duty" optreden wanneer "he/she independently acts in an individual capacity, not attributable to the performance of official duties." "[T]he primary factor in determining an "off-duty" situation [is] whether the member of a peace-keeping mission was acting in a non-official/non-operational capacity when the incident occurred and not whether he/she was in military or civilian attire at the time of the incident or whether the incident occurred inside or outside the area of operations."<sup>110</sup>

Artikel 7 van de ILC ontwerp artikelen regelt de staatsaansprakelijkheid voor optreden *ultra vires*. Dit artikel bepaalt dat: "The conduct of an organ of a State or of a person or entity empowered to exercise elements of the governmental authority shall be considered an act of the State under international law if the organ, person or entity acts in that

<sup>105</sup> Amnesty International, Peacekeeping and Human Rights, January 1994, AI Index: IOR 40/01/94, p. 22.

<sup>106</sup> Het rapport stelt bijvoorbeeld dat: "Every Somali knows of cases of abuse by the UNOSOM forces which have occurred without any recognition by the UN, let alone an investigation into what has happened or an admission of wrongdoing.", African Rights, Human Rights Abuses by the United Nations Forces, July 1993, p. 16.

<sup>107</sup> Supra noot 5, para 17-18.

<sup>108</sup> Zie: Liability of the United Nations for Claims Involving Off-duty Acts of Members of Peace-keeping Forces - Determination of "Off-duty" versus "On-duty" Status, United Nations Juridical Yearbook 1986, p. 300.

<sup>109</sup> P. Klein, La Responsabilité des Organisations Internationales dans les Ordres Juridiques Internes et en Droit des Gens 390 (1998).

<sup>110</sup> Id.



capacity, vane if it exceeds its authority or contravenes instructions." Het gevolg hiervan is dat optreden "under cover of official capacity" aan de staat wordt toegerekend. Voor optreden "on-duty" is de VN wel aansprakelijk ten opzichte van derde partijen. In overeenkomsten met zendstaten, een vorm van statenpraktijk, wordt vastgelegd dat de organisatie regres heeft op de zendstaat: "if the damage was caused as a result of gross negligence or wilful misconduct of a member of its national contingent, or has entailed his international criminal responsibility."<sup>111</sup> Ten slotte heeft de Secretaris-Generaal voorgesteld aan de Algemene Vergadering van de VN om zendstaten naast de VN aansprakelijk te houden in geval van schendingen van het Internationaal Humanitair Recht.<sup>112</sup> De Algemene Vergadering heeft dit voorstel naast zich neer gelegd.

### 3. OPTREDEN DOOR MILITAIRE CONTINGENTEN GEAUTORISEERD DOOR DE VN

#### 3.1 Statenpraktijk en praktijk van internationale organisaties

##### 3.1.1 Korea

In Resolutie 84 van 7 juli 1950 de Veiligheidsraad "recommends that all Members providing military forces and other assistance pursuant to the aforesaid Security Council resolutions make such forces and other assistance available to a unified command under the United States of America."<sup>113</sup> De President van de VS stelde vervolgens generaal MacArthur aan als 'Commanding General of the Military forces of the United Nations placed under the unified command of the United States.' Op 25 juli 1950 riep generaal MacArthur het "United Nations Command" in het leven, dat viel onder de regering van de Verenigde Staten als het "Unified Command."<sup>114</sup>

Claims werden ingediend door de Sovjet-Unie tegen de Verenigde Staten voor optreden door troepen in Korea. In enkele andere gevallen beklagden de Sovjet-Unie, China en Noord-Korea zich bij de Verenigde Naties over schendingen van het oorlogsrecht. Deze klachten wezen de Verenigde Staten aan als de schendende partij. Naar aanleiding hiervan stelde de Sovjet-Unie ontwerp-resoluties op waarin de VS werden veroordeeld. De Verenigde Staten wezen hun aansprakelijkheid af omdat de VN aansprakelijk zou zijn. In enkele gevallen boden de Verenigde Staten aan om aansprakelijkheid te aanvaarden en schadevergoeding te betalen *door middel van* de Verenigde Naties.<sup>115</sup> Deze praktijk wordt op verschillende manieren geïnterpreteerd. Eén interpretatie is dat dit een voorbeeld is van aansprakelijkheid van de Verenigde Staten omdat die de controle

<sup>111</sup> Supra noot 5, para 43.

<sup>112</sup> Supra noot 77, para. 44.

<sup>113</sup> Veiligheidsraad Resolutie 84 van 7 juli 1950, UN Doc. S/1588, para. 3.

<sup>114</sup> F. Seyersted, *United Nations Forces in the Law of Peace and War* 41 (1966).

<sup>115</sup> Id., pp. 110-112.

over de troepen uitoefende, terwijl de VN slechts politieke dekking gaf.<sup>116</sup> Deze interpretatie werd gevolgd door Ago als Speciale Rapporteur van de ILC inzake staatsaansprakelijkheid.<sup>117</sup> In deze optiek is controle op basis van een autorisatie dus onvoldoende om aansprakelijkheid vast te stellen. De andere interpretatie is dat de band tussen de VN en de troepen in Korea nauw genoeg was om te leiden tot aansprakelijkheid van de VN en niet de VS.<sup>118</sup>

### 3.1.2 Rapport van de Secretaris-Generaal inzake claims

In zijn rapport uit 1996 inzake claims stelt de Secretaris-Generaal van de VN dat "the international responsibility of the United Nations for combat-related activities of United Nations forces is premised on the assumption that the operation in question is under the exclusive command and control of the United Nations. Where a Chapter VII-authorized operation is conducted under national command and control, international responsibility for the activities of the force is vested in the State or States conducting the operation."<sup>119</sup> Hieruit blijkt dat de SGVN van mening is dat controle door de VN op basis van een autorisatie alleen onvoldoende is om optreden aan de VN toe te rekenen.

## 3.2 Doctrine

De doctrine over de aansprakelijkheid voor de wijze waarop operaties die door de VN zijn geautoriseerd worden uitgevoerd is onderontwikkeld.<sup>120</sup> Deze aansprakelijkheid moet worden onderscheiden van eventuele aansprakelijkheid van de VN voor het geven van een onrechtmatige autorisatie. De laatstgenoemde grond voor aansprakelijkheid valt buiten dit advies.

Enkele auteurs die met name doelen op de Korea-crisis stellen dat het optreden van vredesoperaties die slechts zijn geautoriseerd door de VN aan de entiteit moeten worden toegerekend die de autorisatie heeft ontvangen.<sup>121</sup>

<sup>116</sup> Zie P. Klein, *La Responsabilité des Organisations Internationales dans les Ordres Juridiques Internes et en Droit des Gens* 379 (1998); A. Freeman, *Responsibility of States for Unlawful Acts of their Armed Forces*, 88 R.d.C. (1955-II), p. 357; Seyersted, *supra* noot 114, p. 112; M. Hirsch, *The Responsibility of International Organizations toward Third Parties: Some Basic Principles* 69 (1995).

<sup>117</sup> YB ILC 1971 Vol. II (Part One), pp. 272-273.

<sup>118</sup> Zie bv. H. Taubenfeld, *International Armed Forces and the Rules of War*, 45 *American Journal of International Law* 675 (1951); D.W. Bowett, *United Nations Forces* 57 (1964); D. Sarooshi, *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers* 164-165 (1999).

<sup>119</sup> *Supra* noot 77, para 17.

<sup>120</sup> Blokker stelt dat: "Hardly any research has been done concerning such complex responsibility questions in relation to UN-authorized operations by 'coalitions of the able and willing'", N. Blokker, *Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by 'Coalitions of the Able and Willing'*, 11 *European Journal of International Law* 541 (2000). *supra* noot , p. 546.

<sup>121</sup> Seyersted, *supra* noot , p. 121; P. Klein, *supra* noot 109, p. 379; Amrallah, *supra* noot 91 , p. 74; C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations* 244 (1996).

Sarooshi aan de andere kant is van mening dat de VN Veiligheidsraad primair aansprakelijk is voor het optreden van troepen aan wie zij een autorisatie heeft gegeven, op basis van de "overall authority and control" van de VN over de troepen.<sup>122</sup> De lidstaten die de autorisatie uitvoeren zijn subsidiair aansprakelijk. Sarooshi voegt hieraan toe dat er twee uitzonderingen zijn op de primaire aansprakelijkheid van de VN. De eerste uitzondering bestaat uit die gevallen waarin de Veiligheidsraad niet in staat was om "overall authority and control" uit te oefenen, bijvoorbeeld omdat staten niet rapporteren aan de Raad. De tweede uitzondering bestaat uit die gevallen waarin de betrokken staten treden buiten de bevoegdheden die aan hen zijn gedelegeerd.

### **3.3 Rapporten van NGO's**

Amnesty International stelt dat de staten die troepen leverden aan de NAVO-operatie IFOR in voormalig Joegoslavië verantwoordelijk bleven voor schendingen van de Geneefse Conventies en de Aanvullende Protocollen daarbij door die troepen.<sup>123</sup>

### **3.4 De bijzondere situatie dat een nationaal contingent of een lid daarvan treedt buiten de grenzen van de VN autorisatie**

Volgens de doctrine moet optreden door een nationaal contingent of een lid daarvan dat treedt buiten de grenzen van de VN autorisatie aan de troepenleverende staten worden toegerekend.<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> D. Sarooshi, *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers* 163 (1999)

<sup>123</sup> Amnesty International, *Bosnia-Herzegovina: Amnesty International Renews Calls for IFOR to Comply with International Law*, April 1996, AI Index. EUR 63/11/96.

<sup>124</sup> Zie de verwijzingen in noot 121; Sarooshi, supra noot 122, p. 165.

**BIJLAGE II: SAMENSTELLING COMMISSIE VAN ADVIES INZAKE  
VOLKENRECHTELIJKE VRAAGSTUKKEN**

Voorzitter

Prof. Dr. K.C. Wellens

Leden

Mw. Dr. K.C.J.M. Arts

Mr A. Bos

Dr. M.M.T.A. Brus

Prof. Dr. M.T. Kamminga

Mw. Prof. Dr. B. Kwiatkowska

Mr Dr. E.P.J. Myjer

Prof. Dr. P.A. Nollkaemper

Mw. Mr J.W.H.M. van Sambeek

Prof. Dr. N.J. Schrijver

Prof. Mr A.H.A. Soons

Prof. Dr. W.D. Verwey

Ambtelijk adviseur

Prof. Dr. J.G. Lammers

Secretariaat

Mw. mr drs C.D. Noland

Drs W. van Reenen

CAVV

Postbus 20061

2500 EB Den Haag

Telefoon 070-3485153 of 070-3484887

Fax 070-3485128