
Vergaderjaar 2001–2002

27 742

Mensenrechtenbeleid

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2001

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

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

Notitie humanitaire interventie

1. Inleiding

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

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

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

2. Definitie

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

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

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

3. Achtergrond

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

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

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

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

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

4. Humanitaire interventie: argumenten pro en contra

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

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

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

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

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

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

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

5. Nederlands beleid

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

5.1 Preventie

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

5.2 Vroegtijdige waarschuwing

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

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

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

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

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

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

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

5.3 Niet-militaire maatregelen

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

5.4 Humanitaire interventie met een mandaat van de Veiligheidsraad

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

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

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

5.5 Verbetering daadkracht Veiligheidsraad

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

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

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

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

5.6 Humanitaire interventie op basis van een besluit van de AVVN

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

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

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

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

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

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

5.7 Humanitaire interventie zonder VR-mandaat

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

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

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

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

6. Een beoordelingskader voor humanitaire interventie

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

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

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

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

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

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

7. Mate van steun

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

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

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

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

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

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

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

8. Verdere Nederlandse inzet

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

8.1. Humanitaire interventie met mandaat van de Veiligheidsraad

De Regering heeft zich tezamen met het Verenigd Koninkrijk gedurende

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

8.2 Humanitaire interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad

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

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

9. Conclusie

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

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

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

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

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