

Vergaderjaar 2000–2001

27 477

Sancties in internationaal verband

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2000

Het sanctievraagstuk kwam onder meer aan de orde tijdens het Algemeen Overleg met de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken en voor Europese Zaken op 11 november 1999, alsmede tijdens het debat inzake de begroting van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking op 8 en 9 december 1999, waarbij de motie van lid M.B. Vos c.s. werd aangenomen betreffende de neveneffecten van omvangrijke economische sancties (26 800-V, 43). Naar aanleiding van mijn toezeggingen tijdens voornoemde debatten, doe ik u hierbij **de notitie «Sancties: een balans tussen legitimiteit, proportionaliteit en effectiviteit»** toekomen.

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,
E. L. Herfkens

I Inleiding

Het sanctiemiddel als instrument in de internationale betrekkingen bestaat al lange tijd. De laatste jaren is de belangstelling voor en de inzet van dit instrument evenwel aanzienlijk toegenomen. Dit is onder meer het gevolg van de steeds groter wordende behoefte het gedrag van andere staten en «non-state actors» te beïnvloeden. Zowel in internationaal als in nationaal verband wordt nagedacht over het gebruik van sancties, waarbij de discussie zich met name concentreert op het aspect van de effectiviteit. Tevens bestaat er groeiende publieke aandacht voor ongewenste neveneffecten van sancties op de burgerbevolking. De afgelopen jaren is het sanctiemiddel daardoor aan verandering onderhevig, een verfijning tekent zich af. Steeds vaker wordt getracht de sancties zo gericht mogelijk in te zetten tegen de leiders, het regime van het te treffen land, zonder de bevolking te treffen. Deze specifiek gerichte sancties worden vaak aangeduid met het begrip «smart sanctions».

Hieronder wordt, na een algemene inleiding, ingegaan op drie belangrijke criteria bij de instelling van sancties, te weten de legitimiteit, proportionaliteit en effectiviteit. Er wordt een beeld geschetst van de ontwikkelingen op het gebied van sancties, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de mogelijkheden tot verscherping en verdere verbetering van de naleving van het sanctiemiddel.

II Algemeen

Deze notitie beschrijft sancties als instrument ten behoeve van een goed functionerend systeem van internationale betrekkingen.

Binnen de internationale gemeenschap heerst een rechtsorde, d.w.z. een stelsel van internationale overeenkomsten en rechtsregels, maar, anders dan in nationaal verband, is geen sprake van een centrale autoriteit die naleving kan afdwingen. Internationale betrekkingen worden immers onderhouden door staten op basis van gelijkheid en, tot op zekere hoogte, van vrijwilligheid. Slechts in een beperkt aantal situaties is er sprake van toezicht op de naleving van internationale spelregels, maar alleen de VN-Veiligheidsraad kan dwangmaatregelen nemen, en dan nog alleen in het geval van een inbreuk op of bedreiging van de internationale vrede en veiligheid.

Indien diplomatieke beïnvloedingsmiddelen geen effect sorteren, heeft de internationale gemeenschap de keuze tussen «niets doen», het instellen van sancties en militair optreden. In een enkel geval kan niets doen een bewuste keuze zijn. Militair optreden is een allerlaatste redmiddel en kan in beginsel alleen worden toegepast indien de VN-Veiligheidsraad een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid vaststelt, en van oordeel is dat niet-militaire sancties ontoereikend zijn (gebleken). De internationale gemeenschap zal in de regel alles in het werk willen stellen om militair ingrijpen te vermijden. Sanctiemaatregelen zijn daarmee een noodzakelijk kwaad, een middel om het gestelde doel, gedragsverandering dan wel voorkoming van ongewenst gedrag, te bereiken.

Sancties kunnen tegen een staat (of in voorkomend geval tegen een «non state actor») worden ingezet als middel om respect voor internationale normen af te dwingen. Het kan hierbij gaan om een reactieve inzet van het sanctiemiddel, als vergeldingsmaatregel bij (ernstige) overtreding van de internationale normen. In dat geval is het primaire doel van de sancties

het bewerkstelligen van een gedragsverandering. Er kan ook sprake zijn van preventieve inzet van het middel, waarbij het doel van de sancties is het voorkomen van ongewenst gedrag.

In de loop der jaren is er een breed scala aan sanctiemaatregelen ontstaan. Zij kunnen grosso modo als volgt worden gegroepeerd.

- Economisch: handelsembargo, olie-embargo, opschorting van handelspreferenties;
- Politiek: opschorten van een lidmaatschap (van bv. OVSE, Commonwealth), niet goedkeuren van geloofsbrieven van delegaties naar bijeenkomsten van internationale organisaties;
- Financieel: bevrozing van banktegoeden, beperking van betalingen/investeringen, stopzetting kredieten, inhouden inkomsten (escrow account);
- Militair: wapenembargo, afbreken militaire samenwerking;
- Transport: landingsverbod, overvliegverbod, havenrestricties;
- Personenverkeer: visumrestricties, inreisverbod;
- Sport: afbreken sportcontacten;
- Cultuur: afbreken culturele samenwerking.

Naast deze verschillende soorten sanctiemaatregelen moet een onderscheid worden gemaakt dat juridisch van belang is: het onderscheid tussen retorsies en represailles. Retorsies zijn maatregelen die bedoeld zijn om de normschender te raken maar niet onrechtmatig zijn. Represailles zijn maatregelen die normaal gesproken onrechtmatig zijn; de onrechtmatigheid wordt echter weggenomen vanwege een eerder onrechtmatig handelen van de staat tegen wie actie wordt ondernomen.

Wanneer de sancties bestaan uit of gepaard gaan met de opschorting van verdragen is ook van belang een onderscheid te maken tussen verdragen waarin een mechanisme is opgenomen voor de opschorting van het verdrag en verdragen waarbij dat niet het geval is. In het eerste geval (bv. Associatieverdragen, Lomé-Verdrag) is de mogelijkheid van het nemen van sancties bij normschending (meestal mensenrechten) voorzien, nadat een consultatieprocedure is gevolgd. In het tweede geval kan het verdrag niettemin worden opgeschort indien sprake is van een fundamentele wijziging van omstandigheden die golden toen het verdrag werd gesloten («rebus sic stantibus»). Deze mogelijkheid is voorzien in artikel 62 van het Weens Verdragenverdrag (1969) en maakt ook onderdeel uit van het internationaal gewoonterecht. Op deze mogelijkheid heeft Nederland zich beroepen bij de opschorting van het hulpverdrag met Suriname na de decembermoorden van 1982.

Sanctiemaatregelen bestaan vaak uit een gecombineerd pakket van maatregelen dat gericht is op een specifieke doelgroep, in de meeste gevallen de regering van de normschendende staat.

Daarnaast geldt dat sancties in de regel niet als losstaand instrument worden gehanteerd. Zij vormen onderdeel van een bredere strategie voor het bereiken van het gestelde doel. Zo gaan sanctiemaatregelen meestal hand in hand met voortgezette diplomatieke inspanningen en, in ernstige gevallen, het opvoeren van militaire druk.

Daarnaast kunnen ook positieve, aanmoedigende elementen deel uitmaken van de bredere strategie, de zogenaamde «carrot and stick»-benadering. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het bevorderen van democratische krachten of het in het vooruitzicht stellen van handelsvoordelen. Indien sancties in combinatie met andere instrumenten worden ingezet, is het van belang deze goed op elkaar af te stemmen. Alle elementen dienen samen een coherent beleid te vormen, waarbij de

verschillende instrumenten elkaar aanvullen en elkaars werking versterken.

III Legitimiteit, proportionaliteit en effectiviteit

Het is van belang dat sanctiemaatregelen «overtuigend» zijn. Dat betreft enerzijds de staten die de maatregelen instellen: die maatregelen grijpen immers in in reguliere, soms winstgevende, relaties van hun bedrijfsleven, sportbonden etc. met het land in kwestie. Het betreft anderzijds de staat tegen wie de sancties zijn ingesteld: indien sancties tegen een regime worden ingesteld, moet duidelijk zijn op welke basis dat gebeurt en welke gedragsverandering wordt gevraagd. Dat signaal moet ook duidelijk aan de bevolking worden overgebracht, ook als die bij de werking van de sancties wordt ontzien.

Daartoe is een goede mix van de criteria van legitimiteit, proportionaliteit en effectiviteit nodig.

1. Legitimiteit

Sancties kunnen worden ingesteld door de Verenigde Naties, door andere internationale organisaties zoals de Internationale Financiële Instellingen (Bretton Woods), maar ook door regionale organisaties zoals de Europese Unie, en door individuele staten. Omdat een breed draagvlak essentieel is voor de legitimiteit en effectiviteit van sancties, wordt in beginsel altijd gestreefd naar sanctiemaatregelen op mondiaal niveau. Mandatering door de Veiligheidsraad van de VN op grond van artikel 41, hoofdstuk VII van het Handvest¹ heeft als voordeel dat de sancties bindend zijn voor alle VN-leden. In sommige gevallen heeft de Algemene Vergadering van de VN sanctiemaatregelen uitgevaardigd, maar deze zijn niet bindend.

De Europese Unie is in de regel betrokken bij de uitvoering van VN-sancties door omzetting ervan in EG-regelgeving die de lidstaten rechtstreeks bindt. Maar de EU kan ook zelfstandig tot het nemen van sancties besluiten.

Tot het Verdrag van Maastricht opereerden de Europese Gemeenschappen met name als handelsentiteit, met buiten het verdrag een begin van politieke samenwerking in de vorm van het EPS (Europese Politieke Samenwerking). In Maastricht werd de ontwikkeling tot een politieke Unie vastgelegd. De EU werd daarmee ook een steeds belangrijkere speler op het internationale toneel, m.n. vanuit de bredere, politieke verantwoordelijkheid van de EU als waardengemeenschap. Een en ander vertaalde zich onder meer in uitgebreide akkoorden met derde landen: naast economische en handelsbepalingen werden voortaan ook politieke elementen, waaronder het voeren van een politieke dialoog, opgenomen in de verdragen. Tegelijkertijd werd de mogelijkheid van een opschortingsclausule geïntroduceerd die de juridische basis bood om op grond van overwegingen niet rechtstreeks aan verdragsmaterie ontleend, zoals bv. de schending van mensenrechten, de bepalingen inclusief de handelsafspraken tijdelijk geheel of gedeeltelijk buiten werking te stellen.

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam en het aantreden van de Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), de heer Solana, krijgt het Europees buitenlands beleid verder vorm. Zo heeft de Europese Raad van Helsinki in december 1999 een aantal ambities geformuleerd ten aanzien van de Europese capaciteit tot civiel en militair crisismanagement. Het doel is, naast de ontwikkeling van nieuwe beleidsinstrumenten (EVDB), te komen tot een coherenter beleid ten aanzien van crisissituaties door een betere inzet van de instrumenten die de EU in het externe beleid reeds tot

¹ «The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the UN to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations.»

haar beschikking heeft, waaronder ook sancties. Daarmee wordt een volgende stap gezet op weg naar een grotere en geloofwaardiger politieke rol van de EU op het internationale toneel.

Omdat een breed draagvlak de legitimiteit en effectiviteit van een sanctieregime versterkt, neemt Nederland in principe slechts sanctiemaatregelen binnen de genoemde multilaterale kaders. Unilaterale sanctiemaatregelen worden hooguit afgekondigd ter ondersteuning van VN- of EU-sancties. Het is immers niet zinvol voor Nederland om op nationale basis sancties te treffen, indien de rest van de EU in een andere richting tendeert. Bovendien zou dit afbreuk doen aan de politieke geloofwaardigheid van de EU. Daarnaast legt de gemeenschappelijke markt, waar exclusieve gemeenschapscompetentie bestaat, beperkingen op aan een unilaterale aanpak.

Wel kan worden gedacht aan nationale maatregelen op bepaalde andere terreinen, zoals dat van cultuur, al dan niet ter aanvulling op EU- of VN-initiatieven. De opschorting destijds van het cultureel verdrag met Zuid-Afrika als protest tegen de apartheid is een voorbeeld van een nationale maatregel die EU-inspanningen (en ook VN-inspanningen) aanvulde.

2. Proportionaliteit

Een centraal vraagstuk binnen de discussie over sancties betreft de proportionaliteit: de verhouding tussen doel en middel. Hierbij gaat het niet alleen om het verband tussen het ingezette middel en de beoogde effecten, maar ook tussen het middel en niet-beoogde neveneffecten. De afgelopen jaren wordt zowel in internationaal als in nationaal kader een uitgebreide discussie over dit onderwerp gevoerd. Er heeft een herwaardering plaatsgevonden van doel en middelen.

Deze discussie ligt ook voor de hand. In het internationaal humanitair recht (i.e. het oorlogsrecht, *ius in bello*) wordt sinds jaar en dag een onderscheid gemaakt tussen militairen en burgers (combattanten en non-combattanten). Een kernbeginsel van internationaal humanitair recht – onder meer neergelegd in het gemeenschappelijke artikel 3 van de vier Geneefse Conventies uit 1949 – is dat burgers die niet actief meedoen met de gewelddadigheden humanaan moeten worden behandeld. Een hiermee enigszins vergelijkbaar kernbeginsel – naast de fundamentele verschillen die nu eenmaal bestaan tussen het *ius in bello* en het in vredetijd toepaselijke internationale recht – lijkt de laatste jaren terecht sterker naar voren te komen bij sancties. In toenemende mate wordt gepoogd zulke sancties te richten op bepaalde groepen en de burgerbevolking te ontzien («smart sanctions», zie paragraaf V hieronder).

Een dergelijke aandacht was voorheen zeker niet geheel afwezig. Zo geldt voor de sancties tegen Irak dat al in relevante resoluties van de VN-Veiligheidsraad uit 1990 (nrs. 661 en 666) regels en mechanismen zijn voorzien die een uitzondering formuleren voor zover het gaat om medische goederen en, «in humanitaire omstandigheden», voedsel. De laatste jaren wordt echter veel meer dan voorheen in het oog gehouden dat sancties het juiste doel dienen te treffen. Zo is binnen de VN Subcommissie voor de Bevordering en Bescherming van de Rechten van de Mens gekeken naar de consequenties die economische sancties kunnen hebben voor de rechten van de mens. Op verzoek van deze Commissie heeft de Belgische hoogleraar Marc Bossuyt hierover een rapport geschreven dat afgelopen zomer is gepubliceerd (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/33). Een van de aanbevelingen in dit rapport is dat sancties geen onschuldige burgers mogen treffen. Expliciet wordt een verband gelegd met de bepalingen van de Geneefse Conventies. Ook in andere fora is duidelijk sprake van toenemende aandacht voor neveneffecten van sancties op de burgerbevolking.

In de discussie over deze problematiek dient een onderscheid te worden aangebracht tussen beoogde effecten en ongewenste neveneffecten. Een voorbeeld van de eerste categorie betreft het geval van sancties tegen Zuid-Afrika, waarbij naast het blanke regime ook (vooral blanke) burgers werden getroffen. Dit was een beoogd effect om de druk op het regime – ook van binnenuit – maximaal op te voeren. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat het bij sancties in bepaalde gevallen wenselijk is om ook de bevolking in zekere mate te treffen. Dit in tegenstelling tot oorlogssituaties waar de bevolking nooit het doel mag zijn van gewelddadigheden.

Het is met name bij ongewenste neveneffecten voor de burgerbevolking dat de verhouding middel en doel bijzondere aandacht verdient. Een aanzienlijke disproportionaliteit tussen het gestelde doel en de ongewenste neveneffecten kan de legitimiteit van de sanctietoepassing ondergraven. De ontwikkeling van selectieve sancties, gericht op een specifieke doelgroep onder vermijding van ongewenste neveneffecten op de burgerbevolking, hangt hiermee ook samen (zie hieronder). In een situatie waar de tegen het regime gerichte sancties door de – ondemocratische – leiders worden afgewenteld op de bevolking, is extra waakzaamheid ten aanzien van disproportionaliteit geboden. Dit mag er evenwel niet zonder meer toe leiden dat de internationale gemeenschap het sanctiemiddel volledig uit handen geeft. In dat geval zal men tot het uiterste moeten gaan het instrument zo «smart» mogelijk in te zetten.

3. Effectiviteit

Onder het begrip effectiviteit wordt verstaan zowel de politieke effectiviteit, gemeten naar de mate waarin de gedragsverandering heeft plaatsgevonden dan wel het ongewenste gedrag is uitgebleven, als de praktische effectiviteit, gemeten naar de mate van handhaving en naleving. Beide hangen uiteraard nauw met elkaar samen. Hier zal allereerst worden ingegaan op de *praktische effectiviteit*.

Voor ieder VN-sanctieregime wordt in de regel door de Veiligheidsraad een sanctiecomité ingesteld. Het sanctiecomité speelt een centrale rol bij de implementatie van het sanctieregime. Het comité bevordert een uniforme toepassing van de bepalingen van het sanctiebesluit en neemt verzoeken om uitzonderingen in behandeling. Het sanctiecomité vervult ook een sturende rol bij de controle op de naleving. Schendingen dienen aan het comité te worden gemeld. Op dit punt bestaat ruimte voor verbetering. Geconstateerd kan worden dat niet alle sanctiecomités even actief zijn bij het ter hand nemen van de toegewezen taken. Het is evenwel van groot belang dat de Veiligheidsraad en de sanctiecomités alert zijn op (mogelijke) schendingen. Door potentiële schenders aan te spreken op hun verantwoordelijkheden, of nog een stap verder, door druk op hen uit te oefenen, kan naleving van afgekondigde regimes worden verbeterd. Tegelijkertijd dienen de lidstaten te worden aangezet tot tijdige rapportage over niet-naleving van sanctiemaatregelen. Informatie-uitwisseling en transparantie zijn sleutelwoorden bij de bestrijding van schendingen van sancties.

Twee goed werkende sanctiecomités zijn de comité's Irak en Angola. Voorjaar 2000 is het rapport verschenen inzake schendingen van de sanctiemaatregelen tegen UNITA. Dit rapport is opgesteld door een expertpanel dat speciaal hiertoe in het leven is geroepen door het sanctiecomité Angola onder leiding van de Canadese ambassadeur Fowler. Het is voor het eerst dat het stelselmatig ontduiken van een sanctieregime op zo een grondige en openhartige wijze wordt blootgelegd, waarbij het noemen van staten niet wordt geschuwd. Het werk van het expertpanel wordt voortgezet door een «monitoring mechanism» bestaande uit vijf

nieuwe experts. Nederland heeft in het verleden herhaaldelijk gepleit voor een effectievere controle op de naleving van VN-sancties. De regering onderstreept dan ook het belang van het baanbrekende werk van het expertpanel en de ervaringen die worden opgedaan met het betrachten van meer openheid ten aanzien van schendingen van een sanctieregime. Alhoewel er nog een aantal cruciale discussiepunten zijn, zoals onder meer het vraagstuk van de bewijsvoering tegen overtredders en mogelijke repercussies voor overtredders, zou hieruit een aantal lessen kunnen worden getrokken die het functioneren van andere sanctiecomités ten goede kunnen komen.

Ook het sanctiecomité Irak onder leiding van de Nederlandse permanente vertegenwoordiger Van Walsum wordt beschouwd als een goed functionerend comité. Nederland maakt maximaal gebruik van zijn positie als voorzitter en zet zich in voor optimale effectiviteit van het sanctieregime en leniging van humanitaire noden in Irak. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn de reductie van het aantal holds en spoedige afhandeling van de aanvragen voor leveranties van humanitaire goederen.

Gebleken is dat niet-naleving van sancties regelmatig wordt veroorzaakt door een gebrek aan juridische en administratieve capaciteit voor implementatie van sancties. De meerderheid van landen beschikt nauwelijks of niet over afdoende nationale sanctiewetgeving. Om dit probleem het hoofd te bieden, wordt in VN-kader momenteel gewerkt aan de ontwikkeling van model-wetgeving, toepasbaar op verschillende politieke en sociale systemen, die lidstaten in staat moet stellen hun nationale wet- en regelgeving zodanig aan te passen dat implementatie van VN-sancties zal worden vergemakkelijkt.

Sancties in *EU-kader* worden bij Raadsbesluit genomen en de uitvoeringsmodaliteiten worden vastgelegd in een verordening, die rechtstreekse werking heeft in de lidstaten. De lidstaten zijn betrokken bij de uitvoering. De ervaring leert dat die voor verbetering vatbaar is. Er bestaat soms te weinig wisselwerking tussen de politieke wenselijkheid van een sanctiebesluit en de praktische uitvoerbaarheid. In sommige gevallen stemmen lidstaten op politiek niveau in met een sanctiemaatregel, die zij vervolgens nationaal niet waar kunnen maken. De laatste jaren is er een sterke toename van EU-sancties geweest. De – personele – capaciteit van de Europese Commissie om de uitvoering goed te monitoren is vaak beperkt. Dit geldt ook voor de lidstaten. Goede interdepartementale coördinatie zowel bij de besluitvorming als de uitvoering is onontbeerlijk, zeker als het gaat om «smart sanctions» waar een zwaar beroep wordt gedaan op de uitvoeringscapaciteit van de verschillende overheidsdiensten en financiële instellingen.

Behalve dat de vijftien lidstaten elkaar beter en tijdiger op de hoogte moeten stellen van de nationale implementatie van EU-sancties in de sanctiebeheerscomité's, is ook de medewerking van de kandidaatlidstaten van de EU van groot belang. Zij worden immers geacht het acquis communautaire, waaronder het GBVB-acquis, over te nemen. Deze groep landen zou verzocht kunnen worden zich uitdrukkelijk aan te sluiten bij de Gemeenschappelijke Standpunten en Gemeenschappelijke Optredens inzake sancties en op naleving worden aangesproken. Ook kan worden gedacht aan EU-steun bij de met het oog op toetreding noodzakelijke capaciteitsopbouw in de kandidaatlidstaten.

Zoals eerder gesteld vormen sancties een middel om de naleving van internationale normen af te dwingen, waarbij zowel een gedragsverandering als voorkoming van ongewenst gedrag kunnen worden beoogd. Bij bestudering van de *politieke effectiviteit* van sancties stuit

men op het vraagstuk van de toerekenbaarheid. Het blijkt praktisch onmogelijk de effectiviteit van sancties met zekerheid vast te stellen. Dat geldt met name voor sancties die zijn gericht op gedragsverandering. Zelfs wanneer het beoogde doel is bereikt, kan zelden met enige zekerheid worden vastgesteld in welke mate dit aan de sancties is te danken. De betekenis van dergelijke sancties zit dan ook vaak primair in het politieke signaal dat ervan uitgaat.

Er is een aantal redenen aan te wijzen voor het toerekenbaarheidsprobleem. Ten eerste geldt dat sancties in de regel slechts één onderdeel vormen van een bredere strategie, waardoor het behaalde succes moeilijk toe te schrijven is aan dit ene specifieke onderdeel. Evenmin kan men aan het niet behalen van de doelstelling de conclusie verbinden dat de sancties in zijn geheel geen effect hebben gehad en daarom hebben gefaald.

Ten tweede geldt dat de effectiviteit van sancties dikwijls wordt ondergraven door niet-naleving. Het betreft zowel de staten die de sancties onderschrijven als staten (of non-state actors) die de instelling van de sancties niet hebben onderschreven. Ten tijde van de Koude Oorlog lagen er met name politieke redenen aan ten grondslag. Sancties van de ene supermacht werden doorgaans ondermijnd door de andere supermacht. Nu zijn het veelal economische redenen die aanzetten tot ontduiking van sancties. Producten die vallen onder een sanctieregime worden nu eenmaal schaarse goederen waaraan veel geld te verdienen valt en waarvoor een zwarte markt ontstaat. Tevens zijn derde landen die ongewenst getroffen worden door handelssancties tegen een regime, vaak de buurlanden, of de eigen bevolking van het getroffen land geneigd de economische nadelen te beperken, zonodig door middel van ontduiking van het afgekondigde sanctieregime. Indien daartoe aanleiding bestaat, zou de internationale gemeenschap meer rekening kunnen houden met de belangen van derde landen, waardoor de bereidheid tot strakke naleving door die landen, en daarmee de effectiviteit van de sancties, zal worden verhoogd. Een derde reden voor niet-naleving, te weten het gebrek aan juridische en administratieve capaciteit voor implementatie van sancties, is hierboven reeds besproken.

Tenslotte wordt de effectiviteit – en daarmee samenhangend de legitimiteit – van sancties negatief beïnvloed door de – wel haast inherente – tegenwerking door het te treffen regime. Dit gebeurt onder meer in de vorm van ontduiking van sanctiemaatregelen alsmede door het afweten van tegen het regime gerichte sancties op de onschuldige bevolking.

Dit brengt ons op het kerndilemma van het sanctiebeleid. Er zijn leiders die zich weinig gelegen laten liggen aan de tegen hen ingestelde sancties. Zo profiteert Saddam Hoessein en profiteerde Milosevic van de illegale – zwarte – handel in de onder het sanctieregime vallende producten en trekt respectievelijk trok de winsten hiervan naar zich toe. De bevolking en met name de kwetsbare groepen hebben aanzienlijk te lijden onder de situatie. Dit heeft echter in de eerste plaats te maken met de aard van het regime. Voor Saddam Hoessein en de zijnen lag en ligt de prioriteit bij het handhaven van de eigen machtspositie. UNICEF-directeur Carol Bellamy, die in haar rapportage aan de Veiligheidsraad het vraagstuk van de kindersterfte in Irak diverse keren heeft benadrukt, wees er tijdens een debat in de Veiligheidsraad 24 maart jl. op dat het gebrek aan investeringen door de Iraakse regering in de sociale infrastructuur van het land een belangrijke oorzaak is van de huidige humanitaire problematiek. Met de opheffing van het plafond van de olie-exporten binnen het «Olie-voor-Voedsel»-programma (VR-resolutie 1284) beschikt Saddam Hoessein over voldoende financiële middelen om de levensstandaard van de bevolking te verbeteren. Feit is evenwel dat hij de financiële middelen niet hiertoe

benut¹. Het is duidelijk dat het regime zich het lot van de eigen bevolking weinig aantrekt ondanks de uitzonderingen die de internationale gemeenschap maakt op het sanctieregime om diezelfde bevolking niet onnodig te laten lijden. In de publieke beeldvorming worden bovenstaande negatieve effecten overigens eerder aan de sancties toegerekend dan aan het optreden van de betrokken overheid.

Het streven om de bevolking niet onnodig te laten lijden wordt nog eens bemoeilijkt door het gegeven dat in de meeste dictatoriaal geregeerde landen de mogelijkheden voor oppositionele krachten en de civiele samenleving om in actie te komen gering zijn. Steun aan maatschappelijke krachten en aan de democratische oppositie als onderdeel van een bredere strategie mist derhalve in die gevallen vaak een voedingsbodem.

De effectiviteit van sancties die gericht zijn op het voorkomen van ongewenste gedrag, is tot op zekere hoogte wel vast te stellen. Het is met enige zekerheid te bepalen of het niet omzetten van dreigende intenties in ongewenste daden het gevolg is van internationale sanctiemaatregelen. Een voorbeeld hiervan vormen wederom de sancties tegen Irak. Het VN-sanctieregime heeft ertoe geleid dat de Iraakse leiders niet vrijelijk kunnen beschikken over de inkomsten uit de olie-export en het hen dus ontbreekt aan voldoende financiële middelen voor de hernieuwde opbouw van een arsenaal van massavernietigingswapens. Alhoewel dit voor een deel slechts na afloop is vast te stellen, namelijk eerst nadat internationale wapeninspecties kunnen worden uitgevoerd, kan nu reeds worden vastgesteld dat Saddam Hoessein c.s. de miljardeninkomsten uit de olie-export niet hebben kunnen aanwenden voor de opbouw van het wapenarsenaal. Zonder voorbij te gaan aan de illegale mogelijkheden om inkomsten te verwerven, kan worden geconcludeerd dat de politieke effectiviteit van sancties gericht op het voorkomen van ongewenst gedrag tot op zekere hoogte is vast te stellen en dat een dergelijk sanctieregime concrete resultaten boekt.

Het effectiviteitsvraagstuk en met name het hierboven geschetste dilemma blijven onderwerp van intensieve internationale discussie. Eind november 2000 zal een rapport verschijnen van de werkgroep die zich onder leiding van de Bengalese PV VN, Chowdhury, momenteel buigt over de algemene problematiek van sancties en hun effecten. Dit rapport zal een bijdrage leveren aan het voortschrijdend inzicht ten aanzien van het sanctievraagstuk. Belangrijke elementen in dit rapport zullen zijn «lessons learned», opties voor zoveel mogelijk gerichte sancties en verbetering van het sanctieregime, alsmede aanbevelingen voor de versterking van de ondersteuning van de diverse VR-sanctiecomités. In het rapport zal het sanctieregime Irak een prominente plaats innemen. Na het verschijnen van het Chowdhury-rapport zal de regering het, voorzien van een inhoudelijk oordeel, aan de Kamer doen toekomen.

IV Versterking van het sanctiemiddel

Zoals onder meer blijkt uit recente rapporten en nieuwe initiatieven (Fowler, Chowdhury etc.) streeft de internationale gemeenschap voortdurend naar maximalisering van de effectiviteit van het sanctie-instrument. In de loop der jaren is reeds een aantal algemene uitgangspunten geformuleerd die hieraan kunnen bijdragen.

Ten eerste is een sanctieregime het meest effectief indien deze een breed internationaal draagvlak heeft. Hoe meer staten zich aan een sanctieregime gebonden voelen en bereid zijn de verantwoordelijkheid te dragen voor monitoring en afdwinging, des te effectiever het instrument.

¹ Hierbij zij tevens verwezen naar het debat in de Tweede Kamer d.d. 31 augustus 2000 en 6 september 2000 alsmede het debat in de Eerste Kamer d.d. 26 september 2000 inzake het wetsvoorstel Verlenging van de werkingsduur van het sanctiebesluit Irak 1997 (26 949).

Ten tweede zullen bij de afkondiging van sanctiemaatregelen duidelijk verifieerbare, en tevens haalbare, doelstellingen (benchmarks) dienen te worden geformuleerd. Duidelijkheid ten aanzien van de gewenste gedragsverandering dan wel ten aanzien van het uitblijven van ongewenst gedrag is van belang zowel voor het betrokken land en de machthebbers, als voor de internationale gemeenschap zelf.

In het verlengde hiervan, ten derde, wordt het nut van tijdige, tussentijdse evaluatie van het afgekondigde sanctieregime nu algemeen onderschreven. Dat kan leiden tot snellere aanpassing van het pakket van sancties en maatregelen, indien nodig vanwege ongewenste neveneffecten.

De aanpassingen van het sanctieregime tegen de FRJ zijn een illustratie van de flexibiliteit van het sanctie-instrument. Allereerst werd in oktober 1999 een uitzondering gemaakt op de ingestelde olie- en luchtvaartboycot: Kosovo en Montenegro werden hiervan uitgezonderd. Tevens werden de voorwaarden waaronder tot opheffing van de sancties kan worden overgegaan, door de Algemene Raad vastgelegd in een verklaring. Vervolgens ging de EU in februari jl. over tot aanscherping van het sanctieregime gericht tegen Milosevic en de zijnen, door middel van een uitbreiding van de reikwijdte van de visumrestricties en aanscherping van de financiële sancties, om de druk te maximaliseren. Gelijktijdig werd, op uitdrukkelijk verzoek van de oppositie, voor zes maanden de luchtvaartboycot opgeschort. Kortom, er is geluisterd naar de democratische krachten, de doelstellingen werden vastgesteld en gecommuniceerd aan het te treffen regime, en tegelijkertijd werden de middelen flexibel ingezet. Hoewel de recente gebeurtenissen ongetwijfeld een eigen dynamiek hebben gekend, is de veronderstelling gerechtvaardigd dat ook het sanctiemiddel, ingebed in een bredere strategie, een rol heeft gespeeld bij het optreden van de oppositie en de bevolking in het algemeen.

Ook het sanctieregime tegen Irak is meerdere malen tussentijds geëvalueerd en aangepast. Sinds de instelling van het sanctieregime jegens Irak in 1990 heeft in de Veiligheidsraad immer zeer grote aandacht bestaan voor de humanitaire effecten van dit regime op de bevolking van Irak. Derhalve werd een jaar na inwerkingtreding van de sancties een eerste versie van het «Olie-voor-Voedselprogramma» voorgesteld. Het uiteindelijk pas eind 1996 door Irak geaccepteerde programma biedt het Iraakse bewind een mechanisme om – op een door de VN gecontroleerde wijze – met de verkregen olie-opbrengsten de humanitaire goederen aan te schaffen voor de Iraakse bevolking.

VR-Resolutie 1284 (december 1999) bevat o.m. vergaande voorstellen ter verbetering van de humanitaire situatie in Irak. Het merendeel van deze humanitaire voorstellen is reeds uitgevoerd, ondanks dat Irak de resolutie vooralsnog afwijst. Zo is ondermeer de beperking op de hoeveelheid olie die Irak mag uitvoeren om gelden te genereren voor het «Olie-voor-Voedsel»-programma opgeheven, zijn er lijsten met contracten ten behoeve van een groot aantal sectoren, die in de toekomst niet meer onderhevig zijn aan tijdrovende goedkeuringsprocedures en heeft de resolutie tevens geleid tot verhoging van de financiële middelen (van 300 naar 600 miljoen US\$) voor de aanschaf van reserve-onderdelen ten behoeve van de Iraakse olie-industrie.

Van de opbrengsten onder het «Olie-voor-Voedsel»-programma vloeide tot voor kort 30% naar het United Nations Compensation Fund (UNCC). De gelden uit dit fonds worden aangewend voor de vergoeding van schade geleden door overheden, bedrijven en personen tengevolge van de Golfoorlog. Recent heeft de Veiligheidsraad besloten dit percentage te verlagen naar 25%. De vrijgekomen 5% zal worden ingezet ter verbetering van de humanitaire situatie in Irak. Dit besluit betekent dat Irak binnenkort

over nog meer financiële middelen kan beschikken teneinde de levensomstandigheden van de Iraakse bevolking verder te verbeteren.

Ten vierde is de snelheid van handelen bij de afkondiging van sanctie-maatregelen een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van de maatregelen. Dit is m.n. het geval bij financiële sancties. Indien deze niet snel worden geëffectueerd, zijn er geen tegoeden meer om te bevriezen. Geheimhouding en uniforme definities van gelijke begrippen door de verschillende landen zijn daarbij ook van belang.

Daar staat tegenover dat, ook na snelle afkondiging, sancties die een gedragsverandering beogen niet van de ene op de andere dag werken. De effecten zijn vaak pas na enige tijd merkbaar. Een eenmaal ingezette strategie moet dan ook de tijd worden gegund om te werken. Sancties die worden ingesteld ter voorkoming van ongewenst gedrag hebben in de regel wel op kortere termijn effect. Door middel van controle op de olie-opbrengsten van Irak wordt immers onmiddellijk het concrete resultaat geboekt dat deze gelden niet meer vrijelijk kunnen worden besteed aan de opbouw van een wapenarsenaal.

V Gericht en selectief, de zogenaamde «smart sanctions»

In het bovenstaande is reeds als rode draad opgenomen de verschuiving van veelomvattende maatregelen naar meer gerichte sancties, de zgn. «smart sanctions». Met deze term wordt bedoeld de nieuwe generatie sancties die beoogt tegemoet te komen aan de bezwaren en tekortkomingen van het oude sanctiemiddel. Een caveat is hier op zijn plaats: er is geen sprake van een geheel nieuw fenomeen. Het betreft gedeeltelijk sanctie-maatregelen die ook in de meer klassieke benadering al werden gehanteerd. Het verschil is echter dat er nu vaker een bewuste keuze wordt gemaakt voor een bepaalde soort sanctie of een nauwkeurig samengesteld sanctiepakket, en dat een specifieke doelgroep wordt geïdentificeerd. Wat daarnaast een verschil maakt is dat sancties nu veelal beter worden ingebed in een bredere strategie en dat er meer aandacht is voor flankerend beleid waarbij de diverse elementen een coherent geheel vormen.

Mede door de ervaringen met het sanctieregime tegen Irak is de gedachte van humanitaire uitzonderingen voor voedsel en medicijnen inmiddels gemeengoed geworden. De humanitaire gevolgen van sanctie-maatregelen dienen vanaf het begin onderwerp te zijn van zorgvuldige monitoring. Voorts is het van belang dat humanitaire organisaties hun werk in de door sancties getroffen landen kunnen voortzetten en dat zij snel ontheffing kunnen krijgen indien dit voor hun humanitaire taak-uitoefening nodig is. De op dit gebied reeds bestaande mechanismen zouden verder kunnen worden verbeterd door invoering van een standaard humanitaire uitzonderingsclausule voor sanctiebesluiten alsmede door stroomlijning van procedures voor het indienen van ontheffings-verzoeken.

«Smart sanctions» onttrekken zich niet aan de problemen die de tenuitvoerlegging van «gewone» sancties met zich meebrengt. In sommige opzichten wordt zelfs een zwaarder beroep gedaan op de uitvoerende instanties. Zo stelt de uitvoering van «smart sanctions» hoge eisen aan de coördinatie van verschillende overheidsdiensten en (bijvoorbeeld) financiële instellingen. Ter illustratie diene het financiële sanctieregime tegen de FRJ dat een verbod inhoudt op het beschikbaar stellen van financiële middelen aan entiteiten in de FRJ. De praktijk wijst uit dat vaak niet is te achterhalen of er daadwerkelijk sprake is van een «financiële transactie». Handelaren ontduiken het verbod door zich toe te leggen op (toegestane) ruilhandel, vaak via een derde partij. Het is ondoenlijk dergelijke

netwerken in kaart te brengen. De tenuitvoerlegging van «smart» financiële sancties veronderstelt bovendien een nauwe samenwerking tussen de Ministeries van Financiën, Centrale Banken en Handelsbanken. In Nederland verloopt deze samenwerking doorgaans goed. In een aantal andere Europese landen beroepen banken zich evenwel op een grote mate van zelfstandigheid.

Tenslotte dient ervoor gewaakt te worden «smart sanctions» te beschouwen als de panacee tegen iedere inbreuk op of bedreiging van de internationale vrede en veiligheid. De realiteit gebiedt ons te stellen dat ook bij de inzet van «smart sanctions» bepaalde beperkingen blijven bestaan. Tot op heden is de internationale gemeenschap er bv. nog niet in geslaagd ongewenste neveneffecten voor de burgerbevolking volledig uit te sluiten. De vraag is of dit ooit zal lukken. Per geval zal een politieke afweging dienen te worden gemaakt waarbij enerzijds de politieke noodzaak te reageren op een (dreigende) schending van internationale normen en regels en anderzijds de morele verplichting de bevolking van het te treffen land zoveel mogelijk te ontzien, als zwaarwegende elementen gelden.

Slotopmerkingen

In deze notitie zijn de mogelijkheden en onmogelijkheden van het sanctiemiddel als instrument in de internationale betrekkingen nader uiteengezet. Vanuit het gegeven dat het sanctie-middel zijn belang zal blijven behouden, is belicht hoe de internationale gemeenschap streeft naar verdere optimalisering van de effectiviteit van het sanctiemiddel. Dit betreft zowel de politieke als de praktische effectiviteit.

De *politieke* effectiviteit wordt bepaald door de mate waarin de gewenste gedragsverandering heeft plaatsgevonden dan wel het ongewenste gedrag is uitgebleven. Maximale effectiviteit wordt bereikt door bij de keuze van sancties nauwgezet te kijken naar de politieke en economische situatie in het te treffen land. Hierbij wordt een aantal algemene uitgangspunten gehanteerd, die er toe moeten leiden dat de sanctiemaatregelen zo gericht en selectief, zo «smart» mogelijk worden ingezet: een breed internationaal draagvlak, minimalisering van de ongewenste humanitaire effecten op de bevolking, formulering van verifieerbare en haalbare doelstellingen, tijdige evaluatie en eventuele aanpassing als ook snelheid van handelen bij de afkondiging en geduld bij de uitwerking.

De *praktische* effectiviteit wordt gemeten naar de mate van handhaving en naleving. Niet-naleving ondergraaft de politieke effectiviteit van sancties en verdient dan ook de serieuze aandacht van de internationale gemeenschap. Alhoewel een waterdicht systeem niet bestaat kan zowel in internationaal (VN, EU) als in nationaal verband een aantal stappen worden genomen om sluiptwegen zo goed mogelijk af te sluiten. Het gaat hierbij om verbeterde informatie-uitwisseling en transparantie, aandacht voor de (nationale) uitvoeringscapaciteit alsmede een uniforme en eenduidige uitwerking en naleving van de maatregelen door de verschillende landen.

De regering is ervan overtuigd dat, indien deze uitgangspunten en mogelijkheden tot verbetering van de naleving serieus ter hand worden genomen, de internationale gemeenschap met het sanctiemiddel beschikt over een belangrijk instrument om te kunnen reageren op een inbreuk op of bedreiging van de internationale vrede en veiligheid. Zoals reeds aan het begin van deze notitie is gesteld, vormen sancties een noodzakelijke tussenweg die verder gaat dan louter diplomatieke druk, maar de inzet van militaire middelen vooralsnog vermijdt. Bij de hantering van het

sanctie-instrument dient de verhouding tussen legitimiteit, proportionaliteit en effectiviteit voortdurend te worden getoetst. Sancties mogen geen standaard recept zijn. Er is de afgelopen jaren een duidelijke trend ontstaan in de richting van het gebruik van gerichte, «smart» sancties. De regering zal zich actief blijven inzetten voor de verdere ontwikkeling van het sanctiemiddel in deze richting.