

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2011

Nr. 166

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 april 2011

In het debat over de executie van mevrouw Sahra Baahrami op 3 februari 2011 (Handelingen II 2010/11, nr. 48, item 5, blz. 53–82) heb ik toegezegd U in algemene zin per brief te informeren over de typen van maatregelen die een staat kan nemen in reactie op onrechtmatig handelen van een andere staat. Deze brief bevat een overzicht van deze typen maatregelen met bijzondere aandacht voor de rol die de Verenigde Naties en de Europese Unie daarbij kunnen spelen alsmede de wijze waarop aan dergelijke maatregelen in Nederland uitvoering wordt gegeven.

1. Maatregelen ter bescherming van unilaterale belangen

Een internationale onrechtmatige daad vormt een inbreuk op de internationale rechtsorde die rechtsgevolgen heeft. Als gevolg daarvan ontstaat een nieuwe rechtsverhouding tussen de pleger en de staat of staten die door het onrechtmatig handelen zijn benadeeld. De pleger is verplicht de geschonden rechtsverhouding te herstellen en de gevolgen daarvan ongedaan te maken. Als gevolg van het ontbreken van verplichte rechtsmacht van een internationale rechter om geschillen tussen staten te beslechten, kan een benadeelde staat deze plichten van de pleger in veel gevallen uiteindelijk alleen afdwingen door middel van unilaterale maatregelen. Vanwege het ontbreken van de mogelijkheid om alle geschillen aan een internationale rechter voor te leggen, is de toepassing daarvan in het internationaal recht toegestaan. Het internationaal recht maakt daarbij onderscheid tussen twee typen unilaterale maatregelen die een staat kan inzetten om te reageren op onrechtmatig handelen van een andere staat, namelijk «retorsies» en «tegenmaatregelen».

Retorsies

Retorsies zijn maatregelen die geen schending van het internationaal recht inhouden en zich het beste laten omschrijven als onvriendelijke acties. Voorbeelden van retorsies zijn het beperken of verbreken van diplomatieke betrekkingen of het stopzetten van vrijwillige sociale, economische of culturele samenwerkingprogramma's. Aan retorsies verbindt het internationaal recht geen voorwaarden en staten kunnen daarvan dus zonder meer gebruik maken in reactie op onrechtmatig handelen van een andere staat. Wel zal een staat met betrekking tot elke voorgenomen retorsie moeten bepalen of de inzet daarvan niet in strijd is met de internationale verplichtingen van die staat jegens de staat die het doel daarvan is. Nederland maakt in voorkomende gevallen gebruik van dit type maatregelen in het internationaal verkeer: het beperken van de ambtelijke contacten met Iran naar aanleiding van de executie van mevrouw Sahra Baahrami is een voorbeeld hiervan.

Tegenmaatregelen

Het internationaal recht verbindt daarentegen strikte voorwaarden aan de inzet van tegenmaatregelen door een staat. Een tegenmaatregel is een handeling van een staat die in strijd zou zijn met zijn internationale verplichtingen, indien die handeling niet wordt gerechtvaardigd door een voorafgaande internationale onrechtmatige daad van een andere staat. Het doel van tegenmaatregelen is af te dwingen dat de geschonden rechtsverhouding wordt hersteld en dat de gevolgen daarvan ongedaan worden gemaakt. Het is dus per definitie een tijdelijke maatregel die moet worden beëindigd zodra dit tot het gewenste resultaat heeft geleid. De tegenmaatregelen mogen bovendien alleen inbreuk maken op de rechten van de pleger(s) van de internationale onrechtmatige daad en niet op die van andere staten. Indien een inbreuk zou worden gemaakt op de rechten van die andere staten, kunnen die staten de staat die de tegenmaatregelen heeft genomen daarvoor op hun beurt aansprakelijk stellen.

Een tegenmaatregel is alleen gerechtvaardigd, indien aan een aantal voorwaarden is voldaan.

- De benadeelde staat mag geen tegenmaatregelen nemen zonder de pleger van de internationale onrechtmatige daad in de gelegenheid te hebben gesteld om de daad te beëindigen en ongedaan te maken. De benadeelde staat moet kennis geven van zijn eisen en zijn voornemen om tegenmaatregelen te nemen en – behoudens voorlopige tegenmaatregelen, zoals de bevrozing van tegoeden – eerst trachten de inwilliging van de eisen door middel van diplomatieke onderhandelingen te realiseren. Indien deze onderhandelingen niet tot het gewenste resultaat hebben geleid, mag de benadeelde staat tegenmaatregelen treffen. Indien de pleger van de internationale onrechtmatige daad evenwel instemt met de beslechting van het geschil door een internationale rechter die bevoegd is een bindende uitspraak te doen en zo nodig voorlopige maatregelen kan treffen om te voorkomen dat een onherstelbare inbreuk wordt gemaakt op de rechten van de benadeelde staat, moet de tegenmaatregel worden opgeschort zolang de pleger van de internationale onrechtmatige daad te goeder trouw aan de beslechting van het geschil meewerkt.
- de tegenmaatregel mag niet behoren tot de categorie van verboden tegenmaatregelen. Tot deze categorie behoren het dreigen met of het gebruik van geweld, een inbreuk op fundamentele mensenrechten, een inbreuk op de diplomatieke en consulaire onschendbaarheid en andere handelingen die in strijd zijn met het dwingend internationaal recht.

- Tegenmaatregelen moeten proportioneel zijn in het licht van de ernst van de internationale onrechtmatige daad en de rechten die in het geding zijn.

Nederland heeft (in het recente verleden) nooit gebruik gemaakt van tegenmaatregelen om unilaterale belangen te beschermen in reactie op onrechtmatig handelen van een andere staat.

2. Maatregelen ter bescherming van collectieve belangen

Als gevolg van een internationale onrechtmatige daad ontstaat alleen een nieuwe rechtsbetrekking tussen de pleger daarvan en een staat die daardoor niet individueel wordt benadeeld indien de internationale onrechtmatige daad inbreuk maakt op een collectief belang van een groep staten, zoals een verdragsgemeenschap, of de internationale gemeenschap als geheel. Een voorbeeld is de schending van fundamentele mensenrechten door een staat met betrekking tot zijn ingezetenen. Retorsies zijn in dergelijke gevallen toegestaan, maar het is onzeker of het huidige internationaal recht een staat of een groep van staten toestaat in het algemeen belang tegenmaatregelen te nemen zonder rechtsgrondslag in een verdrag.

Verenigde Naties

Een voorbeeld van een verdragsrechtelijke grondslag voor tegenmaatregelen ter bescherming van collectieve belangen is het Handvest van de Verenigde Naties (VN). Het Handvest voorziet in een mogelijkheid om sancties af te kondigen waaraan alle lidstaten van de VN zijn gehouden. De VN-Veiligheidsraad kan hiertoe alleen besluiten op grond van hoofdstuk VII van het Handvest, indien naar zijn oordeel sprake is van een bedreiging van de vrede, een inbreuk op de vrede, of een daad van agressie (artikel 39 Handvest). Bij de sancties waartoe de Veiligheidsraad kan besluiten indien van één van deze drie situaties sprake is moet onderscheid worden gemaakt tussen militaire en niet-militaire sancties. Artikel 41 van het Handvest geeft de Veiligheidsraad de mogelijkheid niet-militaire sancties uit te vaardigen («measures not involving the use of armed force»). Deze bepaling geeft een niet-uitputtende opsomming van dergelijke sancties: «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». In de praktijk heeft de Veiligheidsraad in een aantal gevallen bindende, niet-militaire sancties uitgevaardigd, vooral vanaf de jaren »90 van de vorige eeuw. Daarbij ging het niet alleen om veelomvattende economische sancties tegen landen (bv. Irak), maar ook om zogenoemde slimme sancties («smart sanctions» of «targeted sanctions») gericht tegen individuen (bv. leiders van landen, of personen verdacht van terroristische activiteiten).

De Veiligheidsraad kan ook besluiten tot militaire sancties over te gaan. Artikel 42 van het Handvest bepaalt dat de Veiligheidsraad, indien niet-militaire sancties niet doeltreffend zijn, kan besluiten tot zulk optreden door middel van strijdkrachten als nodig is om de vrede te handhaven of te herstellen. De oprichters van de VN hadden voor ogen dat de VN zou moeten beschikken over een eigen leger. Na 1945 is het echter onmogelijk gebleken overeenstemming te bereiken over de uitwerking van deze plannen; het voorziene VN-leger is er nooit gekomen. In plaats daarvan hebben zich in de praktijk twee soorten gewapend optreden ontwikkeld: VN-vredes machten en militaire dwangacties met instemming van de Veiligheidsraad. Vooral bij de militaire dwangacties gaat het om militaire sancties. De Veiligheidsraad heeft hier met name vanaf de jaren »90 van de vorige eeuw een aantal malen toe besloten. Het bekendste voorbeeld is

Resolutie 678 (1990), waarbij aan lidstaten toestemming werd gegeven gewapende actie te ondernemen tegen Irak nadat dit land Koeweit was binnengevallen. Voor dit soort militaire sancties is de Veiligheidsraad afhankelijk van de bereidheid van lidstaten troepen ter beschikking te stellen («coalitions of the able and willing»). De Veiligheidsraad kan de lidstaten niet dwingen om troepen ter beschikking te stellen.

Het is aan de Veiligheidsraad te beslissen voor welke specifieke maatregelen wordt gekozen in concrete gevallen. Dit kunnen allerhande specifieke niet economische sancties zijn, zoals financiële sancties en reisbeperkingen, maar ook een verwijzing van een concrete situatie naar het Internationaal Strafhof of het instellen en handhaven van een zogenoemde «no fly zone».

Europese Unie

In het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) kunnen de lidstaten van de Europese Unie (EU) gezamenlijk besluiten tot het instellen van sancties tegen derde landen. Deze sancties kunnen alle maatregelen omvatten die naar internationaal recht geoorloofd zijn. In het kader van het GBVB wordt het politieke besluit tot het instellen van sancties genomen. Hierover wordt door de Raad beslist met unanimiteit. Vervolgens moeten de in dit besluit aangekondigde sancties worden uitgevoerd. Hiertoe wordt veelal (bv. bij economische en financiële sancties) een verordening tot stand gebracht. Een verordening is in alle EU-lidstaten rechtstreeks toepasselijk. Ook is het mogelijk dat de EU-lidstaten uitvoering geven aan de aangekondigde sancties (bv. ingeval van visumrestricties).

De bevoegdheid van de EU om het in kader van het GBVB sancties in te stellen is niet exclusief: de lidstaten blijven in beginsel bevoegd om hun eigen nationale sanctiebeleid te voeren. Zij dienen daarbij wel rekening te houden met de bevoegdheden van de Europese Unie. Zo is het niet mogelijk dat een individuele EU-lidstaat tot een economische boycot van een derde land besluit: het handelspolitieke terrein valt binnen de exclusieve bevoegdheid van de EU.

EU beleid ten aanzien van de doodstraf

In de EU bestaan specifieke richtsnoeren over de doodstraf. Deze richtsnoeren vermelden dat de EU streeft naar de afschaffing van de doodstraf in de Unie en daarbuiten.

Het doel van de EU is (1) de wereldwijde afschaffing van de doodstraf en (2) in staten waar de doodstraf nog bestaat, de geleidelijke beperking van het gebruik daarvan en de inachtneming van bepaalde minimumnormen bij de voltrekking daarvan. Deze minimumnormen bestaan, onder andere, uit de volgende:

- (i) een doodvonnis mag enkel voor de ernstigste misdrijven worden uitgesproken;
- (ii) een doodvonnis mag alleen worden uitgesproken voor misdrijven waarvoor de doodstraf ten tijde van het begaan van toepassing was;
- (ii) een doodvonnis mag niet worden uitgesproken jegens zwangere vrouwen, vrouwen met kleine kinderen, personen die jonger zijn dan 18 jaar of personen die hun geestesvermogen verloren hebben;
- (iv) de doodstraf kan alleen voltrokken worden na een eerlijk proces en een onherroepelijk geworden vonnis;

- (v) de doodstraf mag niet worden voltrokken in strijd met de internationale verplichtingen van een staat;
- (vi) het moet mogelijk zijn in beroep te gaan of een klacht in te dienen tegen een uitspraak waarin de doodstraf wordt uitgesproken. Een dergelijk beroep of klacht dient schorsende werking te hebben;
- (vii) de doodstraf moet op een zodanige manier worden voltrokken dat zij zo weinig mogelijk lijden veroorzaakt.

Het streven van de EU naar afschaffing van de doodstraf buiten de EU krijgt vorm door de doodstraf aan de orde te stellen in dialoog en overleg met derde staten. De EU kan onder meer algemene demarches doen. Dit zal met name worden overwogen wanneer zich nieuwe ontwikkelingen voordoen in het beleid van een staat ter zake van de doodstraf. Bovendien kan de EU, wanneer zij kennis krijgt van individuele terdoodveroordelingen waarbij de minimumnormen worden geschonden, specifieke verklaringen uitgeven. Eveneens zal de EU de kwestie in multilaterale fora aan de orde stellen en landen aansporen zich te beraden op toetreding tot Tweede Facultatieve Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, gericht op de afschaffing van de doodstraf van 1989. De mogelijkheid tot sanctionering in de strikte zin van het woord worden echter niet in deze richtsnoeren benoemd.

3. Maatregelen van Nederland

De Sanctiewet 1977 vormt de schakel tussen internationaal overeengekomen tegenmaatregelen en de toepassing daarvan door Nederland. De wet biedt in artikel 2 de grondslag om regels vast te stellen «ter voldoening aan verdragen, besluiten of aanbevelingen van organen van volkenrechtelijke organisaties, dan wel aan internationale afspraken, met betrekking tot de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid of de bevordering van de internationale rechtsorde dan wel de bestrijding van terrorisme». De bevordering van de internationale rechtsorde als bedoeld in deze bepaling omvat, blijkens de memorie van toelichting bij de wet, mede de bestrijding van flagrante mensenrechtenschendingen.

De Sanctiewet 1977 biedt evenwel geen grond voor unilaterale tegenmaatregelen. Toepassing van de wet is gebonden aan een internationale titel: een verdrag, besluit of aanbeveling van een volkenrechtelijke organisatie of een internationale afspraak.

Het voorgaande sluit echter niet uit dat anders dan met toepassing van de Sanctiewet 1977 unilaterale tegenmaatregelen worden getroffen tegen een andere staat. Als deze maatregelen evenwel verplichtingen voor burgers of bedrijven of een aantasting van hun (grond)rechten zouden meebrengen, is daarvoor een expliciete wettelijke grondslag vereist.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal