

PREËMPTIEF OPTREDEN

No. 36, AIV

Juli 2004

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Preëemptief/Preventief optreden en ‘nieuwe dreigingen’	5
I.1	Het begrip preëemptief optreden	5
I.2	‘Nieuwe dreigingen’	5
I.3	De Amerikaanse Nationale Veiligheidsstrategie	9
II	De volkenrechtelijke toelaatbaarheid van preëemptief en preventief militair optreden	13
II.1	Het internationale recht inzake het gebruik van geweld	13
	<i>II.1.1 De regel: het geweldverbod</i>	<i>13</i>
	<i>II.1.2 De uitzonderingen</i>	<i>13</i>
	(a) Gebruik van geweld door of namens de Veiligheidsraad	13
	(b) Individuele of collectieve zelfverdediging	15
II.2	Het recht op zelfverdediging nader onderzocht	16
	<i>II.2.1 Wat is de betekenis van ‘inherent’?</i>	<i>16</i>
	<i>II.2.2 Gewapende aanval</i>	<i>16</i>
	<i>II.2.3 Anticiperende zelfverdediging/preëemptief militair optreden</i>	<i>17</i>
	(a) Caroline-doctrine	17
	(b) Statenpraktijk na 1945: Voorbeelden van een (mogelijk) beroep op militair preëemptief of preventief optreden	18
	(c) Conclusies te verbinden aan de statenpraktijk	19
	(d) De totstandkoming van het Handvest en de consequenties voor de Caroline-criteria	20
II.3	Verhouding Amerikaanse Nationale Veiligheidsstrategie tot het internationale recht	21

III	Politiek kader en ontwikkelingen	23
III.1	Handhaving en versterking van de internationale rechtsorde	23
III.2	Versterking van het collectieve veiligheidsstelsel	24
	<i>(a) De Veiligheidsraad (VR)</i>	<i>24</i>
	<i>(b) De Algemene Vergadering (AV)</i>	<i>26</i>
III.3	Algemene 'preventieve maatregelen'	27
III.4	Specifieke maatregelen tegen 'nieuwe dreigingen'	28
	<i>(a) Massavernietigingswapens</i>	<i>29</i>
	<i>(b) Terrorisme</i>	<i>31</i>
III.5	De situatie dat de Veiligheidsraad niet optreedt, terwijl dat wel verwacht had mogen worden	33
IV	Samenvatting en conclusies bij advies preëemptief optreden	34
Bijlage I	Adviesaanvraag	
Bijlage IIa	Samenstelling van de Commissie Preëemptief Optreden	
Bijlage IIb	Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken	
Bijlage IIc	Leden van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken	
Bijlage III	Lijst van gebruikte afkortingen	

Addendum (separaat)

- The National Security Strategy of the United States of America, September 2002
- Een veiliger Europa in een betere wereld, Europese veiligheidsstrategie, Brussel, 12 december 2003
- Standpunt Nederlandse regering ten aanzien van de nieuwe Amerikaanse nationale veiligheidsstrategie, 15 november 2002, kamerstuk 28.600 V, nr. 12

Woord vooraf

Op 30 juni 2003 heeft de regering de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) gevraagd advies uit te brengen over de volkenrechtelijke toelaatbaarheid en de politieke en militaire wenselijkheid of noodzakelijkheid van zogenaamd 'preëemptief optreden'. Tevens vroeg zij advies uit te brengen over een eventueel toetsingskader voor 'preëemptief optreden'.

De specifieke vragen luiden:

1. Wat dient naar het oordeel van de AIV/CAVV te worden verstaan onder het begrip 'pre-emptive action' ('preëemptief optreden')?
2. Kan de AIV/CAVV aangeven welke voorwaarden en omstandigheden 'preëemptief optreden' (in de onder vraag 1 genoemde zin) politiek/militair gewenst of noodzakelijk c.q. volkenrechtelijk toelaatbaar kunnen doen zijn?
Moeten daarbij eisen worden gesteld – en zo ja, welke – aan het begrip dreiging (aard, omvang, onmiddellijkheid en verifieerbaarheid) en wat is de relevantie van het begrip proportionaliteit in dit verband?
3. Welke waarborgen, c.q. welk toetsingskader zou(den) geschapen moeten worden om politiek/militair ongewenst c.q. volkenrechtelijk onrechtmatig 'preëemptief optreden' te voorkomen of daaraan beperkingen op te leggen?

Alhoewel reeds langer een onderwerp van discussie, is 'preëemptief optreden' met name door de National Security Strategy (Nationale Veiligheidsstrategie) zoals gepresenteerd door de regering-Bush in september 2002 hoog op de internationale agenda komen te staan. Terwijl het geweldverbod en de uitzonderingen daarop in het Handvest van de Verenigde Naties stevig in het internationale recht zijn verankerd, zijn de dreigingen waarmee staten vandaag de dag en in de toekomst kunnen worden geconfronteerd niet meer dezelfde als in 1945. Niet alleen andere staten, maar ook niet-statelijke actoren, als criminele organisaties en terroristische groeperingen, kunnen de veiligheid van een staat ernstig bedreigen. In combinatie met de zich steeds verder ontwikkelende informatietechnologie, de voortschrijdende proliferatie van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen leidt dit tot grootschaliger en minder voorspelbare bedreigingen van de nationale veiligheid. Deze 'nieuwe dreigingen' stellen de grenzen van het geweldverbod en de uitzonderingen daarop zoals neergelegd in het internationale recht op de proef. In hoeverre biedt het bestaande stelsel van collectieve veiligheid voldoende instrumenten om de nationale veiligheid te beschermen tegen de dreigingen van vandaag en morgen? Hoe kan dat stelsel worden verbeterd en versterkt? En in hoeverre en op welke wijze mag een staat zich buiten het stelsel van collectieve veiligheid met geweld 'verdedigen' tegen deze 'nieuwe dreigingen' voordat een aanval daadwerkelijk heeft plaatsgevonden?

In het eerste hoofdstuk van dit advies zal de eerste vraag van de adviesaanvraag worden beantwoord: 'wat dient naar het oordeel van de AIV/CAVV te worden verstaan onder het begrip 'pre-emptive action' ('preëemptief optreden')?' De AIV/CAVV zal de begrippen preëemptief optreden en anticiperende zelfverdediging definiëren en, anders dan de adviesaanvraag, onderscheiden van de notie van preventief optreden. Bovendien gaat dit hoofdstuk in op de 'nieuwe dreigingen' en de Amerikaanse Nationale Veiligheidsstrategie waardoor preëemptief en preventief optreden

actueel zijn geworden. Het tweede hoofdstuk beantwoordt een deel van de tweede vraag van de adviesaanvraag: de volkenrechtelijke toelaatbaarheid van preëemptief en, volgens de in het eerste hoofdstuk gekozen definities, preventief optreden. Het volkenrechtelijke geweldverbod en de uitzonderingen daarop worden uiteengezet. In het laatste hoofdstuk komen ten slotte de 'nieuwe dreigingen' van hoofdstuk I en het volkenrechtelijk kader van hoofdstuk II bij elkaar. Het hoofdstuk gaat in op het andere deel van de tweede vraag, de politieke/militaire wenselijkheid of noodzakelijkheid van 'preëemptief optreden', en op de laatste vraag, naar waarborgen of een toetsingskader om politiek/militair ongewenst c.q. volkenrechtelijk onrechtmatig 'preëemptief optreden' te voorkomen of daaraan beperkingen op te leggen. Het richt zich met name op de vragen hoe het huidige stelsel van collectieve veiligheid op zodanige wijze kan worden versterkt dat het dreigingen beter kan aanpakken en of een staat eventueel daarbuiten zou kunnen optreden.

Ter voorbereiding van dit advies werd een gezamenlijke commissie (CPO) in het leven geroepen onder leiding van prof. dr. K.C. Wellens (CAVV) met als vice-voorzitters achtereenvolgens prof. dr. K. Koch (AIV) en prof. mr. C. Flinterman (AIV). In deze commissie hadden voorts de volgende leden van de CAVV en AIV zitting: mr. A. Bos (CAVV), dr. Ph.P. Everts (AIV), prof. mr. F.J.M. Feldbrugge (AIV), Lt. Gen.b.d. G.J. Folmer (AIV), prof. dr. mr. B. de Gaay Fortman (AIV), prof. dr. M.T. Kamminga (CAVV), mr. dr. E.P.J. Myjer (CAVV), prof. dr. P.A. Nollkaemper (CAVV), prof. mr. N.J. Schrijver (CAVV en AIV), prof. dr. A.H.A. Soons (CAVV) en drs. E.P. Wellenstein (AIV). Ambtelijke contactpersonen waren drs. W. Bargerbos (Ministerie van Defensie, DEF/DAB), mr. H.P.P.M. Horbach (Ministerie van Buitenlandse Zaken, DVB) en prof. dr. J.G. Lammers (Ministerie van Buitenlandse Zaken, DJZ). Het secretariaat werd gevoerd door drs. W. van Reenen voor de CAVV en voor de AIV achtereenvolgens door mw. drs. P.J. Genee en mw. mr. S.M.H. Nouwen. T.J.P. Juhász en mw. drs. D.A. de Jong assisteerden als stagiairs.

Het advies is vastgesteld op 9 juli 2004 door de AIV en op 29 juni 2004 door de CAVV.

I Preëemptief/Preventief optreden en ‘nieuwe dreigingen’

Dit hoofdstuk zal allereerst de eerste vraag van de adviesaanvraag beantwoorden: ‘Wat dient naar het oordeel van de AIV/CAVV te worden verstaan onder het begrip ‘pre-emptive action’ (‘preëemptief optreden’)? Er zal een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds preëemptief optreden en anticiperende zelfverdediging en anderzijds preventief optreden (I.1). Vervolgens zullen de ‘nieuwe dreigingen’ die aanleiding zouden kunnen geven tot de noodzaak van preventief optreden aan de orde komen (I.2). Tot slot zal worden ingegaan op de Amerikaanse Nationale Veiligheidsstrategie die het onderwerp in de schijnwerpers heeft geplaatst (I.3).

I.1 Het begrip preëemptief optreden

De adviesaanvraag spreekt van ‘preëemptief optreden’. De terminologie rond dit onderwerp is verwarrend en niet altijd consistent. Naast preëemptief optreden wordt ook wel gesproken van ‘anticiperende militaire actie of anticiperende zelfverdediging’ of ‘preventief optreden’. Met het oog op de vraag van de volkenrechtelijke toelaatbaarheid (hoofdstuk II), is het echter belangrijk deze termen niet als synoniemen te gebruiken. Daarom heeft de AIV/CAVV ervoor gekozen om, anders dan de adviesaanvraag, een onderscheid te maken tussen enerzijds preëemptief/anticiperend en anderzijds preventief optreden. **Preëemptief optreden** betreft naar het oordeel van de AIV/CAVV een militaire actie tegen een *op handen zijnde aanval*. Hetzelfde geldt voor **anticiperende zelfverdediging**. In dit advies zullen de termen preëemptief optreden en anticiperende zelfverdediging daarom als synoniemen worden gebruikt. Bij **preventief optreden** ligt de dreiging verder weg in de tijd. Er wordt dan in een eerder stadium dan dat van preëemptief optreden gehandeld om de dreiging niet tot het stadium van een dreigende aanval te laten komen. De term ‘preventief optreden’ heeft daarnaast ook vaak betrekking op een veel breder spectrum van (ook niet-militaire) maatregelen die kunnen worden ingezet ter voorkoming van een aanval. In dit advies zal een onderscheid worden gemaakt tussen preëemptief en preventief optreden. Daarbij is het belangrijk op te merken dat de Amerikaanse Nationale Veiligheidsstrategie – die aanleiding heeft gegeven tot de opnieuw opgekomen aandacht voor dit onderwerp – slechts het woord ‘pre-emptive’ gebruikt en niet ‘preventive’. Een belangrijk onderdeel van die strategie is namelijk dat de ‘nieuwe dreigingen’ er toe (zouden) dwingen het begrip van ‘onmiddellijke dreiging’, een kernbegrip in het onderscheid tussen preëemptief en preventief optreden, anders te interpreteren. In die visie (zou) preëemptief optreden in de richting (kunnen) verschuiven van preventief optreden.

I.2 ‘Nieuwe dreigingen’

De AIV heeft in verschillende rapporten van de afgelopen jaren de ontwikkeling van de veiligheidssituatie in de jaren negentig geanalyseerd.¹ De meeste van die analyses worden door de Nederlandse regering gedeeld.²

1 Zo bijvoorbeeld in AIV-advies nr. 10 ‘De ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie in de jaren negentig: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid’, Den Haag, september 1999. De essentie blijft ook nu geldig.

2 De defensienota van 2000 nam de veiligheidsanalyse uit advies nr. 10 grotendeels over en in 2003 verklaarde de Prinsjesdagbrief dezelfde analyse ‘merendeels actueel’. Wel is het zo dat zich sinds 1999 zeker op het gebied van internationaal terrorisme ontwikkelingen hebben voorgedaan die de problemen dringender maken.

Na de val van de Berlijnse muur is op het mondiale strategische vlak geen nieuwe, stabiele en overzichtelijke (geo)constellatie uitgekristalliseerd. Wel is inmiddels meer duidelijkheid ontstaan over de aard van wat veelal 'nieuwe dreigingen' voor de internationale vrede en veiligheid wordt genoemd. Daar gaat het met name om internationaal terrorisme en voortschrijdende proliferatie van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen in combinatie met het mogelijk gebruik van (en omgekeerd de afhankelijkheid van) de informatietechnologie. Deze dreigingen manifesteren zich in een wereld die verder wordt gekenmerkt door vele, hardnekkige en vaak geïnternationaliseerde intrastatelijke conflicten, een toegenomen rol van niet-statelijke groeperingen die geweld gebruiken, en ontwikkeling van grensoverschrijdende criminaliteit.³ Belangrijke kenmerken van de 'nieuwe dreigingen' zijn het veelal niet-statelijke karakter van de betrokken actoren, de rol die massavernietigingswapens er potentieel of daadwerkelijk in spelen, en het feit dat deze wapens in het geheim ontwikkeld kunnen worden en daardoor moeilijk te traceren zijn. Een bedreiging bestaat uit capaciteit en intentie, maar capaciteiten worden steeds makkelijker verborgen; de voor een juiste appreciatie van een dreiging zo belangrijke intenties zijn nog aanzienlijk moeilijker in te schatten en deze kunnen bovendien snel veranderen.

De ontwikkeling van informatietechnologie heeft mede invloed op de beschermende betekenis van geografische afstand: in oorsprong lokaal beperkte spanningen kunnen uitgroeien tot conflicten met een grensoverschrijdende of regionale weerslag, die uiteindelijk wereldwijd effect kunnen hebben op zowel de economische belangen als de fysieke veiligheid van andere staten. Problemen die ver van het bed lijken – zoals falende staten⁴ – kunnen directe invloed hebben op de veiligheid van Nederland en Europa, niet in de laatste plaats omdat in het vacuüm van dergelijke staten criminele en terroristische netwerken gemakkelijker ongestoord hun gang kunnen gaan. Voor het nationale veiligheidsbeleid heeft door dit alles het onderscheid tussen binnenlandse en buitenlandse veiligheid aan belang ingeboet. Actieve betrokkenheid bij ontwikkelingen in landen ver buiten Europa kan derhalve, behalve uit humanitaire en mensenrechtenoverwegingen, ook omwille van de nationale veiligheid geboden zijn. De opkomst van internationaal opererende niet-statelijke terroristische actoren en het gevaar dat zij – ook over grote afstand – kunnen vertegenwoordigen, werden met de aanslagen in Washington en New York op 11 september 2001 op dramatische wijze geïllustreerd. Deze aanslagen tonen ook aan dat grenzen tussen nationaal en internationaal terrorisme vervaagen: internationale terroristische groeperingen gebruiken nationaal gevestigde cellen die, op 'eigen' bodem, toeslaan. De strijd is bovendien asymmetrisch. Dat uit zich niet alleen in de aard en de kwantiteit van de beschikbare wapenarsenalen. Voor de verdediger is essentieel dat de terroristen nooit succes hebben. Voor de aanvallers is af en toe succes voldoende.

Er zijn verschillende manieren waarop 'nieuwe dreigingen' zich kunnen manifesteren. Dagelijks vinden er wereldwijd kleine terroristische aanslagen plaats waarvan daders, slachtoffers en gevolgen in eerste instantie vooral lokaal zijn; soms vinden er evenwel aanslagen plaats die door hun aard en/of door hun omvang tot de verbeelding spreken

3 AIV-advies nr. 10 'De ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie in de jaren negentig: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid', Den Haag, september 1999.

4 Zie het recentelijk gezamenlijk uitgebrachte advies van de AIV/CAVV, nr. 35, 'Falende Staten, een wereldwijde verantwoordelijkheid', Den Haag, mei 2004.

en wereldwijd effect sorteren. In sommige gevallen gaat het om staten die aan terroristen en bepaalde groeperingen 'onderdak' geven en die hun een plaats verschaffen waar zij kunnen trainen en van waaruit zij kunnen opereren. Soms gebeurt dit met uitdrukkelijke instemming en steun van de betrokken staat, soms is het effectieve gezag van die staat zo zwak, dat de terroristische groeperingen door de staat niet (kunnen) worden tegengehouden.

In weer andere gevallen betreft het staten die beschikking hebben of krijgen over nucleaire, biologische of chemische wapens, dan wel de kennis en de grondstoffen om deze te ontwikkelen. Zulke staten kunnen onder omstandigheden een onmiddellijke bedreiging vormen.

Deze analyse van de veranderingen in de veiligheidssituatie wordt in het algemeen in de Westelijke wereld gedeeld. Op collectief niveau wordt dit weerspiegeld in de aangepaste doctrines van organisaties als de NAVO, de EU en de OVSE. De NAVO paste in 1999 haar strategisch concept aan en geeft daarin nu meer aandacht aan 'nieuwe dreigingen'. Ook de OVSE heeft in een onlangs verschenen veiligheidsstrategie speciale aandacht gegeven aan de bestrijding van 'nieuwe dreigingen',⁵ met name terrorisme dat wordt aangeduid als 'one of the most important causes of instability in the current security environment'. Terrorisme 'will remain a key challenge to peace and stability and to State power, particularly through its ability to use asymmetric methods to bypass traditional security and defence systems'.⁶ Volgens de recentelijk aangenomen veiligheidsstrategie van de EU is '[l]arge-scale aggression against any Member State [...] now improbable. Instead Europe faces new threats which are more diverse, less visible and less predictable'.⁷ Als 'nieuwe dreigingen' wijst de EU op terrorisme, verspreiding van massavernietigingswapens en falende staten in combinatie met georganiseerde misdaad.

Het is evenwel de vraag of de 'nieuwe dreigingen' in alle gevallen wel zo nieuw zijn. In de ban van de actualiteit mag niet worden vergeten dat terrorisme niet nieuw is, noch de grote aantallen slachtoffers die dit soms teweegbrengt. Reeds vóór de jaren negentig vonden grote terreuraanslagen plaats, zoals onder meer 'München' (1972), 'Beiroet' (1983) en 'Lockerbie' (1988).⁸ Ook de terroristische aanslagen in New York (2001) en Madrid (2004) kunnen worden beschouwd als een vorm van reeds langer bestaand internationaal terrorisme. Het nieuwe van de huidige dreigingen zit met name in de combinatie en cumulatie van al in het verleden bestaande dreigingen als terrorisme, proliferatie van massavernietigingswapens, het internationaliseren van terroristische groeperingen en de opkomst en versterking van niet-statelijke criminele bewegingen. Ook treedt er, na toegenomen beveiliging van de traditionele doelen (vliegtuigen

5 The Alliance's Strategic Concept, Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23rd and 24th April 1999.

6 OSCE Eleventh Meeting of the Ministerial Council, Maastricht, 1 and 2 December 2003, para. 10.

7 'A Secure Europe in a Better World', European Security Strategy, Brussel, 12 december 2003, p. 3.

8 Er zijn meer voorbeelden. In 1985 kwamen bij een bomaanslag in een passagiersvliegtuig van Air India boven de Atlantische Oceaan 329 inzittenden om het leven. In 1989 vielen er 171 doden door de explosie in het vliegtuig van de Franse maatschappij UTA boven Niger. In dat jaar werd ook een Colombiaans vliegtuig opgeblazen, waarbij 107 mensen omkwamen.

en ambassades), een verschuiving op in de richting van minder goed te bewaken plaatsen waar veel mensen samenkomen (stations, markten). De meest reële bedreiging is op dit moment niet zo zeer dat terroristen massavernietigingswapens zouden gaan gebruiken, maar vooral de merkbare, hoewel vaak onzichtbare, proliferatie van terroristische groeperingen en acties (waaronder zelfmoordaanslagen) over de hele wereld. Dit is dus geen nieuwe dreiging, maar wellicht wel een toenemende. Nieuw is ook de ongrijpbaarheid van sommige organisaties. Werden vele terroristische aanslagen in het verleden nog gepleegd in verband met en in de buurt van een specifiek nationaal/regionaal conflict ('bilaterale terreur'), tegenwoordig richten aanslagen zich op een abstracte doel: het (indirect) aanvallen van 'de Westerse wereld' ('wereldwijde terreur').

Terwijl wereldwijd het bestaan van 'nieuwe dreigingen' wordt erkend, is er geen consensus over de vragen hoe belangrijk deze zijn en of deze zogenaamde 'harde dreigingen' – proliferatie van massavernietigingswapens, internationale criminele netwerken en internationaal terrorisme – wel boven aan de internationale veiligheidsagenda moeten staan. Laat staan dat er eensgezindheid is over hoe deze verschijnselen moeten worden aangepakt. Een groot deel van de niet-Westerse wereld erkent deze dreigingen wel, maar ziet de zogenaamde 'zachte dreigingen' als urgenter: honger, armoede, epidemieën ('massavernietigingsziekten'), burgeroorlog en etnisch/religieuze conflicten. Deze zachte dreigingen kunnen overigens een voedingsbodem voor 'harde dreigingen' vormen. Secretaris-Generaal Annan heeft in dit verband opgeroepen een 'gemeenschappelijke veiligheidsagenda' tot stand te brengen. Het is immers niet zo dat sommige dreigingen, zoals terrorisme en massavernietigingswapens, alleen 'het Noorden' raken, en andere dreigingen zoals armoede, honger en ziektes alleen 'het Zuiden'. Het verwaarlozen van de ene soort dreiging kan de inspanningen om de andere te bestrijden ondergraven.

In het besef dat het gevoel van bedreiging in 'het Westen' kan leiden tot unilateraal optreden en daarmee tot ondermijning van het geweldsmonopolie van de VN-Veilighedsraad, heeft Secretaris-Generaal Annan zich tot taak gesteld de nieuwe situatie op zodanige wijze in kaart te brengen dat deze door alle lidstaten van de VN kan worden gedeeld.⁹ Hij heeft een groep 'eminente personen' gevraagd deze taak ter hand te nemen.¹⁰ De VN-Veilighedsraad heeft in reactie op zowel 'harde' als 'zachte' nieuwe dreigingen zijn repertoire van acties de afgelopen jaren al uitgebreid en aangepast. De Raad heeft niet alleen zijn sanctie-instrumentarium vergroot, maar ook het sleutelwoord voor dwangmaatregelen onder Hoofdstuk VII, namelijk het begrip 'bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid' (artikel 39) ruimer geïnterpreteerd dan voorheen.¹¹ In zekere zin is de Raad ook meer 'preventief' gaan optreden, omdat hij zich meer en meer is gaan bezighouden met 'crises in ontwikkeling': situaties waarin weliswaar nog

9 Annan: 'the past year has shaken the foundation of collective security and undermined confidence in the possibility of collective responses to our common problems and challenges. It has also brought to the fore deep divergences of opinion on the range and nature of the challenges we face, and are likely to face in the future'. Zie Press Release SG/A/857, 4 november 2003.

10 High Level Panel on Threats, Challenges and Change. Voor de samenstelling en de taak zie UN Press Release SG/A.857, www.un.org/News/Press/docs/2003/sga857.doc.htm.

11 Vertrekpunt voor deze ontwikkeling op het gebied van de 'zachte dreigingen' is de Presidentiële Verklaring van 31 januari 1992 (S/23500) geweest: 'The absence of war and military conflicts amongst States does not in itself ensure international peace and security. The non-military sources of instability in the economic, social, humanitarian and ecological fields have become threats to peace and security.'

geen sprake is van een acute militaire bedreiging, maar waar artikel 39 toch in beeld kan komen.¹² Grondoorzaken van conflicten zijn ook aangemerkt als bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid.¹³ Naast zijn bemoeienis met specifieke conflicten, is de Raad zich ook in algemene zin bezig gaan houden met onderwerpen als terrorisme, mensenrechtenschendingen en proliferatie van massavernietigingswapens.¹⁴

I.3 De Amerikaanse Nationale Veiligheidsstrategie ¹⁵

De Nationale Veiligheidsstrategie, zoals die door de regering-Bush in september 2002 werd gepresenteerd, heeft het thema van preëemptief en preventief militair optreden hoog op de internationale agenda gezet. De aanval van de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Australië op Irak, in maart 2003, zette preventief optreden in de schijnwerpers van de actualiteit, omdat met name de regering van de Verenigde Staten de actie plaatste tegen de achtergrond van deze doctrine. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat in de brieven waarin de drie landen de Veiligheidsraad op de hoogte stelden van de aanval op Irak, zij primair Iraks voortdurende schending van VR-resoluties als rechtsgrond noemden. Alleen de Verenigde Staten voegden daaraan toe dat de maatregelen nodig waren *'to defend the United States and the international community from the threat posed by Iraq and to restore international peace and security'*.¹⁶

Bij de Amerikaanse Nationale Veiligheidsstrategie past een aantal kanttekeningen. Het is een politiek document over een gewijzigde nationale veiligheidsstrategie van een permanent lid van de Veiligheidsraad en behelst veel meer dan alleen het concept van preëemptief/preventief militair optreden. Het document gaat verder niet *in extenso* in op preëemptief/preventief militair optreden, maar houdt slechts alle opties open, zonder daarbij grenzen aan die opties te stellen. Het concept van preëemptief/preventief militair optreden in de 'nieuwe' Amerikaanse veiligheidsdoctrine is voorts niet helemaal nieuw

12 Voorbeelden zijn Resoluties 841 (1993) en 1529 (2004) inzake Haïti.

13 Bijvoorbeeld Resolutie 733 (1992), waarin de voortdurend verslechterende situatie in Somalië, het grote verlies aan mensenlevens en de omvangrijke materiële schade als gevolg van het conflict in het land, als mogelijke bedreiging van de internationale vrede en veiligheid werd aangemerkt. Zie ook Resolutie 688 (1991), waarin ook de consequenties van grote vluchtelingenstromen uit Irak naar en over internationale grenzen als bedreiging van de internationale vrede en veiligheid werd bestempeld. Ook inzake Oost-Timor werd in Resolutie 1264 (1999) de verslechterende humanitaire situatie in combinatie met vluchtelingenstromen en mensenrechtenschendingen beschouwd als bedreiging van de vrede en veiligheid. Los van een bepaalde landensituatie heeft de Veiligheidsraad in Resolutie 1308 (2000) met betrekking tot HIV/AIDS gesteld dat het *'may pose a risk to stability and security'* en in Resolutie 1314 (2000) met betrekking tot kinderen in gewapende conflicten dat *'the deliberate targeting of civilian populations or other protected persons, including children, and the committing of systematic, flagrant and widespread violations of international humanitarian and human rights law, including that relating to children, in situations of armed conflict, may constitute a threat to international peace and security.'*

14 Zie K.C. Wellens, 'The UN Security Council and the new threats to the peace: back to the future', *Journal of Conflict and Security Law*, 2003, Vol. 8, No. 1, pp. 15-70.

15 Zie addendum bij dit advies.

16 Zie S/2003/350, S/2003/351 en S/2003/352. Cursivering toegevoegd.

in de Amerikaanse politiek.¹⁷ Ten slotte, niet alleen de Verenigde Staten, maar ook bijvoorbeeld Australië,¹⁸ heeft expliciet gepleit voor het recht om 'preëemptieve' (lees: 'preëemptieve en ook preventieve') actie te ondernemen.

De Amerikaanse veiligheidsdoctrine stelt dat het voor de Verenigde Staten zowel noodzakelijk als gerechtvaardigd kan zijn eventueel eenzijdig, dat wil zeggen zonder goedkeuring van de Veiligheidsraad, met militair geweld te reageren op mogelijke toekomstige dreigingen van twee categorieën actoren.¹⁹

De eerste categorie omvat terroristen,²⁰ terroristische organisaties en staten die diensten verlenen aan terroristen,²¹ onder meer doordat dezen daar gevestigd zijn. De tweede categorie betreft de door de Verenigde Staten als zodanig aangeduide 'schurkenstaten' ('rogue states')²² vooral omdat deze mogelijk over massavernietigingswapens beschikken, die ook aan terroristen zouden kunnen worden geleverd.²³

17 Zie hoofdstuk II voor praktijkvoorbeelden.

18 Zie Robert Hill, Minister van Defensie van Australië, 'The UN Charter is outdated', *International Herald Tribune*, 2 December 2002: 'The international community should review the limits of self-defense and the right of national governments to take pre-emptive action. Long-established principles of international law need to be reinterpreted in an age of over-the-horizon weaponry, computer network attack and asymmetric threats, when warning times are reduced virtually to zero and enemies can strike almost anywhere.'

19 De *Nationale Veiligheidsstrategie* waarschuwt wel dat staten preëemptief optreden niet mogen gebruiken als een voorwendsel voor agressie.

20 'We will disrupt and destroy terrorist organizations by: (...)defending the United States, the American people, and our interests at home and abroad by identifying and destroying the threat before it reaches our borders. While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self-defense by acting pre-emptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country; and (...) *National Security Strategy*, p. 6.

21 'We make no distinction between terrorists and those who knowingly harbour or provide aid to them.' *National Security Strategy*, p. 5.

22 'Rogue states' worden in de Verenigde Staten *National Security Strategy* 2002, pp. 13-14, als volgt gekarakteriseerd: 'States which:

- Brutalize their own people and squander their national resources for the personal gain of the rulers;
- Display no regard for international law, threaten their neighbors, and callously violate international treaties to which they are party;
- Are determined to acquire weapons of mass destruction, along with other advanced military technology, to be used as threats or offensively to achieve the aggressive designs of their regimes;
- Sponsor terrorism around the globe; and
- Reject basic human values and hate the United States and everything for which it stands.'

23 In dit advies wordt 'rogue states' vertaald als 'schurkenstaten'. Het AIV/CAVV-advies inzake falende staten hanteert een iets andere terminologie. Daarin wordt aangegeven dat het begrip schurkenstaten
vervolg noot 23 op p. 11

Een belangrijk aspect van de nieuwe veiligheidsdoctrine van de Verenigde Staten is niet zozeer de noviteit van de waargenomen dreiging (bijvoorbeeld in de vorm van massavernietigingswapens), maar het argument dat instrumenten die voorheen een adequaat antwoord op die dreiging geacht werden te zijn, niet meer zouden werken. Op de tijdens de Koude Oorlog geldende veiligheidsdoctrine van de nucleaire afschrikking kan volgens de Verenigde Staten niet meer worden vertrouwd; afschrikking werkt niet ten opzichte van actoren als 'schurkenstaten' en niet-statelijke groeperingen als Al Qaida. Dergelijke staten en actoren worden vaak beschreven als niet rationeel en dus niet afschrikbaar – zelfs niet door het enorme nucleaire arsenaal van de Verenigde Staten. De Verenigde Staten hebben daarom het gangbare concept van afschrikking aangevuld.²⁴ Deze verandering komt er op neer dat, terwijl een deel van de afschrikking (op strategisch niveau) ten aanzien van al bestaande kernwapenmachten als nog steeds relevant en effectief wordt beschouwd, de werking ervan ten opzichte van 'nieuwe actoren' niet altijd doeltreffend wordt geacht. Daarom is er ook weer grotere aandacht dan voorheen voor actieve contra-proliferatie. Bovendien komt er een zeer belangrijk element bij: daadwerkelijk militair optreden, voordat een dreiging zich heeft gerealiseerd.

De Veiligheidsstrategie merkt over preventief optreden in het algemeen op dat 'as a matter of common sense and self-defense, America will act against such emerging threats *before they are fully formed*'²⁵ en dat de Verenigde Staten 'must be prepared to stop rogue states and their terrorist clients *before they are able to threaten or use weapons of mass destruction*' (p. 14).²⁶ De Veiligheidsstrategie stelt verder duidelijk dat de Verenigde Staten 'will not use force in all cases to preempt emerging threats, nor should nations use preemption as a pretext for aggression' (p. 15).

De Veiligheidsstrategie verwijst in dit kader naar het volkenrecht. In de Amerikaanse visie is het zo dat 'For centuries, international law recognized that nations need not suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that present an imminent danger of attack' (p. 15).

vervolg noot 23 van p. 10

meer kan omvatten dan 'rogue states'. Onder 'rogue states' worden in dat advies verstaan staten waarin de machthebbers bewust kiezen voor een beleid dat niet alleen de rechten van de eigen bevolking maar ook die van andere staten en onderdanen van derde landen schendt. Andere schurkenstaten zijn echter de zogenaamde 'criminal/predatory states': staten waarin de staatsorganen door de (kleine) heersende groepering gebruikt worden voor zelfverrijking ten koste van de gewone bevolking.

24 Een en ander is meer in detail beschreven in AIV-advies nr. 28: de Amerikaanse plannen voor raketverdediging nader bekeken – voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid, Den Haag, augustus 2002. De AIV heeft daarin aangegeven dat afschrikking in het algemeen ook ten opzichte van een risicoland moet worden geacht te werken, maar dat dit anders zou kunnen liggen in een uiterste nood-situatie, als een land niets meer te verliezen heeft. Zie ook de Amerikaanse Secretary of State, Colin L. Powell, 83 *Foreign Affairs* No. 1, January/February 2004, pp. 22-34, 24: 'As to preemption's scope, it applies only to the undeterrable threats that come from nonstate actors such as terrorists groups. It was never meant to displace deterrence, only to supplement it.'

25 Begeleidende brief van President Bush, 17 september 2002 (cursivering toegevoegd).

26 Cursivering toegevoegd.

Volgens de Veiligheidsstrategie dient het concept van 'imminent danger of attack' of 'imminent threat' te worden aangepast aan de mogelijkheden en doeleinden van de tegenstander van nu. 'We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries'²⁷ (p. 15).

Behoudens het voorgaande gaat de Veiligheidsstrategie van de Verenigde Staten niet verder in op de volkenrechtelijke aspecten van staatsgedrag. Deze aspecten zullen in het volgende hoofdstuk worden uitgewerkt.

27 De tekst gaat verder: 'Rogue states and terrorists do not seek to attack us using conventional means. They know such attacks would fail. Instead, they rely on acts of terror and, potentially, the use of weapons of mass destruction – weapons that can be easily concealed, delivered covertly, and used without warning. The targets of these attacks are our military forces and our civilian population, in direct violation of one of the principal norms of the law of warfare...' (*National Security Strategy*, p. 15).

II De volkenrechtelijke toelaatbaarheid van preëemptief en preventief militair optreden

Dit hoofdstuk behandelt de vraag of de AIV/CAVV kan aangeven welke voorwaarden en omstandigheden preëemptief optreden volkenrechtelijk toelaatbaar kunnen doen zijn. Een uiteenzetting zal worden gegeven van de volkenrechtelijke regels inzake het gebruik van geweld en het recht op zelfverdediging (paragrafen II.1 en II.2). Het hoofdstuk gaat daarbij in op een aantal voorwaarden die kunnen worden gesteld en die zijn vervat in de zogenaamde Caroline-criteria. Vervolgens zal de toelaatbaarheid van preëemptief en preventief militair optreden, zoals beoogd in de Amerikaanse Veiligheidsstrategie, worden getoetst aan het volkenrecht (paragraaf II.3).

II.1 Het internationale recht inzake het gebruik van geweld

Primaire bronnen van het internationale recht zijn verdragen, waaronder het Handvest van de Verenigde Naties, en daarnaast regels van gewoonterecht en algemene rechtsbeginselen. Staten zijn daaraan gebonden. Zoals bepaald in artikel 103, prevaleert het Handvest ingeval bepaalde daaruit voortvloeiende verplichtingen conflicteren met andere verdragen. Het Handvest vormt niet alleen de constitutie van de Verenigde Naties en daarmee de basis van het systeem van collectieve veiligheid, maar bovendien is er een aantal centrale normen en beginselen in vastgelegd. Voor het onderhavige onderwerp zijn daarbij van cruciaal belang de verplichting om geschillen op vreedzame wijze op te lossen (artikel 2 lid 3) en het hiermee complementaire geweldverbod (artikel 2 lid 4).

II.1.1 De regel: het geweldverbod

Sinds de oprichting van de Verenigde Naties is artikel 2 (lid 4) van het Handvest de centrale norm met betrekking tot het gebruik van geweld. Deze bepaling luidt: 'All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations'. Het geeft niet alleen aan dat het staten verboden is geweld toe te passen in hun internationale betrekkingen, maar ook dat het staten verboden is met gebruik van geweld te dreigen. Het Internationaal Gerechtshof heeft (in de Nicaragua-zaak) met kennelijke instemming de uitspraak van de International Law Commission geciteerd dat het geweldverbod van artikel 2 lid 4 van het Handvest behoort tot *ius cogens* of dwingend volkenrecht²⁸, hetgeen betekent dat op dit verbod alleen de uitdrukkelijk door het volkenrecht erkende uitzonderingen zijn toegestaan.

II.1.2 De uitzonderingen

Gebruik van militair geweld is alleen rechtmatig wanneer het valt onder één van de twee hieronder genoemde uitzonderingen op het verbod op het gebruik van geweld:

(a) Gebruik van geweld door of namens de Veiligheidsraad

Bij een uitgangspunt van vreedzame geschillenbeslechting komt het gebruik van of het dreigen met militair geweld pas in laatste instantie aan de orde. In het systeem van

28 International Court of Justice, Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, ICJ Rep. (1986), paragraaf 190.

collectieve veiligheid is de primaire rol conform artikel 24 lid 1 van het Handvest opgedragen aan de Veiligheidsraad. Aan de Veiligheidsraad komt de bevoegdheid toe om beslissingen te nemen met betrekking tot het gebruik van geweld. Wanneer de Veiligheidsraad geoordeeld heeft dat er sprake is van een situatie die in artikel 39 van het Handvest wordt omschreven als een bedreiging van de vrede, vredesbreuk dan wel een daad van agressie, kan hij onder Hoofdstuk VII van het Handvest besluiten tot dwangmaatregelen.

Artikel 39 van het Handvest luidt: 'The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security'. Artikel 41 van het Handvest geeft de Raad de bevoegdheid geweldloze maatregelen te nemen, artikel 42 van het Handvest om ook geweld te gebruiken. Zo kan de Raad ingevolge artikel 42 van het Handvest besluiten tot de inzet van militair geweld: '....take such action by air, sea or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security.....'.

Deze uitzondering op het geweldverbod is één van de bouwstenen waarop het systeem van collectieve veiligheid is gebouwd. Het gaat hierbij om collectieve besluitvorming. In een situatie waarin de Veiligheidsraad niet optreedt en een beroep op individuele of collectieve zelfverdediging niet mogelijk is (zie hieronder), staat noch het Handvest noch het gewoonterecht staten toe, individueel of in het kader van een regionale organisatie, eenzijdig met geweld op te treden tegen een bedreiging van internationale vrede en veiligheid. Het in het Handvest uitgewerkte systeem van collectieve veiligheid is op zichzelf voldoende flexibel om rekening te houden met nieuwe en reële veiligheidseisen (en veranderende normen, met inbegrip van verschuivende inzichten aangaande de verhouding tussen soevereine rechten en verantwoordelijkheden van de statengemeenschap). Het Handvest verschaft in die zin een beproefd kader om bedreigingen van vrede en veiligheid aan te pakken. In dit systeem van collectieve veiligheid kan het wel een probleem zijn dat het mechanisme van de Veiligheidsraad te traag of anderszins niet effectief werkt, hetzij bij de besluitvorming, hetzij bij de uitvoering van genomen besluiten. De VN-Secretaris-Generaal heeft de noodzaak onderstreept dat de Veiligheidsraad bereid moet zijn 'to face its responsibilities';²⁹ de geloofwaardigheid van de Veiligheidsraad is immers afhankelijk van zijn bereidheid om in antwoord op bedreigingen van vrede en veiligheid geloofwaardige actie te ondernemen, waaronder het treffen van effectieve dwangmaatregelen.

Zoals in hoofdstuk I is vermeld, geeft de Veiligheidsraad al enige tijd een ruimere interpretatie aan het begrip 'bedreigingen van vrede en veiligheid'; hij is zich niet alleen met specifieke conflicten, maar ook in algemene zin gaan bezighouden met onderwerpen als mensenrechtenschendingen, terrorisme en proliferatie van massavernietigingswapens.³⁰ Proliferatie van massavernietigingswapens is bijvoorbeeld aangemerkt als een mogelijke bedreiging van vrede en veiligheid.³¹ Wanneer – zoals in het geval

29 UN Press Release SG/SM/7136 (September 1999).

30 Zie hoofdstuk III.

31 Zie Res. 1540 d.d. 28 april 2004, o.m. p. 1: 'Affirming that proliferation of nuclear, chemical and biological weapons, as well as their means of delivery, constitutes a threat to international peace and
vervolg noot 31 op p. 15

Noord-Korea dan wel Iran – in strijd met het Non-proliferatieverdrag en met de IAEA (de International Atomic Energy Agency) gesloten overeenkomsten is gehandeld, zijn het de in dat verdrag en die overeenkomsten voorziene sanctiemechanismen die van toepassing zijn. Geen van deze regimes heeft echter een mechanisme dat het mogelijk maakt effectieve dwangmaatregelen te nemen. Het is de Veiligheidsraad die zich in uiterste instantie daarover moet uitspreken, hetzij omdat het desbetreffende verdrag daarin voorziet (vergelijk artikel XII Chemische Wapens Verdrag; ook onder het IAEA-regime is er een rapportagemogelijkheid c.q. -verplichting) dan wel op basis van een resolutie van de Raad. Het enkele feit van verdragsopzegging kan overigens op zichzelf niet als een vorm van proliferatie worden aangemerkt. Daarvoor dienen er aantoonbaar ook andere omstandigheden te spelen.

(b) Individuele of collectieve zelfverdediging

De enige andere uitzondering op het in artikel 2 lid 4 neergelegde geweldverbod is het recht van staten op zelfverdediging totdat de Veiligheidsraad de noodzakelijke maatregelen heeft getroffen om de internationale vrede en veiligheid te handhaven (artikel 51 van het Handvest). Artikel 51 van het Handvest luidt: 'Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security'.

Artikel 51 van het Handvest maakt duidelijk dat het bij het recht op zelfverdediging gaat om een tijdelijke uitoefening van het recht van een staat om zichzelf te verdedigen, zolang de Veiligheidsraad nog niet de noodzakelijke maatregelen heeft genomen om de internationale vrede en veiligheid te handhaven. De Veiligheidsraad wordt geacht in actie te komen om de door de militaire aanval veroorzaakte rechtsinbreuk ongedaan te maken, maar de urgentie van een feitelijke militaire aanval geeft de aangevallen staat het recht alles in zijn vermogen te doen om verdedigend op te treden (en daarbij zelf of tezamen met anderen geweld te gebruiken) totdat de Veiligheidsraad bovengenoemde noodzakelijke maatregelen heeft genomen. Daarnaast bestaat er voor de aangevallen staat een rapportageverplichting aan de Veiligheidsraad die ertoe dient verantwoording af te leggen voor het gebruikte geweld.

Het collectieve karakter van het VN-veiligheidssysteem behoort de leidraad te zijn bij de interpretatie van alle artikelen in hoofdstuk VII van het Handvest. Derhalve komt de beoordeling van de toereikendheid van de genomen maatregelen slechts toe aan de Veiligheidsraad en niet aan individuele lidstaten. Staten hebben dus niet de vrijheid zelf vast te stellen of de Veiligheidsraad effectief heeft gehandeld noch herleeft het recht op zelfverdediging indien zij van oordeel zouden zijn dat zulks niet het geval is. Door de 'noodzakelijke maatregelen' te nemen schort de Veiligheidsraad de mogelijkheid tot uitoefening van het recht op zelfverdediging op totdat de Raad zelf anders beslist. Tijdens

vervolg noot 31 van p. 14

security' en p. 4: 'Affirming its resolve to take appropriate and effective actions against any threat to international peace and security caused by the proliferation of nuclear, chemical and biological weapons and their means of delivery, in conformity with its primary responsibilities, as provided for in the United Nations Charter'.

de eerste Golfoorlog diende de Raad derhalve in resolutie 678 uitdrukkelijk te bepalen dat de uitoefening van het recht op individuele en collectieve zelfverdediging door Koeweit en de coalitie tegen Irak op termijn opnieuw toegelaten werd, omdat – naar het oordeel van de Veiligheidsraad – de sancties niet het beoogde effect hadden bereikt.

De uitzondering op het geweldverbod zoals neergelegd in artikel 51 van het Handvest heeft in de loop der jaren aanleiding gegeven tot uiteenlopende meningen. Voor een juiste interpretatie en toepassing van artikel 51 van het Handvest moeten twee begrippen worden verduidelijkt, te weten ‘inherent’ en ‘gewapende aanval’.

II.2 Het recht op zelfverdediging nader onderzocht

II.2.1 Wat is de betekenis van ‘inherent’?

Artikel 51 van het Handvest bepaalt dat het geweldverbod geen afbreuk doet aan het inherente recht van een staat om zichzelf te verdedigen in geval van een aanval. Het Internationaal Gerechtshof is op dit recht nader ingegaan in de Nicaragua-zaak. Nadat het Hof heeft opgemerkt dat ‘(..)in the language of Article 51 of the Charter, the inherent right (or ‘droit naturel’) which any state possesses in the event of an armed attack, covers both collective and individual self-defence,³² concludeerde het: ‘Thus, the Charter itself testifies to the existence of the right of collective self-defence in customary international law’.³³ Het Hof gaat dus uit van het bestaan van dit recht in het internationaal gewoonterecht. Het Hof maakte in deze zaak overigens ook duidelijk dat ‘inherent’ niet kan duiden op bijvoorbeeld een ruimer recht op zelfverdediging, bijvoorbeeld ook tegen mindere vormen van geweld dan een gewapende aanval:

‘..In the view of the Court, under international law in force today – whether international law or that of the United Nations system – States do not have a right of ‘collective’ armed response to acts which do not constitute an ‘armed attack’.³⁴

II.2.2 Gewapende aanval

Wil een beroep op zelfverdediging gerechtvaardigd zijn dan moet er sprake zijn van een gewapende aanval. Het begrip ‘gewapende aanval’ betreft niet alleen een aanval van strijdkrachten van een staat op een andere staat. De terroristische aanvallen van 11 september 2001 waren een ‘situation equivalent to an armed attack’ waarop in zelfverdediging mocht worden gereageerd. Dit is ook erkend door de Veiligheidsraad in resolutie 1368 en vormde de grondslag voor de rechtmatigheid van de invasie van Afghanistan. Het betrof immers een staat waarvan de regering willens en wetens onderdak verleende aan terroristen die de aanval voorbereidden en uitvoerden.

Het begrip gewapende aanval omvat mede een indirecte aanval, waarbij een staat niet rechtstreeks militair geweld toepast, maar gebruik maakt van niet-statelijke actoren (bijvoorbeeld opstandige groeperingen) die militair geweld uitoefenen tegen een andere staat. Naar het oordeel van de AIV/CAVV kan een beroep op zelfverdediging ook mogelijk zijn bij militair optreden **tegen** een staat die onderdak geeft aan personen die zich metterdaad schuldig maken aan ernstige terroristische activiteiten. Bepalend hierbij is

32 International Court of Justice (zie noot 28), paragraaf 193.

33 ibidem.

34 International Court of Justice (zie noot 28), paragraaf 211.

de vraag of de staat voldaan heeft aan zijn volkenrechtelijke verplichting om de nodige maatregelen te nemen teneinde terroristische activiteiten op of vanaf zijn grondgebied te voorkomen.

Men kan zich ten slotte afvragen in hoeverre ook een dreiging van een gewapende aanval zelfverdediging kan rechtvaardigen. De gangbare lezing van 'gewapende aanval' is dat het uitsluitend gaat om een feitelijk begonnen aanval. Indien wordt gekeken naar de normale betekenis van de in artikel 51 van het Handvest gebruikte termen, is duidelijk dat een 'gewapende aanval' niet hetzelfde is als een 'dreiging van een gewapende aanval'. Ook indien wordt gekeken naar de context van artikel 51 van het Handvest wordt duidelijk dat dit artikel op een feitelijke aanval doelt en niet op een dreigende aanval. Immers, terwijl de regel waarop de zelfverdediging een uitzondering is (artikel 2 lid 4 van het Handvest) wél een onderscheid maakt tussen dreigen met het gebruik van geweld en het daadwerkelijk gebruik van geweld, beperkt artikel 51 van het Handvest zich tot het verwijzen naar een daadwerkelijke gewapende aanval en rept het niet van een dreigende aanval. Overigens kan een dreiging met gebruik van geweld die een schending vormt van artikel 2 lid 4 van het Handvest, wél een bedreiging vormen van vrede en veiligheid en daarmee onder de werking vallen van het collectieve veiligheidsstelsel zoals neergelegd in artikel 39 e.v. van het Handvest.

II.2.3 Anticiperende zelfverdediging/preëemptief militair optreden

Om te bezien of toch nog een meer extensieve interpretatie van het begrip 'gewapende aanval' mogelijk is, ook inhoudende de dreiging van zo'n aanval, moet worden onderzocht welke argumenten daartoe zouden kunnen worden aangevoerd. Daarom moet in dit verband aandacht worden besteed aan het begrip 'anticiperende zelfverdediging'.

Anticiperende zelfverdediging ('anticipatory self-defence') is een volkenrechtelijk begrip, dat overeenkomt met wat in dit advies wordt verstaan onder preëemptief militair optreden. Teneinde meer duidelijkheid te verkrijgen over de vraag of een beroep op anticiperende zelfverdediging al dan niet verenigbaar is met het huidige volkenrecht, is het noodzakelijk aandacht te schenken aan de zogenaamde *Caroline*-doctrine³⁵ : (a), vervolgens aan de statenpraktijk na 1945 (b) en ten slotte aan de combinatie van (a) en (b) conclusies te verbinden (c).

(a) *Caroline*-doctrine

In de *Caroline*-doctrine wordt aangenomen dat een staat een gerechtvaardigde actie in ('anticipatory') zelfverdediging kan ondernemen ingeval er sprake is van 'a necessity of self-defence, instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment of

35 In 1837 deed zich het volgende incident voor. De onder Amerikaanse vlag varende schoener *Caroline* voorzag opstandelingen tegen het Brits gezag in Canada met versterkingen vanuit de Verenigde Staten. Daarop drong een Britse gewapende strijdmacht Amerikaans territorium binnen, maakte zich meester van de *Caroline* en vernietigde het schip, waarbij bovendien twee Amerikaanse bemanningsleden omkwamen. De Britse autoriteiten claimden dat de Britse strijdmacht had gehandeld in zelfverdediging. Daarop antwoordde de Amerikaanse Minister van Buitenlandse Zaken, Daniel Webster, in een nota dat de Britten dienden aan te tonen dat: 'the necessity of self-defence [was] instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment for deliberation....[and that the British force], even supposing the necessity of the moment authorised them to enter the territories of the United States at all, did nothing unreasonable or excessive; since the act, justified by the necessity of self-defence, must be limited by that necessity, and kept clearly within it'.

deliberation'. Met andere woorden de plotselinge ('instant') dreiging die van een bepaalde situatie uitgaat is zo groot ('overwhelming') dat er geen tijd meer is ('no moment for deliberation') om nog andere oplossingen ('leaving no choice of means') te beproeven dan een militaire actie in zelfverdediging en met inachtneming van het beginsel van proportionaliteit ('nothing unreasonable or excessive'). Aan het element van 'onmiddellijke dreiging' komt een centrale plaats toe in deze doctrine. Het heeft niet alleen betrekking op het onmiddellijke karakter en de ernst van een bedreiging, maar ook op de waarschijnlijkheid dat die bedreiging zich inderdaad zal materialiseren, ook in het licht van eerder optreden door de betrokken staat. De *Caroline*-formule was onderdeel van internationaal gewoonterecht voordat het VN-Handvest werd aangenomen. De vraag is of deze regels ook na de opstelling van het Handvest zijn blijven bestaan dan wel of op dit punt nieuw gewoonterecht is ontstaan. Teneinde deze vraag te beantwoorden zal eerst de statenpraktijk na 1945 worden beschouwd.

(b) Statenpraktijk na 1945: Voorbeelden van een (mogelijk) beroep op militair preëemptief of preventief optreden

In het verleden is soms, bij overwogen of daadwerkelijk beleid, betoogd dat militair preventief dan wel preëemptief optreden geboden en rechtmatig kan zijn. Dit beroep op militair preëemptief of preventief optreden werd meestal internationaal verworpen, maar soms ook niet expliciet veroordeeld.

Als voorbeelden kunnen dienen:³⁶

- *1967: Zesdaagse oorlog tussen Israël en Egypte.* Israël beriep zich op het recht van 'anticipatory self-defense' tegen een op handen zijnde aanval. Een poging van de Sovjet-Unie om de aanval van Israël als illegaal te bestempelen haalde het noch in de Veiligheidsraad, noch in de Algemene Vergadering.
- *1981: Osiraq.* De Israëlische premier Begin zag de bouw van een nucleaire reactor als het begin van een mogelijk nucleair gewapend Irak en dus als een existentiële bedreiging voor Israël. Inlichtingenbronnen zagen een moment voor preventief ingrijpen in juni 1981, voordat het grootste deel van het uit Frankrijk afkomstige hoogverrijkte uranium in Irak zou arriveren en de reactor actief zou worden. De Israëlische aanval had plaats op 7 juni 1981 en de internationale reactie was fel en afkeurend. De Veiligheidsraad veroordeelde de aanval als een duidelijke schending van het Handvest. Pas veel later, als onderdeel van de UNSCOM inspecties, bleken de Israëlische inschattingen van destijds omtrent de Irakese intenties juist.³⁷
- *1991 - 1998: Nasleep van de Golfoorlog en Desert Fox.* Na de Golfoorlog van 1991 werd als uitvloeisel van het ongedaan maken van de Irakese verovering van Koeweit een aantal aanvallen uitgevoerd op Iraks wapenarsenaal. Irak leek in 1991 twee tot drie jaar verwijderd van een kernwapen. Een reeks crises over Iraks gebrek aan

36 Voor dit overzicht is onder meer gebruik gemaakt van Robert S. Litwak, 'The new calculus of preemption', *Survival*, volume 44 nummer 4, winter 2002-2003.

37 Overigens wordt deze actie tegen Osiraq aan Israëlische kant gezien als een handeling in een reeds bestaande oorlogssituatie (Y. Dinstein: *War, Aggression and Self-defence* (2001), p. 45). Deze visie is echter niet onomstreden gelet op het grote tijdsverloop en de onregelmatigheid van oorlogshandelingen, namelijk in 1948, 1967, 1981 (Osiraq) en 1991. Het is daarom de vraag of deze actie wel gerangschikt kan worden onder de voorbeelden van militair preëemptief optreden.

medewerking met UNSCOM in de jaren negentig leidde in 1998 tot een hernieuwde reeks aanvallen van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk met als doel 'to degrade Iraq's WMD capabilities'. De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk meenden overigens dat voor deze operaties geen aparte Veiligheidsraadsresolutie was vereist omdat ze werden gedekt door eerdere resoluties, die Irak verplichtten tot medewerking met UNSCOM; andere Veiligheidsraadsleden betwistten echter deze interpretatie van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.

- *1998: Sudan.* Op 20 augustus 1998, 13 dagen na de aanslagen op de Amerikaanse ambassades in Nairobi en Dar es Salaam, voerden de Verenigde Staten met kruisraketten aanvallen uit op de farmaceutische fabriek Al Shifa in Khartoem. Het was een onderdeel van een bredere anti-terrorisמעampagne tegen Bin Laden (waaronder ook aanvallen met kruisraketten op een Bin-Ladenkamp in Afghanistan). De Verenigde Staten baseerden de actie op het recht op zelfverdediging zoals neergelegd in artikel 51 van het VN-Handvest. Sommigen beschouwden deze actie als een represaille voor eerder gepleegde aanslagen. Anderen zagen het als een preventief optreden, maar oefenden er kritiek op uit omdat de Verenigde Staten niet overtuigend hadden kunnen aantonen dat Al-Shifa VX produceerde (hoewel later het proces in New York in 2001 tegen de verdachten wel een bevestiging opleverde van de bewering dat Al Qaida chemische wapens produceerde in Khartoem).

De statenpraktijk wordt niet alleen gevormd door het handelen van staten, maar ook door het niet-handelen van staten. Het is echter vaak moeilijk vast te stellen of de reden om niet op te treden juridisch van aard was, of dat andere overwegingen de doorslag gaven. Als voorbeelden kunnen dienen:³⁸

- *1960: China's nucleaire programma.* Begin jaren zestig is de mogelijkheid onderzocht van een preventieve aanval tegen de ontluikende Chinese nucleaire capaciteit, die door de regering-Kennedy werd gezien als een grote bedreiging voor de Amerikaanse veiligheid. De inschatting was, dat China in 1963-65 een kernwapen zou kunnen testen. China werd als veel gevaarlijker en meer onberekenbaar en onverantwoordelijk gezien dan de Sovjet-Unie. Latere inschattingen bestreden echter dat China agressief zou worden en dat de Chinese capaciteit van invloed zou zijn op de strategische verhoudingen. Tot een preventieve aanval is het nooit gekomen.
- *1993-1994: Noord-Korea.* De regering-Clinton heeft preventieve aanvallen overwogen op Noord-Korea's nucleaire faciliteiten, maar besloot negatief omdat het risico van een oorlog op het Koreaanse schiereiland te groot werd geacht. In 1994 kwam het tot een overeenkomst met een groep betrokken landen waarbij Noord-Korea zijn activiteiten in Yongbyon zou bevriezen in ruil voor een lichtwaterreactor. Inmiddels (2004) is de crisis door schending van de overeenkomst door Noord-Korea weer acuut geworden en is een nieuwe onderhandelingsronde met de Verenigde Staten, China, Zuid-Korea, de Russische Federatie en Japan gestart.

(c) Conclusies te verbinden aan de statenpraktijk

De in subparagraaf (b) opgesomde voorbeelden leveren geen duidelijke conclusie op omtrent het bestaan van internationaal gewoonterecht betreffende preëemptief laat staan preventief optreden. Wel blijkt dat in de internationale politiek een ruime interpretatie van het recht op zelfverdediging op grond van artikel 51 van het Handvest tot

38 Zie Litwak (noot 35).

nu toe meestal niet is geaccepteerd, ook al ging het bij enkele van de bovengenoemde acties (Golffoorlog, Sudan) om reacties op eerdere aanvallen, hetgeen een beroep op het bestaan van een onmiddellijke dreiging aannemelijker maakte. In het recht op zelfverdediging zit overigens een preëemptief element voor zover het gebruik van geweld bij de uitoefening van dat recht niet alleen gericht is op het keren van de eerste aanval die aanleiding heeft gegeven tot het invoeren van het recht op zelfverdediging, maar ook beoogt verdere aanvallen te voorkomen. Slechts één geval van een aanval om een onmiddellijk dreigende aanval te voorkomen, militair preëemptief optreden, werd door de Veiligheidsraad niet veroordeeld ('Zesdaagse Oorlog', Israël-Egypte). Werkelijk militair preventief optreden werd ofwel niet verwezenlijkt (China en Noord-Korea) ofwel internationaal afgekeurd (Osiraq).

(d) De totstandkoming van het Handvest en de consequenties voor de Caroline-criteria

Het was er staten in 1945 om te doen het eenzijdig ('unilateraal') beslissen over de inzet van militair geweld op de in de *Caroline*-zaak gehanteerde criteria, die subjectief van aard zijn, te beperken tot een zo geobjectieveerd mogelijk incident, namelijk een 'gewapende aanval'. Het Handvest geeft geen enkele staat de bevoegdheid om militaire actie te ondernemen behalve in reactie op een gewapende aanval in uitoefening van zijn inherente recht op zelfverdediging.³⁹ Is een staat het slachtoffer van gebruik van geweld dat niet het niveau bereikt van een gewapende aanval, dan kan de staat alleen geweldloze tegenmaatregelen nemen,⁴⁰ of een uitdrukkelijke toestemming verkrijgen van de Veiligheidsraad om toch geweld te gebruiken.

In de literatuur en tot op zekere hoogte ook tussen staten bestaan tegenstrijdige opvattingen over de vraag of de gewoonterechtelijke criteria ter rechtvaardiging van anticiperende zelfverdediging, namelijk de plotselinge, overweldigende dreiging die geen moment

39 Voor de parallellie tussen het oude pre-Handvest-gewoonterecht en het Handvest zie de jurisprudentie van het Internationaal Gerechtshof, namelijk de Nicaragua-zaak en de Olieplatforms-zaak: 'As regards the suggestion that the areas covered by the two sources of law are identical, the Court observes that the United Nations Charterby no means covers the whole area of the regulation of the use of force in international relations. On one essential point, this treaty itself refers to pre-existing customary international law; this reference to customary law is contained in the actual text of Article 51, which mentions the 'inherent right'of individual or collective self-defence, which 'nothing in the present Charter shall impair' and which applies in the event of armed attack. The Court therefore finds that Article 51 of the Charter is only meaningful on the basis that there is a 'natural' or 'inherent' right of self-defence, and it is hard to see how this can be other than of a customary nature, even if its present content has been confirmed and influenced by the Charter. Moreover the Charter, having itself recognized the existence of this right, does not go on to regulate directly all aspects of its content. For example, it does not contain any specific rule whereby self-defence would warrant only measures which are proportional to the armed attack and necessary to respond to it, a rule well established in customary international law' (International Court of Justice, zie noot 28, para. 176).
'The Court is therefore satisfied that its jurisdiction under article XXI, paragraph 2 of the 1955 Treaty to decide any question of interpretation or application of (*inter alia*) Article XX, paragraph 1(d) of that Treaty, extends, where appropriate, to the determination whether action alleged to be justified under that paragraph was or was not an unlawful use of force, by reference to international law applicable to this question, that is to say, the provisions of the Charter of the United Nations and customary international law.....(International Court of Justice, Case concerning Oil Platforms, ICJ Rep. (2003), para. 42).

40 Articles on state responsibility, article 50, 1, (a): General Assembly resolution (res. 56/83, Annex.).

van reflectie en geen keuze van middelen toelaat (de zogenaamde *Caroline*-criteria), ook na 1945 van toepassing zijn gebleven.

De AIV/CAVV merkt op dat de latere statenpraktijk - zoals geschetst in subparagraaf b en ook indien praktijkvoorbeelden waarin sprake was van anticiperende zelfverdediging als antwoord op een lager niveau van geweldgebruik dan een gewapende aanval⁴¹ in aanmerking worden genomen - beperkt en onduidelijk is. Daardoor is het niet goed mogelijk om op grond van die statenpraktijk tot stellige conclusies te komen over de vraag of in het huidige volkenrecht de *Caroline*-criteria nog van toepassing zijn.⁴²

Niettemin is de AIV/CAVV van oordeel dat in gevallen van nieuwe dreigingen (terrorisme al dan niet in samenhang met de proliferatie van massavernietigingswapens), welke op geen enkele andere manier het hoofd kan worden geboden, de *Caroline*-criteria een passend handvat vormen bij de mogelijke inroepbaarheid van artikel 51 van het Handvest. In die gevallen van een plotselinge overweldigende dreiging, die geen moment van reflectie en geen keuze van andere middelen toelaat, onder inachtneming van de proportionaliteit, zou gebruik van geweld in anticiperende zelfverdediging toelaatbaar kunnen zijn, mits deze criteria strikt worden toegepast.

II.3 Verhouding Amerikaanse Nationale Veiligheidsstrategie tot het internationale recht

Zoals eerder vermeld, beoogt de Amerikaanse Nationale Veiligheidsstrategie – indien nodig – zowel preventief als preëemptief op te treden tegen terroristen, staten die terroristen de ruimte geven en tegen staten die massa-vernietigingswapens bezitten en die geacht worden een bedreiging te vormen voor de ‘Verenigde Staten, hun geallieerden en vrienden’.⁴³ Hoewel in de strategie gesproken wordt van ‘pre-emptive actions’, ‘to act pre-emptively’, ‘pre-emptive options’ en ‘anticipatory action’, mag men concluderen dat het doel niet alleen is het neutraliseren van onmiddellijke dreigingen, maar ook met voorkomen van realisering van zich ontwikkelende dreigingen, met andere woorden preventief optreden.

De Amerikaanse Veiligheidsstrategie ziet mede op gebruik van militair geweld, zodat de eventuele rechtmatigheid daarvan moet worden getoetst aan de uitzonderingen op het geweldverbod. De Verenigde Staten lijken niet speciaal te doelen op een door de VN-Veiligheidsraad te ontwikkelen strategie, hoewel zij niet bij voorbaat aangeven uitsluitend unilateraal te willen optreden. Daarom zou de strategie alleen kunnen worden gerechtvaardigd op grond van de tweede uitzondering op de regel van het geweldverbod, namelijk zelfverdediging. In de Amerikaanse tekst zijn in het geheel geen criteria te vinden die grenzen zouden stellen aan de daar genoemde preëemptieve actie (preëemptief optreden) of anticiperende zelfverdediging, behalve dat deze niet gebruikt mag worden als

41 Voorbeelden zijn schendingen van luchtruim, territorium en territoriale zee, kleinschalige materiële ondersteuning van opstandige bewegingen. Zie T.D. Gill, *The Forcible Protection, Affirmation and Exercise of Rights by States under Contemporary International Law* (in *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. XXIII, 1992, p. 105 e.v., op p. 111).

42 Daarbij moet worden herhaald dat ook het afzien van optreden behoort tot statenpraktijk.

43 Zie o.m. p. 14.

een voorwendsel voor agressie.⁴⁴ De AIV/CAVV concludeert daarom dat de Amerikaanse Veiligheidsstrategie, voorzover deze boven de *Caroline*-criteria uitgaat, niet in overeenstemming is met het volkenrecht.

De AIV/CAVV wijst erop, dat nieuwe dreigingen zoals in dit advies beschreven zich onvoorspelbaar ontwikkelen en vormen kunnen aannemen die de veronderstelde duidelijkheid van het begrip 'plotselinge overweldigende dreiging' relativeren. De geringe zichtbaarheid en de snelheid en omvang van de mogelijke acties van de tegenstander contrasteren met de situatie van de *Caroline*-zaak in de 19e eeuw, terwijl de uitwerking van mogelijke acties onvergelijkbaar groot kan zijn. Dit zou mee kunnen brengen dat de rechtsopvattingen ten aanzien van de geoorloofdheid van preventief militair optreden in bepaalde situaties in het licht van deze ontwikkelingen verdere wijzigingen ondergaan.

De VS-strategie lijkt daarnaast op gespannen voet te staan met het uitgangspunt dat de vaststelling van een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid conform artikel 39 van het Handvest uitsluitend door de Veiligheidsraad mag geschieden en het bijgevolg ook de Veiligheidsraad is die de noodzakelijke maatregelen dient te nemen.

44 p. 15.

III Politiek kader en ontwikkelingen

In hoofdstuk I zijn de ‘nieuwe dreigingen’ geschetst en in hoofdstuk II de huidige stand van het internationale recht. In dit hoofdstuk zullen ze bij elkaar gebracht worden. Het hoofdstuk beantwoordt een deel van de tweede vraag van de adviesaanvraag – de politiek/militaire wenselijkheid of noodzakelijkheid van preëemptief en (volgens de definities van dit advies) preventief optreden – en de derde vraag, naar randvoorwaarden en een eventueel toetsingskader. Zoals in het vorige hoofdstuk is geconcludeerd staat het huidige volkenrecht preventief militair ingrijpen zonder mandaat van de Veiligheidsraad niet toe. Dat moet Nederland bij het vervullen van de grondwettelijke opdracht om de internationale rechtsorde te bevorderen dan ook als uitgangspunt nemen (paragraaf III.1). Juist omdat het collectieve veiligheidsstelsel met de primaire positie van de Veiligheidsraad voor de goedkeuring van geweldgebruik het uitgangspunt is, moet het VN-systeem zodanig worden versterkt dat landen niet hun toevlucht nemen tot het gebruik van geweld buiten dat stelsel om (paragraaf III.2). Gebruik van geweld moet een uiterste redmiddel blijven en de aandacht moet allereerst worden gericht op andere ‘preventieve’ maatregelen dan geweldsgebruik (paragraaf III.3). Daarnaast moeten specifieke instrumenten tegen de ‘nieuwe dreigingen’ worden versterkt (paragraaf III.4). Slechts als van de Veiligheidsraad verwacht had mogen worden dat hij zou optreden en deze niets doet op grond van argumenten ontleend aan politieke motieven andere dan die inzake de bevordering van vrede en veiligheid, kan gekeken worden naar optreden buiten de Veiligheidsraad om, maar dan onder strikte randvoorwaarden (paragraaf III.5).

III.1 Handhaving en versterking van de internationale rechtsorde

Artikel 90 van de Grondwet luidt: ‘De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.’ Deze grondwettelijke opdracht dient richtsnoer te zijn voor het buitenlandse beleid. Het collectieve veiligheidsstelsel zoals vastgelegd in het VN-Handvest, is één van de pilaren van de huidige internationale rechtsorde. Als een staat zich bedreigd voelt kan het feit dat het recht op geweldgebruik aan banden is gelegd misschien als beperking worden ervaren. Het ondergraven van het stelsel van collectieve veiligheid door het eenzijdig gebruik maken van geweld wakkert echter wellicht nog meer dreigingen aan. Ten eerste, omdat gebruik van geweld buiten het collectieve veiligheidsstelsel om negatieve gevolgen kan hebben voor internationale samenwerking in de daarop volgende fase van vredesopbouw. De huidige moeilijkheden bij het opbouwen van een nieuw Irak zijn in de ogen van een groot deel van de wereldgemeenschap mede veroorzaakt door het gebrek aan legitimiteit van de daaraan voorafgaande oorlog. Ook kan een dreiging op korte termijn worden weggenomen door een gewonnen oorlog, als op lange termijn de vrede niet wordt ‘gewonnen’, creëert dat een voedingsbodem voor (onvoorzienbare) toekomstige dreigingen. Niet uit het oog mag worden verloren dat het eenzijdig ruimer interpreteren van het zelfverdedigingsrecht betekent dat alle landen dat zouden kunnen doen. Preventief militair optreden zonder VR-mandaat kan dan op de lange termijn het gehele stelsel van collectieve veiligheid ondermijnen, zonder een alternatief te bieden dat de internationale vrede en veiligheid beter weet te garanderen.

Voorts verdient het de aandacht dat de versterking van andere zuilen van de internationale rechtsorde, zoals mensenrechten en sociale en economische ontwikkeling, ook bijdraagt tot het handhaven en bevorderen van de vrede en veiligheid, en aldus aan de strijd tegen de ‘nieuwe dreigingen’ (zie paragraaf III.3).

III.2 Versterking van het collectieve veiligheidsstelsel

De 'nieuwe dreigingen' stellen het in het VN-Handvest besloten systeem van collectieve veiligheid op de proef: kan het daartegen voldoende bescherming bieden? Ook Secretaris-Generaal Kofi Annan heeft deze uitdaging onderkend. Hij beklemtoont de rol van de Veiligheidsraad als 'the sole source of legitimacy on the use of force' en vreest voor een precedentwerking van unilateraal optreden door staten tegen 'nieuwe dreigingen'. Wel erkent hij dat meer nodig is dan een veroordeling van het unilaterialisme: de VN moet zodanig handelen dat het gevoel van bedreiging dat sommige staten verleidt tot unilaterale actie, wordt weggenomen door effectief en collectief VN-optreden.⁴⁵

Het Handvest is flexibel genoeg om rekening te houden met nieuwe en reële veiligheids-eisen. De mogelijkheden die het Handvest biedt, moeten door de organisatie en haar organen echter wel effectief en tijdig benut (kunnen) worden. Niet zozeer de beginselen en regels van het Handvest zijn aan versterking toe, als wel de organen die op de toepassing en naleving daarvan moeten toezien en die de taken van de organisatie moeten uitvoeren. Terecht wordt in dit verband ook steevast gewezen op het feit dat het de lidstaten – en vooral de permanente leden van de Veiligheidsraad – zijn, die bepalen of de VN haar opdracht kan waarmaken.

(a) De Veiligheidsraad (VR)

Het Handvest biedt de Veiligheidsraad de mogelijkheid om preventief op te treden: zeker onder Hoofdstuk VI is dat mogelijk, maar ook onder Hoofdstuk VII, waar de Raad de verantwoordelijkheid wordt gegeven de internationale vrede en veiligheid niet alleen te herstellen, maar deze ook te handhaven. De Raad heeft de afgelopen jaren ook gebruik gemaakt van de mogelijkheid om zijn taak en bevoegdheden dynamisch te interpreteren. De Raad heeft zelf al het belang van preventief optreden benadrukt⁴⁶ en 'nieuwe dreigingen' als terrorisme en massavernietigingswapens als bedreiging van de vrede en veiligheid bestempeld.

Voor sommige staten is dit echter onvoldoende – bij hen ontbreken het geloof en vertrouwen in zowel de bereidheid als het vermogen van de Veiligheidsraad om effectief op te treden. In de meeste gevallen zal een verschil in visie tussen een staat die zich bedreigd voelt en de Veiligheidsraad niet zo zeer zijn of die situatie al dan niet aanwezig is: meestal zal het onderwerp op zichzelf reeds op de agenda van de Raad staan en is al een bedreiging vastgesteld. In het uitzonderingsgeval dat de Veiligheidsraad een situatie niet op zijn agenda zet, terwijl een betrokken staat wel meent dat dat zou moeten gebeuren, kan de Secretaris-Generaal een rol spelen. De Secretaris-Generaal dient gebruik te maken van de hem in artikel 99 toegekende bevoegdheid om zaken die de handhaving van de internationale vrede en veiligheid kunnen bedreigen, onder de aandacht van de Veiligheidsraad te brengen. Het is aan te raden om de middelen en in het bijzonder de staf die de Secretaris-Generaal voor die taak ter beschikking heeft te versterken. De 'early-warning-unit' op het Secretariaat (zie verder paragraaf III.3) zou

45 Toespraak van de Secretaris-Generaal voor de Algemene Vergadering, 23 september 2003.

46 Zie onder andere S/Res/1366 (2001), inzake 'the Prevention of Armed Conflict', waarvan de eerste operationele bepaling luidt: 'Expresses its determination to pursue the objective of prevention of armed conflict as an integral part of its primary responsibility for the maintenance of international peace and security'.

tevens de taak moeten krijgen zich ontwikkelende dreigingen vroegtijdig voor de Secretaris-Generaal te analyseren.⁴⁷ De vraag is echter veelal of, en zo ja hoe, de Raad moet optreden. Als een onderwerp wel op de agenda van de Veiligheidsraad is geplaatst en een bedreiging of verbreking van de vrede is vastgesteld, kan hij dwingend optreden. De Raad heeft in het verleden niet alleen geautoriseerd tot het gebruik van geweld, maar ook sancties opgelegd, tribunalen opgericht, monitoring mechanismen opgericht, inspecteurs uitgezonden en regels vastgesteld. Deze praktijk van een brede invulling van taken en bevoegdheden van de Raad is van groot belang. Ook tegen de 'nieuwe dreigingen' kan de Raad zinvolle instrumenten tot stand brengen.

Juist omdat het systeem voldoende mogelijkheden biedt, is het des te belangrijker dat ook ten volle van die mogelijkheden gebruik wordt gemaakt en dat de door de nieuwe instrumenten gewekte verwachtingen niet worden beschaamd. Daarbij gaat het vooral om de opstelling van de vijftien staten die deel uitmaken van de Raad. Uiteindelijk is de sterkte van het orgaan afhankelijk van zijn leden. Elk lid van de Veiligheidsraad dient zich terdege bewust te zijn van die verantwoordelijkheid, de permanente leden met het vetorecht in het bijzonder. Staten die in de Raad aangenomen sanctieregimes omzeilen of besluitvorming in de Raad obstrueren door het gebruik van vetorecht ten behoeve van evident nationaal politieke belangen, ondermijnen het collectieve stelsel. Het is daarenboven voor de geloofwaardigheid en dus ook voor de centrale positie van de Veiligheidsraad van groot belang dat de Raad niet alleen resoluties aanneemt, maar ook optreedt bij schending van de resoluties. Als dat niet gebeurt, treedt een inflatie van de waarde van VR-resoluties op en nemen staten het recht in handen zelf de naleving van die resoluties af te dwingen, in het belang van de eigen en internationale veiligheid.

Voor de beoordeling of en vooral welk optreden nodig is, zijn betrouwbare inlichtingen cruciaal, zoals de recente oorlog in Irak heeft laten zien. De Veiligheidsraad heeft geen zelfstandige permanente inlichtingendienst en is noodgedwongen aangewezen op inlichtingen van nationale lidstaten, met name van Veiligheidsraadsleden. De inlichtingen zijn daardoor onderworpen aan selectie en weergave door individuele landen, waaronder het land dat de dreiging waarneemt.

In het geval van Irak beschikte de Veiligheidsraad wel over een neutrale, niet aan een land gebonden, inspectie-instantie, UNMOVIC. Toch hechtten verschillende staten meer waarde aan de informatie van hun eigen of buitenlandse inlichtingendiensten. Achteraf lijkt echter duidelijk dat de informatie van de door de Veiligheidsraad ingestelde wapeninspectiecommissie (UNMOVIC) juist was dan de Amerikaanse en Britse interpretatie van de informatie van hun eigen veiligheidsdiensten.

De AIV/CAVV heeft desalniettemin grote aarzelingen over de suggestie om de Veiligheidsraad uit te rusten met een permanent orgaan dat veiligheidsinformatie kan verzamelen, dat wil zeggen een eigen zelfstandige inlichtingendienst. Zo'n voorstel zou veel weerstand oproepen en een bron van wrijvingen worden. Beter lijkt het bij een ernstige bedreiging van vrede en veiligheid ad hoc een inspectieteam te vormen, met een welomschreven mandaat, handelend op gezag van de Veiligheidsraad. Zo'n team bestaande uit onafhankelijke, dat wil zeggen niet aan nationale regeringen gebonden,

47 Vergelijk het voorstel van de International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS-rapport) *'The Responsibility to Protect'*, Ottawa, 2001, para. 3.16, om een dergelijke eenheid op te zetten voor de Secretaris-Generaal om zijn capaciteiten voor 'early warning' te versterken.

experts, moet de verzamelde informatie analyseren en de Raad daarover adviseren. Het ligt voor de hand dat daarbij ook organisaties als de International Atomic Energy Agency (IAEA), de Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW) en hopelijk de toekomstige Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization worden ingeschakeld. De politieke beoordeling blijft aan de Raad. Echter, gezien de onafhankelijkheid van het orgaan, zal zijn feitelijke oordeel gezaghebbend zijn. Lidstaten dienen dan ook de feitenvaststelling van de Raad te respecteren en boven hun eigen oordeel van de situatie te stellen. Voorzover zij over informatie beschikken die afwijkt van die van de Raad moeten ze die met de Raad delen. Op het moment dat het team duidelijke aanwijzingen voor een reële bedreiging van de vrede aanvoert, is dat een sterke indicator dat van de Veiligheidsraad effectief optreden verwacht mag worden.

Een ander terrein waarop de Veiligheidsraad kan worden versterkt is het ter beschikking hebben van troepen. Het ondermijnt het gezag van de Veiligheidsraad wanneer hij een bepaalde militaire macht ergens heen wil sturen, maar de troepen niet bij elkaar kan krijgen (zie artikel 43 van het Handvest). De problemen die hierbij spelen zijn echter bekend en zullen niet gemakkelijk tot een oplossing worden gebracht. Regionale organisaties kunnen hierbij een cruciale assisterende rol spelen door snelle reactiemachten ter beschikking te hebben voor door de Veiligheidsraad gemandateerde acties. Wel moet worden opgemerkt dat dit probleem zich in het bijzonder voordoet op het gebied van vredesmissies en minder relevant is wanneer een staat of coalitie van staten slechts autorisatie van de Veiligheidsraad zoekt om zelf geweld te mogen gebruiken.

(b) De Algemene Vergadering (AV)

Hoewel primair de Veiligheidsraad verantwoordelijk is voor de handhaving en het herstel van de vrede en veiligheid, kan de Algemene Vergadering van de VN een secundaire rol vervullen, zoals weergegeven in de in 1950 door de Algemene Vergadering aangenomen resolutie *Uniting for Peace*⁴⁸ en erkend door het Internationaal Gerechtshof in de *Certain Expenses-zaak*.⁴⁹ De resolutie bepaalt dat als de Veiligheidsraad zijn primaire verantwoordelijkheid voor het handhaven van de internationale vrede en veiligheid verzaakt, de Algemene Vergadering het onderwerp onmiddellijk behandelt met het oog op de aanbeveling van collectieve maatregelen, waaronder, indien nodig, het gebruik van geweld. In de *Certain Expenses-zaak* interpreteerde het Hof 'maatregelen' in artikel 11, paragraaf 2, bepalend dat de Algemene Vergadering elk vraagstuk dat het nemen van maatregelen vereist naar de Veiligheidsraad verwijst, als 'dwangmaatregelen'. Daarom viel de door de Algemene Vergadering ingestelde vredesmissie UNEF in het grensgebied tussen Israël en Egypte niet onder het artikel en had de Algemene Vergadering het onderwerp niet door hoeven te verwijzen naar de Veiligheidsraad.

De Veiligheidsraad zou ook kunnen besluiten gebruik te maken van de mogelijkheid onder omstandigheden, als een kwestie met een veto bedreigd lijkt te worden, deze kwestie via een procedurele resolutie – dus zonder een mogelijkheid van een veto – voor te leggen aan een speciale zitting van de Algemene Vergadering ex artikel 20 van het Handvest. Verder zou de Algemene Vergadering meer gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om, wanneer daarvoor in bepaalde kwesties binnen de Algemene Vergadering een gewone meerderheid bestaat, ex artikel 20 van het Handvest in bijzondere zitting bijeen te komen.

48 Yearbook of the United Nations, 1950, pp. 193-195.

49 ICJ-Reports 1962, p. 151.

Hoewel deze mogelijkheden in de praktijk tot nu toe vrij theoretisch zijn, meent de AIV/CAVV deze volledigheidshalve toch te moeten opsommen.

III.3 Algemene 'preventieve maatregelen'

In het collectieve veiligheidsstelsel is het gebruik van geweld een ultimum remedium. Daarom moeten allereerst andere, niet-militaire, preventieve maatregelen worden geïnitieerd en ondersteund. Zoals bij vele activiteiten op het gebied van preventie, is het resultaat wellicht indirect en niet meteen zichtbaar; dat zal ook gelden in de strijd tegen de 'nieuwe dreigingen'. Toch zullen verbeteringen, bijvoorbeeld op het gebied van 'early warning', armoedebestrijding en bevordering van 'good governance' en de rechten van de mens, voedingsbodems voor 'nieuwe dreigingen', zeker op den duur, minder vruchtbaar maken.

Een van de voorwaarden voor effectief optreden is beter inzicht in aard, omvang en risico van de 'nieuwe dreigingen'. Op dit terrein is al veel gebeurd. De 'early warning'-capaciteit moet zowel in Nederland als in regionale en wereldwijde organisaties echter verder worden versterkt.⁵⁰ De initiatieven daartoe van de VN-Secretaris-Generaal verdienen niet alleen verbale, maar ook financiële steun.⁵¹ De Veiligheidsraad zou vaker gebruik kunnen maken van 'fact finding' missies. Daartoe kan een permanente groep worden opgericht, maar de samenstelling kan ook ad hoc worden bepaald. Hoewel de afgelopen jaren veel initiatieven op dit terrein zijn ontplooid, is er ruimte voor verbetering. Enerzijds hebben zich grootschalige geweldincidenten voorgedaan zonder dat daarvoor gewaarschuwd was. Anderzijds wordt er vaak wel gewaarschuwd, maar wordt er, ondanks de waarschuwing, niet gehandeld.

Ook binnen de EU is het belang van conflictpreventie erkend, zoals blijkt uit de recente veiligheidsstrategie 'A Secure Europe in a Better World'.⁵² Dit document stelt terecht dat de voor Europa noodzakelijke conflictpreventie een brede benadering van de veiligheidsproblematiek vraagt. Enerzijds vereist de Europese veiligheid dat bedreigingen in een vroeg stadium worden afgewend en dat daarom de 'verdedigingslinie' van Europa naar het buitenland moet worden verplaatst. Voordat daadwerkelijk sprake is van een crisis moet kunnen worden opgetreden om die te voorkomen. Anderzijds betekent het een versterking van de internationale gemeenschap, onder andere door derde landen te helpen bij het bevorderen van goed bestuur. Hierbij is het tevens van belang de samenwerkingsverbanden tussen de EU en de verschillende internationale organisaties, zoals de VN en de WTO, te versterken. De EU is voor Nederland één van de aangewezen kaders om conflictpreventie te helpen bevorderen.

Een onderscheid tussen 'harde' en 'zachte' dreigingen valt niet haarscherp te maken.

50 Zie onder andere het rapport 'Early Warning and Conflict Management', Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, Maart 1996. Zie ook de reflectie over het onderwerp in het AIV-rapport nr. 6, 'Humanitaire Hulp: naar een nieuwe begrenzing', november 1998, p. 33 e.v.

51 Bijvoorbeeld de recentelijk voorgestelde benoeming van een Speciale Adviseur voor de Voorkoming van Genocide, die via de Secretaris-Generaal aan de Veiligheidsraad, de Algemene Vergadering en de Mensenrechtencommissie rapporteert.

52 Zie Addendum bij dit advies: 'Een veiliger Europa in een betere wereld', Europese veiligheidsstrategie, Brussel, 12 december 2003.

Integendeel, deze dreigingen zijn nauw verweven; dat moet ook in het Nederlandse beleid tot uiting komen.⁵³ Bevordering van 'good governance', armoedebestrijding en bescherming van de rechten van de mens zijn niet alleen noodzakelijk vanuit het perspectief van ontwikkelingssamenwerking, maar ook als instrument voor vrede en veiligheid. Slecht bestuur, armoede en schendingen van mensenrechten vormen potentiële brandhaarden die de internationale vrede en veiligheid wereldwijd bedreigen. Nòg pregnanter wordt dit probleem, wanneer de wereldgemeenschap met het probleem van falende staten wordt geconfronteerd, een verschijnsel waarvoor de laatste tijd toenevende internationale aandacht bestaat. Als belangrijkste voedingsbodem voor chaos, met regionale uitstraling, grensoverschrijdende etnische resp. religieuze conflicten, brandhaarden voor terrorisme en ongecontroleerde wapenhandel, noopt dit verschijnsel tot een internationale aanpak. De regering heeft aan de AIV/CAVV een afzonderlijk advies over deze problematiek gevraagd dat intussen is vastgesteld.⁵⁴ Hier volstaat een verwijzing naar het advies, waarbij zij opgemerkt dat ook daar de AIV/CAVV de nadruk legt op de verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad voor het aanpakken van bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid. Tijdig en met een geïntegreerd instrumentarium de grote risico's van het falen van staten het hoofd bieden is een belangrijk onderdeel van het hier bepleite preventieve beleid.

De Verenigde Naties vormen het mondiale kader waarbinnen aan de bestrijding van zowel de zogenaamde 'zachte' als 'harde' dreigingen wordt gewerkt. De nodige initiatieven om de Algemene Vergadering nieuw leven in te blazen hebben de instemming van de AIV/CAVV.⁵⁵ Wil de AV relevanter worden, dan moet de agenda beter aansluiten bij de mondiale realiteit en moet de toesprakencultuur omslaan in één van daadwerkelijk debat. Bovendien moet Nederland de versterking van de programma's en fondsen en de gespecialiseerde organisaties blijven steunen, om hen nog effectiever te laten zijn in het stimuleren van ontwikkeling en bestrijden van ziektes, honger, armoede en de gevolgen van natuurrampen. De door Secretaris-Generaal Kofi Annan ingezette hervormingen om samenwerking tussen de programma's en fondsen zowel in het veld als op de hoofdkantoren te verbeteren, verdienen steun.

Al deze maatregelen dragen ertoe bij om de voedingsbodem voor 'nieuwe dreigingen' in te dammen. Voor de bestrijding van 'nieuwe dreigingen' zelf zijn echter specifieke maatregelen nodig.

III.4 Specifieke maatregelen tegen 'nieuwe dreigingen'

Zowel op het gebied van massavernietigingswapens als dat van het terrorisme kan en moet nauwer internationaal worden samengewerkt. Enerzijds gaat het om het maken

53 Zie verder de eerder door de AIV uitgebrachte adviezen op deze terreinen: 'Humanitaire Interventie' (nr. 13) april 2000, 'De worsteling van Afrika: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling' (nr. 17) januari 2001, 'Pro-Poor Growth in de bilaterale partnerlanden in Sub-Sahara Afrika: een analyse van strategieën tegen armoede' (nr. 29) januari 2003 en 'Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelings-samenwerking' (nr. 30) april 2003.

54 AIV-advies no. 35, Falende Staten: een wereldwijde verantwoordelijkheid, Den Haag, mei 2004.

55 Zie onder andere: A/RES/58/126, A/RES/58/248, A/RES/58/269, A/57/836 (Letter dated 9 June 2003 from the Permanent Representative of the Netherlands to the United Nations addressed to the President of the General Assembly ('Greentree Report')).

van meer afspraken. De vorming van internationaal recht door het sluiten van verdragen is daartoe de aangewezen weg. De Veiligheidsraad heeft echter aangetoond in uitzonderlijke omstandigheden (zie III.3 sub a en b) zelf door middel van resoluties regelgevend op te treden. Gezien de onzekere constitutionele grondslag dient hij dat terughoudend te doen: in het Handvest is de Veiligheidsraad geen expliciete regelgevende bevoegdheid toegekend; ook de 'checks and balances' ontbreken. Als er echter sprake is van een concrete bedreiging van de vrede en veiligheid en bepaalde regelgeving als doeltreffend instrument daartegen wordt beschouwd, kan ook regelgeving tot de maatregelen behoren die de Veiligheidsraad mag nemen. Een voordeel is dat de Veiligheidsraad relatief snel besluiten kan nemen die onmiddellijk toepasbaar zijn en verplichtingen opleggen aan lidstaten.

Veelal gaat het niet eens zozeer om het maken van nieuwe afspraken, als wel om het naleven van, en toezicht houden op reeds gemaakte afspraken. De combinatie van (zachte) diplomatie en (harde) dreiging met sancties is recentelijk in bepaalde gevallen effectief gebleken (Libië, mogelijk Iran). Het kan echter ook averechts werken en de wil versterken kernwapens te verwerven om zich sancties van het lijf te houden (Noord-Korea).

Niet alleen staten die reeds de verplichtingen onder internationale verdragen op zich hebben genomen moeten worden aangesproken, maar ook die staten die daarbij nog geen partij zijn. Staten die zich vanwege de 'nieuwe dreigingen' beroepen op de noodzaak van preventief militair optreden zouden op zijn minst eerst moeten toetreden tot reeds bestaande internationale verdragen en organisaties die deze dreigingen tegengaan. Ook regionale organisaties kunnen hun invloed gebruiken om staten die bijvoorbeeld tot die organisaties willen toetreden, ertoe te bewegen zich aan te sluiten bij bestaande verdragen of organisaties.

Het is van belang maatregelen tegen 'nieuwe dreigingen' af te stemmen op de aard van de specifieke dreigingen. Daarom moeten de dreigingen van terrorisme en massavernietigingswapens duidelijk worden onderscheiden. Bij terrorisme gaat het meestal om handelingen van niet-statelijke actoren, welke voor een deel politiek en/of religieus en voor een deel crimineel geïnspireerd zijn. Het is om die reden veel moeilijker er een effectief instrumentarium tegen te ontwikkelen.

Wellicht de grootste 'nieuwe dreiging' is de situatie waarin de dreigingen van terrorisme en proliferatie van massavernietigingswapens samen zouden gaan vallen.

(a) Massavernietigingswapens

Het huidige non-proliferatieregime is onvolkomen. Het manco bestaat vooral op het gebied van controle en handhaving. Bestaande regimes in de strijd tegen massavernietigingswapens vereisen verdere versterking en aanvulling.

De spoedige inwerkingtreding van het Alomvattend Kernstopverdrag – hoezeer vooralsnog ook omstreden, met name in de Verenigde Staten – en ruime ratificatie daarvan zou van cruciaal belang zijn, evenzo het op zo kort mogelijke termijn consensus verkrijgen over het ontwerpprotocol bij de Biologische Wapen Conventie, teneinde zo spoedig mogelijk een toezichtmechanisme bij deze conventie te creëren. Verder zou het Additionele Protocol van het IAEA een verplichting moeten worden voor alle staten die aangesloten zijn bij het IAEA. Dit protocol geeft inspecteurs de bevoegdheid niet alleen te inspecteren wat is gedeclareerd, maar ook om te onderzoeken of inderdaad alles is

aangegeven wat behoort te worden gedeclareerd.

Het voorstel van de directeur-generaal van de IAEA, M. Elbaradei, om te komen tot een hardere scheiding tussen civiele technologie en technologie die kan leiden tot nucleaire wapens, wordt door de AIV/CAVV gesteund.⁵⁶

De AIV/CAVV verwelkomt ook de recentelijk door de Veiligheidsraad aanvaarde resolutie 1540 (2004) die onder meer wil verhinderen dat niet-statelijke actoren nucleaire, chemische en biologische wapens maken, ontwikkelen, bezitten, vervoeren of gebruiken. De resolutie, aangenomen op grond van hoofdstuk VII van het Handvest, verplicht lidstaten daartoe wetgeving te creëren of te versterken. Op basis van deze resolutie kunnen wereldwijd export- en transportcontroleregimes worden verscherpt. De resolutie geeft het Proliferation Security Initiative (PSI) juridische grondslag en schept de mogelijkheid voor verdere dwangmaatregelen.⁵⁷ De AIV/CAVV beveelt aan om door te gaan met het PSI, ook al is resolutie 1540 aangenomen, omdat het PSI gedetailleerder is en bovendien bijeenkomsten voor participerende landen organiseert met interdictie-oefeningen.

Wat de wapenbeheersingsverdragen betreft, deze voorzien alle in de mogelijkheid tot verdragsopzegging. Het is het prerogatief van de Veiligheidsraad om op te treden tegen destabiliserende acties van de staten; zie de verplichte notificatie van opzegging van het Non-Proliferatie Verdrag (NPV) en de Conventie inzake Biologische Wapens aan de Veiligheidsraad. Er is recentelijk gezinspeeld op een VR-resolutie onder hoofdstuk VII waarin elk toekomstig uittreden uit het Non-Proliferatie Verdrag bij voorbaat en automatisch als een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid wordt bestempeld. Niet goed valt in te zien wat de toegevoegde waarde van een dergelijke resolutie zou zijn. Niet voorzienbaar is dat de resolutie concrete acties van de Veiligheidsraad zou voorschrijven ingeval van uittreding. Besluitvorming van de Veiligheidsraad zou dus, net als nu het geval is, nodig blijven, zodat fundamenteel niets verandert, terwijl staten die nooit zijn toegetreten, niet worden aangesproken.

56 *The Economist* van 16 oktober 2003.

57 Het *Proliferation Security Initiative* (PSI) is opgericht op 31 mei 2003 in Krakow (Polen) op initiatief van de Verenigde Staten. Het is een samenwerkingsverband tussen 14 staten (de zogenaamde kerngroep) en het wordt ondersteund door 60 staten. Aansluiting bij de kerngroep is mogelijk, mits een staat een effectieve bijdrage kan leveren aan de activiteiten en voldoet aan een aantal basisvoorwaarden (waaronder een effectief overheidsapparaat). Het PSI is geen organisatie maar een instrument. Het doel van het samenwerkingsverband is het onderscheppen van transporten van massavernietigingswapens over land, over zee of in de lucht. Te dien einde coördineren de staten die behoren tot de kerngroep gezamenlijke acties. Een voorbeeld van een geslaagde actie is de aanhouding van het Noord-Koreaanse vrachtschip *Be Gaehung* in de Taiwanese haven Kaohsiung op 8 augustus 2003. Het schip bleek een grote hoeveelheid chemicaliën aan boord te hebben.

De samenwerking geschiedt op basis van de zogenaamde interdictie-principes, vastgesteld door de kerngroep. De bedoeling van PSI is uitdrukkelijk niet om andere non-proliferatie mechanismen te vervangen, maar om ze kracht bij te zetten en aan te vullen. Het PSI is consistent met en vormt de nadere uitwerking van de Presidentiële Verklaring van de Veiligheidsraad van januari 1992, die stelt dat de proliferatie van massavernietigingswapens een bedreiging vormt voor de internationale vrede en veiligheid en die de noodzaak van actie ter voorkoming van proliferatie door leden van de VN onderstreept. Ook sluit het aan bij verklaringen van de G8 en de EU (Basic Principles for an EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction) met betrekking tot coherente en afgestemde acties op dit gebied.

De wapenbeheersingsverdragen vormen een onvolkomen systeem, maar blijven, ook zolang de gewenste verbeteringen en bredere ratificatie (nog) niet gerealiseerd zijn, een waardevol fundament. Voor het overleven van het internationale non-proliferatieregime is het noodzakelijk de kernwapenstaten die partij zijn bij het Non-Proliferatie Verdrag (NPV), te blijven aanspreken op hun verplichting tot nucleaire ontwapening onder het verdrag. Daartoe is ook noodzakelijk dat zij afzien van (verdere) modernisering en uitbreiding van bestaande wapensystemen.

(b) *Terrorisme*

Ook voor de strijd tegen het terrorisme geldt dat de aandacht niet alleen moet zijn gericht op bestaande en nieuwe regels maar ook op de naleving van die regels.

Tot voor kort bestond op mondiaal niveau de regelgeving op het gebied van terrorisme uit een gefragmenteerd regime van twaalf verdragen tegen specifieke vormen of elementen van terrorisme.⁵⁸ Pogingen te komen tot een alomvattend anti-terrorismeverdrag zijn toen niet van de grond gekomen. Na de aanslagen van 11 september 2001 is terrorisme weer hoog op de VN-agenda komen te staan, zowel in het kader van multilaterale onderhandelingen over verdragen als in de Veiligheidsraad. Initiatieven om te komen tot een alomvattend anti-terrorismeverdrag werd nieuw leven ingeblazen. Nog steeds is het grootste obstakel onenigheid over de reikwijdte van het verdrag: moeten aanslagen gepleegd door 'vrijheidsstrijders' met 'politieke' doelen binnen of buiten het verdrag vallen? Ook is het de vraag of het nieuwe alomvattend anti-terrorismeverdrag de bestaande 12 specifieke terrorismeverdragen zou moeten vervangen, of slechts een aanvulling daarop zou moeten zijn. De Nederlandse regering is lang tegenstander geweest van een alomvattend verdrag, vooral omdat het de reeds bestaande verdragen zou kunnen afwakken en het een excuus voor staten zou kunnen zijn daarbij geen partij te worden. De regering heeft echter onderkend dat het voorstel internationaal zo aan steun won, dat zij beter mee kon onderhandelen om invloed op het verdrag te hebben. De AIV/CAVV steunt deze beleidsverandering, maar tekent daarbij aan dat de inspanningen voor een dergelijk alomvattend verdrag er niet toe mogen leiden dat staten niet meer de reeds bestaande, specifieke, anti-terrorismeverdragen ratificeren en dat het toezicht op de naleving van de bestaande verdragen niet wordt versterkt. Deze verdragen bevatten al goede concrete maatregelen.

58 Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft (Tokyo, 14 September 1963), Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft (The Hague, 16 December 1970), Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation (Montreal, 23 September 1971), Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents, (New York, 14 December 1973), International Convention against the Taking of Hostages (New York, 17 December 1979), Convention on the Physical Protection of Nuclear Material (New York/Vienna, 3 March 1980), Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the safety of Civil Aviation (Montreal, 24 February 1988), Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation (Rome, 10 March 1988), Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of fixed Platforms Located on the Continental Shelf (Rome, 10 March 1988), Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection (Montreal, 1 March 1991), International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings (New York, 15 December 1997), International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (New York, 9 December 1999).

De noodzaak gezamenlijk op te treden komt niet alleen tot uiting in internationale verdragen en regimes. Ook de Veiligheidsraad toont aan op het moment dat de nood aan de man is regelgevend te willen en kunnen optreden, zoals, reeds vóór 11 september 2001, in resolutie 1267 tegen de Taliban en Al Qaida. In resolutie 1373 (2001) heeft de Raad voor het eerst terrorisme in het algemeen, in plaats van terrorisme in een bepaalde staat of regio, bestempeld als bedreiging van de internationale vrede en veiligheid. In die resolutie werden onder hoofdstuk VII van het Handvest maatregelen uit de International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism tot voor alle lidstaten verbindend recht verheven. De resolutie verplicht staten onder andere de financiering en steun van terrorisme te voorkomen en te stoppen. Een Counter Terrorism Committee werd opgericht dat toeziet op de naleving door staten van de resolutie. Het is van belang dat het Comité zowel staten technische assistentie kan verlenen voor de naleving van de resolutie als kan toezien op die naleving. De recente versterking van het Counter Terrorism Committee (CTC) met een bureau en Executive Director is een stap in de goede richting van versterkt toezicht. Zeker gezien het grote aantal landen dat wegens technische problemen niet aan de rapportageverplichting voldoet, zou bilaterale steun van Nederland op dat terrein een inzet van het buitenlands beleid kunnen zijn. Nederland zou niet alleen kunnen assisteren bij het kwalitatief goed rapporteren, maar ook technische assistentie kunnen verlenen bij het implementeren van de resolutie. Dat bevordert niet alleen de internationale vrede en veiligheid, maar draagt ook bij aan het opbouwen van de overheidsstructuur en het rechtsstelsel in de betrokken landen. Ook de EU bevindt zich gezien haar uitgebreide netwerk met ontwikkelingslanden in een goede positie om zulk beleid vorm te helpen geven.

Een actieve opstelling van Nederland in de diverse fora (waaronder de Raad van Europa) wordt voorgestaan. In het bijzonder verdient het nog aanbeveling dat een nadere studie wordt verricht om te bezien in hoeverre de initiatieven op het gebied van terrorismebestrijding (bijvoorbeeld in de VN en de Raad van Europa) elkaar niet dupliceren, dan wel bemoeilijken en hoe een en ander kan worden geoptimaliseerd.

Niet alleen staten, maar ook individuen kunnen en moeten soms verantwoordelijk worden gehouden voor het schenden van volkenrechtelijke verplichtingen. Het streven moet erop gericht blijven dat het Statuut van het Internationaal Strafhof universeel wordt aanvaard. Het verdient aanbeveling na te gaan of naar aanleiding van de eerste revisie van het Statuut voldoende steun zou bestaan om aspecten van terrorisme onder de rechtsmacht van het Hof te brengen.⁵⁹

Ook als het gaat om nationaal strafrechtelijk onderzoek en vervolging is het van groot belang de internationale politie en justitie samenwerking te versterken. Onder handhaving van de rechten op een eerlijk proces is het daartoe onder meer aan te bevelen meer uitleveringsverdragen te sluiten. Regionale organisaties kunnen een grote rol spelen in het verbeteren van samenwerking en het bevorderen van wederzijdse erkenning van maatregelen van strafprocesrecht. De totstandkoming van het Europese arrestatiebevel is slechts één voorbeeld van anti-terrorisemaatregelen die in EU-verband tot stand komen. De recente benoeming binnen de EU van een coördinator terrorismebestrijding is een goed teken; uiteindelijk komt het aan op daadwerkelijke samen-

59 Resolutie E, aangenomen door de UN Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, 17 juli 1998, beveelt aan dat een toekomstige herzieningsconferentie overweegt te komen tot een aanvaardbare definitie van terrorisme en die op te nemen in de lijst van misdaden waarover het Strafhof rechtsmacht heeft.

werking tussen lidstaten. Onderling vertrouwen moet zozeer worden versterkt, dat informatie beter en in een vroeg stadium wordt uitgewisseld en besproken.

III.5 De situatie waarin de Veiligheidsraad niet optreedt, terwijl dat wel verwacht had mogen worden

De adviesaanvraag stelt naast de volkenrechtelijke toelaatbaarheid de politiek/militaire wenselijkheid/noodzaak van preventief optreden aan de orde. De vraag is immers of de internationale gemeenschap binnen het bestaande volkenrechtelijke kader voldoende adequaat zal reageren op de 'nieuwe dreigingen' om neigingen tot preventief optreden van (een) sta(a)t(en) vóór te zijn. De Veiligheidsraad heeft het recht en de plicht op zulke dreigingen te reageren, effectief en tijdig. In de voorgaande paragraaf zijn enige suggesties aangereikt om de effectiviteit van de Veiligheidsraad in dit opzicht te vergroten. Hoe beter dat lukt, des te groter de kans om een conflict tussen volkenrecht en gepercipieerde politieke/militaire noodzaak te vermijden, dan wel in te dammen, en eenzijdig optreden te voorkomen.

Maar een dergelijk proces kost tijd, en veel politieke inspanning. En ook met de beste uitrusting van het VN-apparaat kan het besluitvormingsproces in de Raad stagneren, dan wel gefrustreerd worden om intrinsieke redenen dan wel om redenen die met het onderhavige probleem zelf niet eens verband hoeven te houden. Hoe vastbesloten men ook is om alles te doen om zulk een situatie te vermijden, men kan de ogen voor zulk een mogelijke situatie niet sluiten in de wereld zoals die is. De AIV/CAVV is echter van mening dat het geen aanbeveling verdient om anticiperend op een dergelijk geval, zoals in de adviesaanvraag geopperd, een toetsingskader voor een dergelijke noodsituatie te ontwikkelen, waarbij militair ingrijpen alsnog aanvaardbaar of zelfs gewenst zou kunnen zijn. Anders dan bij het leerstuk van de humanitaire interventie is bij de 'nieuwe dreigingen' geen sprake van een min of meer één dimensionaal probleem (namelijk grootschalige fundamentele mensenrechtenschendingen die alleen met geweld gekeerd lijken te kunnen worden en waarover een grote mate van consensus bestaat). De 'nieuwe dreigingen' en hun voedingsbodems kunnen alle mogelijke denkbare (en misschien nu nog ondenkbare) vormen aannemen die niet bij voorbaat in definities te vatten zijn en waarbij evenmin vast staat welke vorm van optreden het meest passend is. Dit toch doen leidt of tot zeer gedetailleerde of tot te algemene regelingen. In beide gevallen is het risico groot dat onbedoeld de indruk van legitimatie vooraf wordt gewekt.

Terzijde zij opgemerkt dat legitimatie bezwaarlijk vooraf kan worden verkregen. Immers, legitimatie vereist niet alleen een handelen in overeenstemming met vastgelegde beginselen en besluitvorming volgens overeengekomen procedures maar ook een internationaal gedragen uitkomst. Of dit het geval is kan veelal pas post factum worden vastgesteld.

Als een noodsituatie als hierboven bedoeld ontstaat is de enige waarborg tegen willekeur het insisteren op een zo breed mogelijke consensus, bijvoorbeeld een zo groot mogelijk en zeker aan de formele meerderheidseis beantwoordende stemverdeling in de Veiligheidsraad, zonder daarbij rekening te houden met het vetorecht van de permanente leden. Ook een ruime meerderheid in de Algemene Vergadering zou, in voorkomend geval, een optreden buiten de officiële besluitvorming van de Veiligheidsraad om, politiek meer aanvaardbaar kunnen maken. De prioriteit blijft echter het voorkomen van zulk een noodsituatie met alle middelen die het Handvest biedt.

IV Samenvatting en conclusies bij advies preëemptief optreden

1. De aanleiding voor het debat dat tot de adviesaanvraag heeft geleid, is de publicatie van de Veiligheidsstrategie van de Verenigde Staten in 2002. Het advies beoogt niet om op alle elementen daarvan commentaar te leveren, maar belicht slechts die aspecten die voor de vraagstelling van belang zijn. Overigens moet worden benadrukt dat de strategie geen juridisch document is, maar een actueel politiek document dat niet voor alle denkbare scenario's een strikt omschreven gedragslijn biedt. De toepassing van de strategie zal gaandeweg gestalte krijgen tegen het licht van nieuwe ontwikkelingen. Tot die ontwikkelingen behoort ook het internationale politieke debat waaraan het onderhavige advies een bijdrage wil leveren. Bij het formuleren van veiligheidsbeleid stuit men onvermijdelijk op de spanning tussen de begrippen 'reguleren' en 'veiligheid'. Staten hebben tot taak de veiligheid van hun burgers te garanderen. De middelen daartoe dienen vanzelfsprekend effectief te zijn, maar tegelijkertijd dienen zij verenigbaar te zijn met het recht. In het licht van zogenaamde 'nieuwe dreigingen' voor de internationale vrede en veiligheid zijn beide aspecten van groot gewicht. Staten hebben behoefte aan doeltreffende middelen ter verdediging, maar tegelijkertijd aan een effectieve rechtsorde die juist het optreden van staten, in zijn algemeenheid, inperkt. Bij het opstellen van het advies is gepoogd aan deze spanning recht te doen.
2. In het advies wordt eerst een analyse van de begrippen 'preventief' respectievelijk 'preëemptief' militair optreden gegeven. Vervolgens schetst het advies de aard van de nieuwe dreigingen en de VS-veiligheidsdoctrine, die gebaseerd is op de gedachte van militair optreden. De doctrine maakt daarbij geen onderscheid tussen preventief en preventief optreden. Daarna toetst de AIV/CAVV de volkenrechtelijke toelaatbaarheid van een dergelijk militair optreden aan de uitzonderingen op het in artikel 2 lid 4 van het VN-Handvest neergelegde geweldverbod, nl. het gebruik van geweld door of namens de Veiligheidsraad en het recht op zelfverdediging.

Wat het recht op zelfverdediging betreft, is door de AIV/CAVV in de eerste plaats gekeken naar artikel 51 van het VN-Handvest, dat voorziet in het recht op zelfverdediging in geval van een gewapende aanval. Vervolgens is te bezien of een ruime interpretatie van het begrip 'gewapende aanval' mogelijk is ter rechtvaardiging van anticiperende zelfverdediging of preëemptief militair optreden. Daarbij is getoetst aan de zogenaamde *Caroline*-doctrine (dat wil zeggen de plotselinge, overweldigende dreiging die geen moment van reflectie en geen keuze van middelen toelaat) alsmede aan de statenpraktijk sinds 1945. De AIV/CAVV concludeert dat die statenpraktijk beperkt en onduidelijk is en dat het daardoor niet goed mogelijk is om op grond daarvan tot stellige conclusies te komen over de vraag of in het huidige volkenrecht de *Caroline*-criteria nog van toepassing zijn.

Niettemin is de AIV/CAVV van oordeel dat in gevallen van 'nieuwe dreigingen' (terrorisme al dan niet in samenhang met de proliferatie van massavernietigingswapens), waaraan op geen enkele andere manier het hoofd kan worden geboden, de *Caroline*-criteria een passend handvat vormen bij de mogelijke inroepbaarheid van artikel 51 van het Handvest. In gevallen van een plotselinge overweldigende dreiging, die geen moment van reflectie en geen keuze van andere middelen toelaat,

met inachtneming van de proportionaliteit, zou gebruik van geweld in anticiperende zelfverdediging toelaatbaar kunnen zijn, mits deze criteria strikt worden toegepast.

3. De AIV/CAVV constateert evenwel dat de veiligheidsstrategie van de Verenigde Staten niet alleen doelt op het neutraliseren van onmiddellijke dreigingen (preëemptief optreden), maar ook op het voorkomen van de realisering van zich ontwikkelende dreigingen (preventief optreden). Tevens constateert de AIV/CAVV dat de strategie ook in dat opzicht ziet op gebruik van militair geweld en zich daarbij niet lijkt te richten op een door de VN-Veiligheidsraad te ontwikkelen beleid. Daarom zou de veiligheidsstrategie van de Verenigde Staten alleen kunnen worden gerechtvaardigd op grond van de tweede uitzondering op de regel van het geweldverbod namelijk zelfverdediging. Aangezien in het Amerikaanse document in het geheel geen criteria zijn te vinden die grenzen zouden stellen aan het daar genoemde militair optreden, behalve dat een dergelijk optreden niet gebruikt mag worden als een voorwendsel voor agressie, concludeert de AIV/CAVV dat de Veiligheidsstrategie, voorzover deze boven de *Caroline*-criteria uitgaat, niet in overeenstemming is met het volkenrecht. De AIV/CAVV stelt daarbij dat de Veiligheidsstrategie op gespannen voet lijkt te staan met het uitgangspunt dat een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid conform artikel 39 van het Handvest uitsluitend door de Veiligheidsraad mag worden vastgesteld en dat het bijgevolg ook de Veiligheidsraad is die de noodzakelijke maatregelen dient te nemen.
4. In aansluiting op de volkenrechtelijke analyse van de toelaatbaarheid van preventief militair optreden heeft de AIV/CAVV gekeken naar het internationale politieke kader – en ontwikkelingen daarin – van de strijd tegen nieuwe dreigingen. De AIV/CAVV is daarbij van oordeel dat de conclusie dat het huidige volkenrecht preventief militair optreden zonder mandaat van de Veiligheidsraad niet toestaat, een uitgangspunt dient te zijn bij het vervullen door de Nederlandse regering van haar grondwettelijke opdracht om de internationale rechtsorde te bevorderen (artikel 90 van de Grondwet).

De AIV/CAVV doet in dit verband enkele suggesties voor de versterking van het collectieve veiligheidsstelsel. Deze suggesties strekken allereerst tot verbetering van het functioneren van de Veiligheidsraad. Daarnaast wijst de AIV/CAVV op de mogelijkheden die het Handvest biedt om ook de Algemene Vergadering van de VN meer in te schakelen, waarbij wordt erkend dat deze mogelijkheden tot nu toe vrij theoretisch zijn gebleken.

Naast versterking van het collectieve veiligheidsstelsel meent de AIV/CAVV dat ook andere, niet-militaire, preventieve maatregelen zoals verbeteringen op het gebied van 'early warning', armoedebestrijding, bevordering van 'good governance' en van de mensenrechten, bijdragen aan de strijd tegen de nieuwe dreigingen. Voorts doet de AIV/CAVV voorstellen voor versterking van specifieke internationale instrumenten tegen de nieuwe dreigingen, waarbij massavernietigingswapens en terrorisme duidelijk worden onderscheiden.

Tenslotte heeft de AIV/CAVV gekeken naar de vraag van de politiek/militaire wenselijkheid of noodzakelijkheid van preventief militair optreden in een situatie dat van de Veiligheidsraad verwacht had mogen worden dat deze zou optreden en het besluitvormingsproces in de Raad stagneert of wordt gefrustreerd op politieke gronden. De AIV/CAVV meent dat het geen aanbeveling verdient om – anticiperend op een mogelijk falen van de Veiligheidsraad – een toetsingskader voor een dergelijke noodsituatie te

ontwikkelen, waarbij militair ingrijpen alsnog aanvaardbaar of zelfs gewenst zou kunnen zijn. Als een dergelijke noodsituatie zich voordoet, is de enige waarborg tegen willekeur het insisteren op een zo breed mogelijke consensus, bijvoorbeeld een zo groot mogelijk en zeker aan de formele meerderheidseis beantwoordende stemverdeling in de Veiligheidsraad, zonder daarbij rekening te houden met het vetorecht van de permanente leden. Ook een ruime meerderheid in de Algemene Vergadering zou in voorkomend geval een optreden buiten de officiële besluitvorming van de Veiligheidsraad om meer politiek aanvaardbaar kunnen maken. De prioriteit blijft echter het voorkomen van een dergelijk noodscenario met alle middelen die het Handvest biedt.

Bijlagen

Prof. dr. K.C. Wellens
Voorzitter van de Commissie van Advies voor
Volkenrechtelijke Vraagstukken

Mr. F. Korthals Altes
Voorzitter van de Adviesraad Internationale Vraagstukken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Den Haag, 30 juni 2003

Handwritten signature in cursive script: "Zeer geeachte Heer Wellens, / Zeer geeachte Heer Korthals Altes,"

In de brief aan de Kamer van 15 november 2002 (28600 V, nr. 12) heeft de Regering haar standpunt gegeven over de nieuwe Amerikaanse veiligheidsstrategie. Hierin is tevens ingegaan op het prominent in de veiligheidsstrategie figurerende concept van 'pre-emptive action' ('preëemptief optreden'). Tijdens de behandeling van de begroting van Buitenlandse Zaken op 4 december 2002 heb ik, in antwoord op een vraag van de heer Van Aartsen, de Tweede Kamer een vervolgotitie over het aspect van 'pre-emption' toegezegd.

In dit licht acht ik het zinvol op een aantal punten advies te ontvangen. Gezien het feit dat het onderwerp zowel politieke als volkenrechtelijke aspecten omvat, ligt het voor de hand de aanvraag aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken en de Commissie van Advies voor Volkenrechtelijke Vraagstukken gezamenlijk te richten. Mede namens de Minister van Defensie wil ik u het volgende voorleggen.

De genoemde brief waarin het regeringsstandpunt over de nieuwe Nationale Veiligheidsstrategie van de Verenigde Staten wordt verwoord, is als bijlage bijgevoegd. Hoofdstuk 3 van deze veiligheidsstrategie handelt over nieuwe dreigingen en 'pre-emptive action.' De Amerikaanse regering heeft, speciaal sinds 11 september 2001, maar ook daarvoor al, benadrukt het recht te hebben onder bepaalde omstandigheden over te gaan tot 'preëemptief optreden' tegen terroristen en tegen schurkenstaten die massavernietigingswapens hebben verworven of deze trachten te verwerven. In de veiligheidsstrategie van 1999 stelde de toenmalige Amerikaanse regering al dat zij proportioneel, preëemptief optreden tegen een 'imminent threat' gerechtvaardigd achtte in het geval van een aanzienlijke dreiging voor de nationale veiligheid. In de huidige veiligheidsstrategie krijgt deze optie meer gewicht in het licht van de nieuwe dreigingen die niet 'deterable' zijn. De Amerikaanse inzet blijft om zich van de steun van de internationale gemeenschap te verzekeren, maar indien dat mogelijk is, zullen de VS, indien nodig, het recht van zelfverdediging uitoefenen en desnoods eenzijdig preëemptief optreden tegen terroristen en 'schurkenstaten'. Als

rechtvaardiging wordt gesteld dat onder erkend internationaal recht 'nations do not need to suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that represent an imminent danger of attack.'


In de opvatting van de Regering over de Amerikaanse veiligheidsstrategie zou in de discussie over het concept van 'onmiddellijke dreiging' de vraag centraal moeten staan aan welke politieke en juridische voorwaarden een militair optreden daartegen zou moeten voldoen. Van belang is te komen tot een nadere omschrijving van de redenen voor dergelijke acties, de proportionaliteit en de rechtvaardigingsgrond, met inbegrip van maatregelen tegen misbruik van het concept.

In relatie tot 'preëemptief optreden' is de kwestie van non-proliferatie en de mate waarin bestaande instrumenten voldoen van belang. Non-proliferatie en 'preëemptief optreden' zijn, in de nieuwe Amerikaanse veiligheidsanalyse, nauw met elkaar verbonden. De AIV is in de adviezen 'De ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie in de jaren negentig: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid' van september 1999 en 'De Amerikaanse plannen voor raketverdediging nader bekeken: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid' van september 2002 reeds ingegaan op de gevaren van de proliferatie van massavernietigingswapens. De in wapenbeheersings- en ontwapeningsverdragen neergelegde normen zijn van essentieel belang, maar ze kunnen proliferatie nooit helemaal voorkomen. Er is op ontwapeningsgebied niet zo zeer behoefte aan nieuwe initiatieven, maar aan de beantwoording van de vragen hoe naleving kan worden afgedwongen om de erosie van verdragen te voorkomen en hoe moet worden omgegaan met overtreders. In het algemeen dient er dus meer aandacht te komen voor de 'hardere' elementen van het non-proliferatiebeleid.

De Regering zou de volgende vragen aan AIV/CAVV willen voorleggen.

1. Wat dient naar het oordeel van de AIV/CAVV te worden verstaan onder het begrip 'pre-emptive action' ('preëemptief optreden')?
2. Kan de AIV/CAVV aangeven welke voorwaarden en omstandigheden 'preëemptief optreden' (in de onder vraag 1 genoemde zin) politiek/militair gewenst of noodzakelijk c.q. volkenrechtelijk toelaatbaar kunnen doen zijn? Moeten daarbij eisen worden gesteld - en zo ja, welke - aan het begrip dreiging (aard, omvang, onmiddellijkheid en verifieerbaarheid) en wat is de relevantie van het begrip proportionaliteit in dit verband?
3. Welke waarborgen, c.q. welk toetsingskader zou(den) geschapen moeten worden om politiek/militair ongewenst c.q. volkenrechtelijk onrechtmatig 'preëemptief optreden' te voorkomen of daaraan beperkingen op te leggen?

Met vriendelijke groet,



Mr. J.G. de Hoop Scheffer

Leden Commissie Preëemptief Optreden

Voorzitterschap	Prof. dr. K.C. Wellens
Leden AIV	Dr. Ph.P. Everts Prof. mr. F.J.M. Feldbrugge Prof.mr. C. Flinterman Lt.gen.b.d. G.J. Folmer Prof. dr. mr. B. de Gaay Fortman Prof. dr. K. Koch Drs. E.P. Wellenstein
Leden CAVV	Mr. A. Bos Prof. dr. M.T. Kamminga Mr. dr. E.P.J. Myjer Prof. dr. P.A. Nollkaemper Prof. mr. N.J. Schrijver Prof. dr. A.H.A. Soons
Corresponderend lid	Prof. dr. C.J.R. Dugard (CAVV) Prof. dr. T.D. Gill (CAVV)
Secretariaat	Mw. drs. P.J. Genee (AIV/CVV) Drs. W. van Reenen (CAVV) Mw. mr. S.M.H. Nouwen (CPO)

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Mr. F. Korthals Altes
Vice-voorzitter	Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen
Leden	Dhr. A.L. ter Beek Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh Mw. drs. A.C. van Es Prof. dr. W.J.M. van Genugten Dr. B. Knapen Drs. H. Kruijssen Prof. dr. A. de Ruijter Mw. mr. E.M.A. Schmitz Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart
Secretaris	Mr. P.J.A.M. Peters

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
E-mail AIV@minbuza.nl
Internet www.AIV-Advies.nl

**Leden Commissie van Advies
inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken**

Voorzitter	Prof. dr. K.C. Wellens
Leden	Mw. dr. K.C.J.M. Arts Mr. A. Bos Dr. M.M.T.A. Brus Prof. dr. C.J.R. Dugard Prof. dr. T.D. Gill Mw. Prof. dr. E. Hey Prof. dr. M.T. Kamminga Mw. prof. dr. B. Kwiatkowska Mr. dr. E.P. Myjer Prof. dr. P.A. Nollkaemper Mw. mr. J.W.H.M. van Sambeek Prof. dr. N.J. Schrijver Prof. dr. A.H.A. Soons Prof. dr. W.D. Verwey
Secretaris	Drs. W. van Reenen Mw. mr. drs. C.D. Noland

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5153/4887
fax 070 - 348 5128

Lijst van gebruikte afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AV	Algemene Vergadering
CAVV	Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken
CTC	Counter Terrorism Committee
EU	Europese Unie
IAEA	International Atomic Energy Agency
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
ICJ	International Court of Justice
NAVO	Noord Atlantische Verdrags Organisatie
NPV	Non-Proliferatie Verdrag
OPCW	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PSI	Proliferation Security Initiative
SG	Secretaris-Generaal
UN	United Nations
UNSCOM	United Nations Special Commission
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VR	Veiligheidsraad
VS	Verenigde Staten
WMD	Weapons of Mass Destruction
WTO	World Trade Organization

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCEIDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000 ***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*

* *De adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels.*

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001 ****
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004, *november 2001*
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003: rol en richting, *mei 2002 ****
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***

*** Ook beschikbaar in het Frans en Russisch.

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

1. Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *10 december 1997*
2. Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *19 augustus 1999*
3. Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *9 november 2000*
4. Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *15 mei 2003**
5. Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *28 augustus 2003*
6. Briefadvies 'VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *12 maart 2004*

* Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).

Door de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken uitgebrachte adviezen

1. Commentaar inzake preadvies “International Humanitarian Law and the Laws of War” van Christopher Greenwood (*23 december 1998*)
2. Commentaar inzake het preadvies “Peaceful Settlement of Disputes” van Francisco Orrego Vicuña en Christopher Pinto (*23 december 1998*)
3. Commentaar inzake preadvies “The development of international law relating to disarmament and arms control since the First Hague Peace Conference in 1899” van Hans Blix (*23 december 1998*)
4. Commentaar inzake “Immunititeit van Staten en hun eigendom”, de ontwerp-artikelen van de International Law Commission (*14 oktober 1999*)
5. Commentaar inzake “International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts not Prohibited by International Law” (*16 december 1999*)
6. Commentaar inzake “Unilateral Acts of States” (*8 maart 2000*)
7. Humanitaire Interventie (*13 april 2000*; uitgebracht als een gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken en de CAVV)
8. Advies inzake een definitie van het misdrijf agressie (*22 november 2000*)
9. Advies inzake Staatsaansprakelijkheid (*19 januari 2001*)
10. Advies inzake de door de International Law Commission gestelde vragen m.b.t. diplomatieke bescherming (*19 januari 2001*)
11. Advies inzake eenzijdige handelingen van Staten (*16 oktober 2001*)
12. Advies inzake toepasselijkheid van de Vierde Geneefse Conventie inzake bescherming van burgers in oorlogstijd binnen het bezette Palestijnse gebied (*8 februari 2002*)
13. Advies inzake aansprakelijkheid voor onrechtmatige daden tijdens VN-vredes operaties (*14 februari 2002*)
14. Advies inzake Falende Staten: een wereldwijde verantwoordelijkheid (*7 mei 2004*)