

ADVIESCOMMISSIE MENSENRECHTEN BUITENLANDS BELEID

en

COMMISSIE VAN ADVIES INZAKE VOLKENRECHTELIJKE VRAAGSTUKKEN

HET GEBRUIK VAN GEWELD VOOR HUMANITAIRE DOELEINDEN

**Dwangmaatregelen voor humanitaire doeleinden
en humanitaire interventie**

| | | |
|-----------|---|----|
| 1 | Inleiding | 1 |
| 2 | Begripsbepaling | 2 |
| 3 | Juridisch kader | 6 |
| 4 | Beleidsimplicaties | 11 |
| 5 | Samenvatting en conclusies | 16 |
| Bijlage 1 | Samenstelling Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid | 18 |
| Bijlage 2 | Samenstelling Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken | 19 |

Den Haag, 18 juni 1992

HET GEBRUIK VAN GEWELD VOOR HUMANITAIRE DOELEINDEN

**Dwangmaatregelen voor humanitaire doeleinden
en humanitaire interventie**

ADVIES NUMMER 15

1. INLEIDING

1.1. Op 13 februari 1992 verzochten de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie de Adviesraad Vrede en Veiligheid om advies inzake de rol van de Verenigde Naties bij de handhaving en het herstel van de internationale vrede en veiligheid. In deze adviesaanvraag wordt gesignaleerd dat er een aantal belangrijke internationale politieke veranderingen zijn opgetreden, die hun weerslag hebben op de aan de VN toegedachte vredesfunctie. De bewindslieden constateren dat de adviesaanvraag ook een aantal volkenrechtelijke vragen oproept en stellen het derhalve op prijs indien de Adviesraad de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken bij de opstelling van het advies zou betrekken.

1.2. Ten aanzien van in ieder geval één van de door de Adviesraad behandelde onderwerpen, de humanitaire interventie, kan worden geconstateerd dat deze volkenrechtelijke vragen in het bijzonder op een aantal mensenrechtelijke vragen betrekking hebben. De Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken en de Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid hebben hierin aanleiding gezien een gezamenlijk advies over dit onderwerp uit te brengen. Beide Commissies spreken hierbij de hoop uit dat dit advies, in samenhang met het advies van de Adviesraad en het daaraan gerelateerde advies van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken over de versterking van de rol van het Internationaal Gerechtshof, een bijdrage kan leveren aan de voorbereiding van de notitie over de rol van de Verenigde Naties die door de beide bewindslieden aan de Tweede Kamer is toegezegd.

1.3. Achtereenvolgens zullen in dit advies aan de orde worden gesteld: de begripsbepaling ten aanzien van het gebruik van geweld voor humanitaire doeleinden, waarbij het advies zich aansluit bij het gangbare onderscheid tussen "dwangmaatregelen voor humanitaire doeleinden" enerzijds en humanitaire interventie anderzijds (paragraaf 2); het juridisch kader waarin deze beide begrippen naar het oordeel van beide commissies moeten worden geplaatst (paragraaf 3) en de beleidsimplicaties van beide begrippen voor het toekomstig functioneren van de VN (paragraaf 4). Met paragraaf 5, waarin een samenvatting en conclusies zijn opgenomen, zal dit advies worden afgesloten.

2. BEGRIPSBEPALING

2.1. De Commissies zijn zich er volledig van bewust dat de discussie over humanitaire interventie niet nieuw is. In vele wetenschappelijke studies en tijdens vele internationale congressen is reeds uitgebreid stilgestaan bij de humanitaire interventie en bij de rol die de VN in dit kader zou moeten spelen. Dit heeft evenwel niet geleid tot een eensluidende beantwoording van de vraag, onder welke omstandigheden humanitaire interventie noodzakelijk en toegestaan zou moeten zijn. Ook de gevallen waarin staten, bij het interveniëren in een andere staat, zich hebben beroepen op humanitaire interventie, hebben onvoldoende bijgedragen tot een verduidelijking van het vraagstuk.

2.2. Tegelijkertijd constateren de Commissies dat zich de afgelopen jaren een aantal ontwikkelingen heeft voorgedaan, waarmee wellicht een andere situatie is ontstaan. In de eerste plaats heeft de beëindiging van de Koude Oorlog kansen gecreëerd voor meer samenwerking tussen de permanente leden van de Veiligheidsraad en daarmee voor een effectiever optreden van de Veiligheidsraad en werking van het collectieve veiligheidssysteem van de Verenigde Naties als geheel, ook waar het gaat om humanitaire noodsituaties. In de tweede plaats is ook daadwerkelijk gebruik gemaakt van deze kansen door de besluiten van de Veiligheidsraad die onder meer het optreden tegen de Iraakse agressie jegens Koeweit mogelijk hebben gemaakt. In de derde plaats verdient de speciale zitting van de Veiligheidsraad van 31 januari 1992 vermelding, alwaar diverse ideeën naar voren zijn gebracht voor een hernieuwde invulling van het systeem van collectieve veiligheid.

2.3. Het begrip "humanitaire interventie" leidt, naar het oordeel van de Commissies, vaak tot spraakverwarring en verkeerde interpretaties. Zeer uiteenlopende situaties worden in discussies en literatuur gezien als vormen van humanitaire interventie. In dit verband zijn de drie meest voorkomende situaties:

- Het zonder toestemming van het betrokken land verlenen van hulp ter leniging van acute noden die een bedreiging van vele mensenlevens vormen.
- Het aanwenden van de bevoegdheden van de Veiligheidsraad neergelegd in hoofdstuk VII van het VN-Handvest naar aanleiding van situaties van grootschalige mensenrechtenschendingen in een bepaald land.
- Het interveniëren door een land of een groep van landen, met geweld of dreiging van geweld op het grondgebied van een ander land naar aanleiding van daar plaatsvindende grootschalige mensenrechtenschendingen, zonder daartoe door de Veiligheidsraad vooraf te zijn geautoriseerd.

2.4. Hoewel in alle drie situaties de reden voor optreden is gelegen in het feit dat de levens van grote groepen bewoners van een land worden bedreigd, bestaan er grote verschillen in de wijze van optreden en de juridische gronden waarop dat optreden is of zou kunnen zijn gebaseerd. Daarom hechten de

Commissies grote waarde aan het duidelijk onderscheiden van de diverse situaties.

2.5. De eerstbeschreven situatie betreft de zogenaamde "humanitarian emergency assistance" (humanitaire noodhulp).¹ Onder bepaalde omstandigheden, bijvoorbeeld wanneer de regering van het land waarin de noodsituatie zich voordoet de verlening van humanitaire noodhulp weigert, kan een dergelijke situatie aanleiding vormen voor een van de twee andere hier beschreven situaties. In dit advies zal dit onderwerp verder niet zelfstandig aan de orde worden gesteld. De Commissies wensen hier te volstaan met de opmerking dat het naar hun mening aanbeveling verdient, de in AV-resolutie 46/182 neergelegde regels betreffende de versterking van de coördinatie van humanitaire noodhulp van de Verenigde Naties verder uit te werken in een conventie over humanitaire noodhulp.²

Bij de tweede onder paragraaf 2.3 beschreven situatie staat de vraag centraal of, op grond van artikel 39 van het VN-Handvest, een bepaalde situatie moet worden aangemerkt als een bedreiging van de internationale vrede of veiligheid. Het maken van deze (politieke) beoordeling is primair aan de Veiligheidsraad.³ Indien de vraag bevestigend wordt beantwoord is de Veiligheidsraad, overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk VII, exclusief bevoegd besluiten te nemen strekkende tot "enforcement actions". Een dergelijk naar aanleiding van grootschalige mensenrechtenschendingen genomen besluit tot "enforcement action" houdt slechts een specifieke toepassing in van het algemene instrument van de "enforcement action". De Commissies geven er daarom de voorkeur aan deze situaties te omschrijven als "enforcement action for humanitarian purposes" (dwangmaatregelen voor humanitaire doeleinden).

Het begrip "humanitaire interventie" heeft naar het oordeel van de Commissies uitsluitend betrekking op de hierboven in paragraaf 2.3 als laatste genoemde situatie: het door een of meer staten met (dreiging van) geweld interveniëren op het grondgebied van een land ter kering van daar plaatsvindende grootschalige mensenrechtenschendingen, zonder daartoe vóóraf door de Veiligheidsraad te zijn geautoriseerd.

2.6. Het begrip humanitaire interventie kan naar het oordeel van de Commissies, in het kader van dit advies, als volgt

¹. Zie hiervoor AV-resolutie 46/182 van 19 december 1991: "Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations".

². Ter vergelijking kan in dit verband worden verwezen naar de Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency (1986).

³. Deze primaire bevoegdheid van de Veiligheidsraad sluit overigens niet uit dat ook de Secretaris-Generaal en de Algemene Vergadering situaties aan de orde kunnen stellen die naar hun oordeel een bedreiging van de vrede en veiligheid kunnen vormen.

worden omschreven:

De dreiging met of het gebruik van geweld door één of meer staten binnen het territorium van een andere staat, met het enkele doel het een halt toeroepen aan zich aldaar voordoende dan wel het voorkomen van onmiddellijk dreigende grootschalige ernstige schendingen van fundamentele mensenrechten, in het bijzonder het recht op leven van individuen, ongeacht hun nationaliteit, waarbij deze dreiging met of dit gebruik van geweld plaatsvindt noch met voorafgaande autorisatie van competente VN-organen, noch met toestemming van de legitieme regering van de staat op wiens grondgebied de interventie plaatsvindt.

2.7. Ter korte toelichting wijzen de Commissies op de volgende aspecten van deze definitie:

Ten eerste betreft het de bescherming van rechten van personen ongeacht hun nationaliteit. Interventies die gericht zijn op de bescherming of het in veiligheid brengen van onderdanen van de interveniërende staat vallen niet onder het begrip humanitaire interventie. In die gevallen kan sprake zijn van uitoefening door de interveniërende staat van het recht op individuele of collectieve zelfverdediging, overeenkomstig artikel 51 van het VN-Handvest.

Ten tweede heeft de staat op wiens grondgebied de interventie plaatsvindt de interveniërende staat of staten niet uitgenodigd. Zou dit het geval zijn geweest, dan is geen sprake van humanitaire interventie, maar van het verlenen van assistentie.

Ten derde moet sprake zijn van grootschalige schendingen van fundamentele mensenrechten. Wat onder grootschalig moet worden verstaan en om welke rechten het moet gaan, is voor uiteenlopende interpretatie vatbaar. De Commissies komen hierop in paragraaf 4A terug.

3. JURIDISCH KADER

3.1. Zoals in het voorgaande hoofdstuk is aangegeven, lopen de rechtsgrondslagen voor de humanitaire interventie enerzijds en de dwangmaatregelen voor humanitaire doeleinden anderzijds sterk uiteen. In deze paragraaf zal derhalve aan deze rechtsgrondslagen apart aandacht worden besteed.

Allereerst zal kort aandacht worden besteed aan het algemene juridische kader, dat voor beide begrippen van groot belang is.

3.2. Het juridisch kader wordt in hoofdzaak beheerst door het VN-Handvest. In dit verband dient allereerst gewezen te worden op artikel 2 lid 4 van het Handvest, waarin het geweldverbod is neergelegd. Op dit verbod is in het Handvest zelf een drietal uitzonderingen geformuleerd. De eerste uitzondering betreft artikel 42 waarin voorzien is in gewapend geweld (geautoriseerd) door de Veiligheidsraad. De Veiligheidsraad kan hiertoe besluiten indien hij heeft geconstateerd dat er ingevolge artikel 39 sprake is van een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid. De tweede uitzondering betreft artikel 51 waarin het recht op individuele of collectieve zelfverdediging is neergelegd (waarop in paragraaf 2.7. reeds is ingegaan). De derde uitzondering betreft artikel 107 en heeft betrekking op actie gericht tegen de vijanden van de oprichters van de VN tijdens de Tweede Wereldoorlog. Deze uitzondering heeft tegenwoordig vrijwel geen betekenis meer.

De Commissies zijn van oordeel dat artikel 2 lid 4 VN-Handvest, behoudens de drie hierboven genoemde uitzonderingen, een verbod bevat op het gebruik van of het dreigen met geweld. Zowel de travaux préparatoires, de context en onderlinge verhouding van de diverse relevante bepalingen, alsook diverse resoluties van de Algemene Vergadering wijzen naar het oordeel van de Commissies in deze richting. De meest relevante resoluties in dit verband zijn: the Declaration on the Inadmissibility of Intervention (resolutie 2131 (XX), 1965); the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations (resolutie 2625 (XXV), 1970) en de Definition of Aggression (resolutie 3314 (XXIX), 1974).

3.3. Artikel 2 lid 2 VN-Handvest legt aan staten de verplichting op te goeder trouw de verplichtingen voortvloeiend uit het Handvest na te komen. Naast de normen op het terrein van vrede en veiligheid, zijn eveneens de normen op het terrein van de internationale bescherming en bevordering van de rechten van de mens van groot belang. Deze zijn nader vorm gegeven in de artikelen 55 en 56 van het Handvest. Op basis van deze artikelen is in het kader van de VN een groot aantal resoluties en verdragen totstand gekomen. Kortheidshalve zij hier verwezen naar de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948, de VN-verdragen inzake burger- en politieke rechten en inzake economische, sociale en culturele rechten (beide van 1966) en de Genocide-conventie van 1948.

3.4. Deze mensenrechteninstrumenten en met name de daarin

voorzien handhavingsprocedures hebben een wezenlijke inperking met zich gebracht van de reikwijdte van het in artikel 2 lid 7 van het VN-Handvest neergelegde beginsel van respect voor zaken die wezenlijk binnen de bevoegdheid van een staat vallen.

Bovendien heeft de plicht tot internationale bescherming en bevordering van aan individuele mensen en groepen mensen toekomende fundamentele rechten zich naar het oordeel van de Commissies ontwikkeld tot een overal ter wereld geldende en op alle staten van de wereldgemeenschap rustende verplichting, zowel individueel als collectief. Deze plicht heeft in toenemende mate invloed op de ontwikkeling en werking van het volkenrecht, dat van origine vooral een interstatelijk karakter had en de staatsraison diende.

3A. DWANGMAATREGELEN VOOR HUMANITAIRE DOELEINDEN

3.5. Zoals reeds aangegeven, kunnen dwangmaatregelen door de Veiligheidsraad worden uitgevaardigd, zodra hij tot het oordeel komt dat er sprake is van een situatie die een bedreiging vormt voor de internationale vrede en veiligheid. Artikel 39 van het Handvest vormt hiervoor de juridische grondslag.

De relatie tussen enerzijds de handhaving van de vrede en veiligheid en anderzijds de bevordering en de bescherming van de rechten van de mens is niet in alle opzichten duidelijk. Met name is niet altijd duidelijk of al dan niet grootschalige schendingen van mensenrechten kunnen of moeten worden beschouwd als een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid. Wel tekent zich de laatste tijd een ontwikkeling af, volgens welke de Veiligheidsraad ernstige en massale schendingen van mensenrechten, die resulteren of dreigen te resulteren in een groot verlies aan mensenlevens, kwalificeert als een bedreiging van de stabiliteit en van de vrede en veiligheid in de regio, in het bijzonder ten opzichte van buurlanden (resoluties inzake Irak (Koerden), Joegoslavië en Somalië).

3.6. Het zou op zichzelf beschouwd wenselijk zijn dat niet een extensieve interpretatie van het begrip "bedreiging van de vrede en veiligheid", maar een expliciete bepaling in het VN-Handvest een rechtsgrondslag zou vormen voor dwangmaatregelen voor humanitaire doeleinden. Dit laatste vereist echter een formele wijziging van het Handvest. De Commissies zijn van oordeel dat een amendering van het VN-Handvest geen aanbeveling verdient, omdat de daaraan verbonden risico's te groot zijn, met name met het oog op de vooraanstaande rol die het geweldverbod en het systeem van collectieve veiligheid op dit moment in het Handvest innemen. De Commissies zijn daarentegen wel voorstander van een interpretatieve resolutie van de Veiligheidsraad of de Algemene Vergadering, waarin de relatie tussen het begrip "bedreiging van de vrede en veiligheid" en de bescherming van de mensenrechten wordt geëxpliciteerd. In paragraaf 4A zal hierop nader worden ingegaan.

3.7. Naast de toepassing van humanitaire dwangmaatregelen door

de Veiligheidsraad, kunnen ook maatregelen worden getroffen door regionale instellingen of in het kader van regionale akkoorden met autorisatie van de Veiligheidsraad. In het advies van de Adviesraad Vrede en Veiligheid wordt aan de rol van regionale instellingen de nodige aandacht besteed. De Commissies volstaan hier met de constatering dat hoofdstuk VIII van het Handvest grenzen stelt aan de mogelijkheden voor regionale instellingen tot het uitvoeren van dwangmaatregelen.

3B. HUMANITAIRE INTERVENTIE

3.8. Als mogelijke rechtsgrond voor humanitaire interventie in de zin zoals door de Commissies in paragraaf 2.6. is aangegeven, wordt in de literatuur regelmatig een beroep gedaan op een theorie, volgens welke het falen van het stelsel van collectieve veiligheid, zoals neergelegd in het VN-Handvest, een veronderstelde gewoonterechtelijke regel van vóór de totstandkoming van de VN inzake de rechtmatigheid van de humanitaire interventie zou doen herleven. Deze theorie (de zogenaamde "link-theorie") strekt in feite tot toepassing van de clausula rebus sic stantibus op de bepalingen van het VN-Handvest inzake de bescherming en bevordering van de internationale vrede en veiligheid, waarmee naast de bestaande uitzonderingen een nieuwe uitzondering op het geweldverbod van artikel 2 lid 4 VN-Handvest wordt gecreëerd.

3.9. De Commissies achten het noodzakelijk bij diverse onderdelen van deze theorie kanttekeningen te plaatsen.

Het belangrijkste bezwaar richt zich tegen de veronderstelling dat zich ooit een gewoonterechtelijke regel heeft ontwikkeld die een juridische basis geeft aan humanitaire interventie. In ieder geval zijn uit de statenpraktijk geen goede voorbeelden te geven van acties die voldoen aan de hiervoor weergegeven definitie van humanitaire interventie.

In de tweede plaats vragen de Commissies zich af of een dergelijke gewoonterechtelijke regel zou hebben kunnen (voort)bestaan naast het Handvest. De opstellers van het Handvest heeft toch onder andere voor ogen gestaan aan het ius ad bellum een andere invulling te geven.

In de derde plaats vragen de Commissies zich af, zo al sprake zou zijn van een naast het Handvest voortbestaande gewoonterechtelijke regel inzake de humanitaire interventie, of het feit dat met de nauwere onderlinge samenwerking van de grote mogendheden en daarmee het verdwijnen van een belangrijk obstakel voor het functioneren van het stelsel van collectieve veiligheid, deze theorie nog steeds van toepassing zou kunnen worden geacht.

Op grond van deze kanttekeningen komen de Commissies tot de conclusie, dat deze theorie, in de zin van een voortbestaan van een oude gewoonterechtelijke regel naast het huidige Handvest, geen basis kan vormen voor een juridische rechtvaardiging van de humanitaire interventie. Ook het feit dat, ondanks de beëindiging van de Koude Oorlog, de Veiligheidsraad naar verwachting niet altijd in staat zal zijn op bedreigingen

van de internationale vrede en veiligheid een effectief antwoord te geven, doet hieraan niet af.

3.10. De Commissies constateren dat het internationale recht op dit moment geen duidelijke rechtsgrond biedt voor het door staten aanwenden van of dreigen met geweld, buiten hoofdstuk VII van het VN-Handvest om, ter bestrijding van grootschalige schendingen van fundamentele mensenrechten. Tegelijkertijd echter constateren de Commissies dat bij de interpretatie en toepassing van het internationale recht heden ten dage niet meer voorbij kan worden gegaan aan situaties waarin fundamentele mensenrechten op grote schaal worden geschonden, terwijl de internationale gemeenschap geen stappen onderneemt ter bestrijding van deze schendingen dan wel ter voorkoming van verdergaande schendingen.

In dit verband hechten de Commissies grote waarde aan de toenemende betekenis van de plicht tot internationale bescherming en bevordering van de fundamentele mensenrechten, zoals hiervoor in paragraaf 3.4. reeds werd signaleerd. De Commissies menen dat deze plicht, die onder andere reeds een inperking van de reikwijdte van artikel 2 lid 7 van het VN-Handvest met zich heeft gebracht, een aanzet vormt voor de ontwikkeling tot een zodanige rechtsgrond. Onder zeer uitzonderlijke omstandigheden zou dan een staat gerechtigd zijn humanitair te interveniëren in een andere staat. Dit zou het geval zijn indien de fundamentele mensenrechten in het laatstgenoemde land op grootschalige wijze worden geschonden; indien de interveniërende staat vergeefs heeft getracht alle daartoe in aanmerking komende effectieve middelen in het werk te stellen om te komen tot optreden tegen de mensenrechtenschendende staat (met inbegrip van pogingen tot activering van bestaande instrumenten, van het bewegen van de VN, of een regionale organisatie met autorisatie van de VN); en indien de interventie zelf geen grotere bedreiging vormt voor de internationale vrede en veiligheid dan de schending van de mensenrechten, waaraan met de interventie wordt beoogd een einde te maken. Op deze en andere criteria zal in paragraaf 4 nader worden ingegaan.

De Commissies wijzen met nadruk op het risico dat staten misbruik maken van humanitaire interventie indien een bevoegdheid daartoe expliciet zou zijn erkend. Zij willen derhalve niet verder gaan dan te erkennen dat sprake kan zijn van een situatie van zodanig ernstige schendingen van mensenrechten, dat een staat zich genoopt zou kunnen achten te interveniëren. De staat zal zich nadien moeten rechtvaardigen voor de interventie. Deze vormt immers in beginsel een ernstige inbreuk op de rechtsorde, die slechts gerechtvaardigd kan worden geacht wanneer de interveniërende staat achteraf kan aantonen dat hij aldus moest handelen om een veel grotere inbreuk op de rechtsorde te voorkomen of te redresseren. In het geval de Veiligheidsraad geen actie onderneemt of autoriseert waar deze als menselijkerwijs onontkoombaar wordt ervaren, zou de essentiële plicht tot internationale bescherming van fundamentele mensenrechten de juridische rechtvaardigingsgrond kunnen vormen voor het zich onttrekken aan het verbod op het gebruik van geweld zoals neergelegd in het VN-Handvest.

Overigens moet niet uit het oog worden verloren dat staten niet gemakkelijk zullen overgaan tot een humanitaire interventie die voldoet aan de door de Commissies bepleite criteria. Immers, een dergelijke interventie brengt noodzakelijkerwijs met zich mee dat mensenlevens, levens van eigen onderdanen van de interveniërende staat, bloot worden gesteld aan in hoge mate levensbedreigende situaties. Hiertoe zullen staten veelal niet bereid zijn, indien het directe eigen belang van een staat niet voorop kan staan (hierop wordt hieronder, in paragraaf 4B, nader ingegaan).

4. BELEIDSIMPLICATIES

4.1. Alvorens in te gaan op een uitwerking van beide concepten, de dwangmaatregelen voor humanitaire doeleinden en de humanitaire interventie (buiten de Veiligheidsraad om), wensen de Commissies hier te benadrukken dat aan eerstgenoemde in de praktijk uitdrukkelijk de voorkeur moet worden gegeven, hetzij via dwangmaatregelen door de Veiligheidsraad zelf, hetzij via een regionale instelling met autorisatie van de Veiligheidsraad. Uitsluitend wanneer dergelijke dwangmaatregelen niet tot stand komen en optreden als menselijkerwijs onontkoombaar wordt ervaren, kan humanitaire interventie een oplossing zijn.

4A. DWANGMAATREGELEN VOOR HUMANITAIRE DOELEINDEN

4.2. Wat de uitwerking van dwangmaatregelen voor humanitaire doeleinden betreft, is hiervoor in paragraaf 3.6. reeds ingegaan op de suggestie van amendering van het VN-Handvest en de daaraan verbonden gevaren. Dit behoeft overigens niet uit te sluiten, dat nadere beginselen of uitgangspunten zouden kunnen worden geformuleerd, waardoor meer duidelijkheid wordt geschapen in de relatie tussen internationale vrede en veiligheid en internationale bescherming van de rechten van de mens. Zoals gezegd, heeft de Veiligheidsraad onder andere in zijn resolutie S/RES/688 (1991) over de onderdrukking van de Koerden in Irak en in resolutie S/RES/733 (1992) over Somalië zelf reeds een nadere interpretatie van hoofdstuk VII van het Handvest gegeven door het leggen van een rechtstreeks verband tussen grootschalige schendingen van fundamentele mensenrechten en de bedreiging van vrede en veiligheid. In zijn verklaring van 31 januari 1992, uitgebracht tijdens de speciale zitting op het niveau van staats- en regeringsleiders, omschreef de Veiligheidsraad humanitaire aangelegenheden als een mogelijke bron van aantasting van de vrede en veiligheid:

"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. The United Nations membership as a whole, working through the appropriate bodies, needs to give the highest priority to the solution of these matters."⁴

De Veiligheidsraad legde hiermee een mogelijke grondslag voor dwangmaatregelen voor humanitaire doeleinden.

Bijzondere vermelding in dit verband verdienen eveneens de voorstellen van Zimbabwe tijdens deze speciale zitting van de Veiligheidsraad van 31 januari 1992. Naar aanleiding van de constatering dat de Veiligheidsraad zich meer en meer gesteld ziet voor situaties van grote interne humanitaire problemen, die een bedreiging kunnen vormen voor de internationale vrede en veiligheid, stelde Zimbabwe de Raad voor te komen tot

⁴. Provisional Verbatim Record van de zitting van 31 januari 1992: S/PV.3046, 1992, p.143.

"a careful drawing up and drafting of general principles and guidelines that would guide decisions on when a domestic situation warrants international action, either by the Security Council or by regional organizations. This could be one of the tasks this Council could entrust to the Secretary-General."⁵

4.3. De Commissies onderschrijven de relevantie van het opstellen van nadere aanbevelingen en uitgangspunten. Daarbij zij overigens wel aangetekend, dat dit formeel niet kan leiden tot een inperking van de bevoegdheid van de Veiligheidsraad tot de interpretatie van artikel 39. Wel kan hiermee een bijdrage worden geleverd aan meer duidelijkheid en consistentie bij de interpretatie van dit artikel en aan het bewerkstelligen van een evenwicht tussen de diverse doelstellingen van de Verenigde Naties: de handhaving van de vrede en veiligheid enerzijds (in de zin van het voorkomen van gewapende conflicten) en de internationale bevordering en bescherming van de rechten van de mens anderzijds. Naar het oordeel van de Commissies zouden deze aanbevelingen en uitgangspunten kunnen worden neergelegd in een resolutie van de Veiligheidsraad danwel van de Algemene Vergadering.

4.4. De volgende aspecten komen voor opnemng in een dergelijke resolutie in aanmerking.

- Er moet sprake zijn van een noodsituatie, waarin fundamentele mensenrechten op grootschalige wijze worden geschonden. Ter indicatie van wat hieronder moet worden verstaan, dient primair gedacht te worden aan aantastingen van een ruim geïnterpreteerd recht op leven. Hieronder dienen niet alleen te worden verstaan daadwerkelijke uitroeiing door middel van bijvoorbeeld standrechtelijke executies, gerichte gewapende militaire of politionele aanvallen op willekeurige burgerdoelen, doch allerlei vormen van grootschalige levensbedreigende situaties, zoals hongersnoden en natuurrampen waarbij het onmogelijk wordt gemaakt adequate zorg aan de slachtoffers te verlenen.

Voor wat betreft de schaal waarop de schendingen plaats hebben, moeten de Commissies vaststellen dat duidelijker handvatten dan de eis van grootschaligheid niet kunnen worden gegeven. De concrete situatie zal voor het overige bepalend moeten zijn.

- De maatregel dient proportioneel te zijn ten opzichte van de ernst van de situatie. De eis van proportionaliteit heeft allereerst betrekking op het uitgangspunt dat pas tot een gewapende interventie wordt overgegaan indien minder vérgaande (vreedzame) middelen niet (meer) mogelijk zijn. Ten tweede ziet dit vereiste op de wijze van gebruik van of dreiging met geweld en ten derde op de duur van de maatregel. Ook hier zal echter veel afhankelijk zijn van de concrete omstandigheden. Immers, in situaties van grootschalige schendingen van mensenrechten ontbreken veelal ook voorwaarden waarop op korte

⁵. Provisional Verbatim Record van de zitting van 31 januari 1992: S/PV.3046, 1992, p. 131.

termijn deze rechten op een effectieve manier kunnen worden gewaarborgd. Met een kortstondige interventie en een snelle terugtrekking uit het betrokken land bestaat het risico dat de maatregel ook slechts kort effect zal hebben en zelfs een nog gevaarlijker situatie kan laten ontstaan. Ter voorkoming van dergelijke negatieve effecten kan het optreden mede betrekking hebben op allerlei vormen van "nazorg", zoals het helpen opbouwen van een nieuwe bestuursstructuur en het organiseren van verkiezingen. De taken van de UNTAC-eenheden in Cambodja zijn een goed voorbeeld van de vorm die deze "nazorg" kan aannemen.

- Het effect van de maatregel op de staatsstructuur van het land tegen wie de maatregel is gericht, dient te worden beperkt tot hetgeen noodzakelijk is voor het bereiken van het doel van de maatregel. Zoals hiervoor reeds aangegeven kan dit onder omstandigheden betekenen dat de maatregel juist een aantal aanpassingen van de staatsstructuur beoogt.

- De interventie mag op zichzelf geen bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid vormen die van zodanige aard is dat het verlies aan mensenlevens als gevolg van de interventie groter is dan het verlies aan mensenlevens waaraan wordt getracht een halt toe te roepen. Hier toont zich een dilemma bij het gebruik van geweld voor humanitaire doelen, dat zowel krachtig genoeg moet zijn om daadwerkelijk een einde te kunnen maken aan grootschalige schendingen van fundamentele mensenrechten als in voldoende mate gedoseerd om geen aanleiding te geven tot het destabiliseren van de regionale verhoudingen, waarvan immers een nog massaler verlies aan mensenlevens dan het verlies dat de inzet van de interventie vormt het gevolg zou kunnen zijn.

4.5. De Commissies zijn zich volledig bewust van het feit dat de opstelling van een dergelijke resolutie geen eenvoudige opgave zal zijn. Bovendien dient niet uit het oog te worden verloren dat de uiteindelijke beslissing of een situatie van grootschalige schendingen van fundamentele mensenrechten noopt tot het treffen van dwangmaatregelen voor humanitaire doeleinden aan de Veiligheidsraad is voorbehouden. Deze neemt een politiek besluit, waarbij de specifieke omstandigheden van het concrete geval een grote rol spelen.

4B. HUMANITAIRE INTERVENTIE

4.6. Vanwege de uitzonderlijke omstandigheden waaronder staten zouden kunnen besluiten tot interventie, is het naar het oordeel van de Commissies niet goed mogelijk in het kader van de VN hiervoor nadere uitgangspunten of beginselen te formuleren. Enerzijds brengt de formulering van dergelijke uitgangspunten wellicht het gevaar met zich mee dat hiervan misbruik zou worden gemaakt door staten door een ruime interpretatie en toepassing aan die uitgangspunten te geven. Anderzijds moet het uitgesloten worden geacht dat juist de VN overgaat tot het stellen van normen met betrekking tot voorwaarden waaronder staten zouden mogen interveniëren voor humanitaire doeleinden ingeval de VN zelf door welke omstandigheden dan ook niet in

staat zou zijn tot het nemen van besluiten.

4.7. Dit sluit overigens niet uit dat, buiten VN-kader, langs non-gouvernementele, gouvernementele en intergouvernementele weg, nadere theorievorming tot ontwikkeling zou kunnen worden gebracht en zich een statenpraktijk zou kunnen ontwikkelen. Zo zou bijvoorbeeld in het kader van de Europese Politieke Samenwerking, de West-Europese Unie of de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa een discussie kunnen worden geëntameerd met het oog op het ontwikkelen van uitgangspunten aan de hand waarvan regionale organisaties en landen die van deze organisaties deel uitmaken zouden kunnen beoordelen of bepaalde situaties zich lenen voor een, bij voorkeur gezamenlijk, optreden dan wel of terecht of ten onrechte door derden in een bepaalde situatie is geïntervenieerd.

Daarnaast achten de Commissies het in ieder geval noodzakelijk dat bij een humanitaire interventie de interveniërende staat terstond rapporteert aan de Veiligheidsraad en daarbij verantwoording aflegt over het optreden.

Voor wat betreft de te hanteren uitgangspunten dient met name, in aanvulling op de hiervoor in paragraaf 4.4. geformuleerde beginselen, te worden gedacht aan de volgende punten.

- De overheersende doelstelling van de interveniënt dient de bescherming van de mensenrechten te zijn. Eigen belangen van de interveniënt dienen een uiterst ondergeschikte rol te spelen. Politieke, economische en andere overwegingen dienen hier in beginsel buiten te staan.

- Een effectief optreden van de VN of van door de VN geautoriseerde regionale instellingen is niet mogelijk of kan niet worden afgewacht.

4C. ANDERE INSTRUMENTEN

4.8. In dit advies is ingegaan op de vraag op welke wijze door de internationale gemeenschap geweld of dreiging met geweld zou kunnen of mogen worden aangewend om een halt toe te roepen aan situaties waarin grootschalige schendingen van fundamentele mensenrechten worden gepleegd. Door deze vraagstelling kon niet worden ingegaan op allerlei andere middelen om te reageren op dergelijke schendingen. Benadrukt zij, dat binnen het VN-systeem reeds vele mechanismen bestaan om te reageren op zulke schendingen. Deze mechanismen zijn in vele gevallen niet toereikend; zij zouden verder verbeterd en uitgebouwd moeten worden. Gedacht kan hierbij worden aan: procedures voor vroegtijdige fact-finding, monitoren, waarnemers, spoedzittingen van organen die tot maatregelen zouden kunnen besluiten, early warning-systemen en een Hoge Commissaris voor de Mensenrechten of voor de Minderheden. Op dit terrein doen zich ook vele en goede ontwikkelingen voor.

4.9. Uit het feit dat aan deze ontwikkelingen in het onderhavige advies weinig aandacht is geschonken, mag echter naar de mening van de Commissies niet worden afgeleid dat dergelijke andere, meer preventieve instrumenten van minder belang zouden zijn. Het tegendeel is eerder waar. Immers: niet uit het oog

mag worden verloren dat de middelen die in dit advies centraal hebben gestaan, moeten worden beschouwd als middelen van "last resort". Slechts wanneer geen van deze instrumenten effect kan sorteren mag en moet pas worden overgegaan tot dwangmaatregelen voor humanitaire doeleinden, of, indien daarvan geen sprake kan zijn, wellicht humanitaire interventie.

5. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

1. De discussies over humanitaire interventie zijn niet nieuw. Wel heeft zich de afgelopen jaren een aantal ontwikkelingen voorgedaan, met name de nauwere samenwerking tussen de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad, waarmee wellicht een andere situatie is ontstaan.

2. Het begrip "humanitaire interventie" leidt vaak tot spraakverwarring en verkeerde interpretaties. De Commissies maken onderscheid tussen enerzijds dwangmaatregelen voor humanitaire doeleinden, welke door de Veiligheidsraad worden getroffen op grond van hoofdstuk VII van het VN-Handvest in verband met grootschalige mensenrechtenschendingen, en anderzijds humanitaire interventie. De laatste kan naar het oordeel van de Commissies als volgt worden omschreven: "De dreiging met of het gebruik van geweld door één of meer staten binnen het territorium van een andere staat, met het enkele doel het voorkomen van of het een halt toeroepen aan zich aldaar voordoeende dan wel onmiddellijk dreigende grootschalige ernstige schendingen van fundamentele mensenrechten, in het bijzonder het recht op leven van individuen, ongeacht hun nationaliteit, waarbij deze dreiging met of dit gebruik van geweld plaatsvindt noch met voorafgaande autorisatie van competente VN-organen, noch met toestemming van de legitieme regering van de staat op wiens grondgebied de interventie plaatsvindt."

3. De rechtsgrondslag voor humanitaire dwangmaatregelen is gelegen in hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Deze maatregelen kunnen door de Veiligheidsraad, of door regionale instellingen na autorisatie van de Veiligheidsraad worden genomen. Een verduidelijking van de rechtsgrondslag (het uitwerken van een schending van fundamentele mensenrechten als afzonderlijke rechtsgrondslag en de samenhang tussen deze rechtsgrondslag en die van een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid) is op zichzelf wenselijk. De Commissies zijn echter geen voorstander van amendementen van het VN-Handvest op dit terrein vanwege de daaraan verbonden risico's. Wel zijn de Commissies voorstander van een resolutie van de AV of de VR waarin deze rechtsgrondslag nader wordt uitgewerkt.

4. De Commissies onderschrijven de relevantie van het opstellen van nadere aanbevelingen en uitgangspunten voor de toepassing van humanitaire dwangmaatregelen in een resolutie van de AV of de Veiligheidsraad. Daarbij zou gedacht kunnen worden aan de volgende elementen:

- er moet sprake zijn van een noodsituatie, waarin fundamentele mensenrechten op grootschalige wijze (dreigen te) worden geschonden;
- de maatregel dient proportioneel te zijn ten opzichte de ernst van de situatie;
- het effect van de maatregel op de staatsstructuur van het land tegen wie de maatregel is gericht, dient te worden beperkt tot hetgeen noodzakelijk is voor het bereiken van het doel van de maatregel;
- in geen geval mag de interventie op zichzelf een bedreiging

voor de internationale vrede en veiligheid vormen die van zodanige aard is dat het verlies aan mensenlevens als gevolg van de interventie groter kan zijn dan het verlies aan mensenlevens waaraan wordt getracht een halt toe te roepen. Onveranderd blijft uiteraard dat de uiteindelijke beslissing of een situatie van grootschalige mensenrechtenschendingen noopt tot het treffen van dwangmaatregelen voor humanitaire doeleinden aan de Veiligheidsraad is voorbehouden.

5. Artikel 2 lid 4 van het VN-Handvest bevat een verbod op het gebruik van of het dreigen met geweld. Hierop bestaan slechts drie, in het Handvest zelf neergelegde, uitzonderingen: toepassing van gewapend geweld (geautoriseerd) door de Veiligheidsraad (artikel 42), het recht op zelfverdediging (artikel 51) en actie tegen vijanden van de ondertekenaars van het VN-Handvest (artikel 107). (Deze laatste is vrijwel uitsluitend nog van historische betekenis).

Artikel 2 lid 2 VN-Handvest verplicht staten te goeder trouw de verplichtingen voortvloeiend uit het Handvest na te komen. Naast de normen op het terrein van vrede en veiligheid, zijn de normen op het terrein van de internationale bescherming en bevordering van de rechten van de mens van groot belang (o.a. de artikelen 55 en 56 van het Handvest).

6. Als mogelijke rechtsgrond voor humanitaire interventie, buiten de regels van het Handvest om, wordt regelmatig van de theorie gebruik gemaakt, volgens welke het falen van het in het Handvest opgenomen stelsel van collectieve veiligheid een veronderstelde gewoonterechtelijke regel inzake de rechtmatigheid van de humanitaire interventie zou doen herleven. Naar het oordeel van de Commissies vormt deze theorie, nu van een dergelijke regel van gewoonterecht niet is gebleken en nu sprake is van meer samenwerking tussen de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad, onvoldoende juridische grond voor de rechtvaardiging van humanitaire interventie.

7. Het internationale recht biedt op dit moment geen duidelijke rechtsgrond voor het door staten aanwenden van of dreigen met geweld, buiten hoofdstuk VII van het VN-Handvest om, ter bestrijding van grootschalige schendingen van fundamentele rechten. De Commissies constateren wel dat de plicht tot internationale bescherming en bevordering van de fundamentele mensenrechten zich heeft ontwikkeld tot een overal ter wereld geldende en op alle staten van de wereldgemeenschap rustende verplichting, zowel individueel als collectief. Deze plicht heeft in toenemende mate invloed op de ontwikkeling en werking van het volkenrecht, dat van origine vooral een interstatelijk karakter had en de staatsraison diende. Naar het oordeel van de Commissies vormt deze plicht de aanzet tot een rechtsgrond voor humanitaire interventie. Onder zeer uitzonderlijke omstandigheden kan een staat gerechtigd zijn humanitair te interveniëren in een andere staat.

8. Indien grootschalige mensenrechtenschendingen in een land aanleiding geven tot optreden, dient dit bij voorkeur door de Veiligheidsraad of door een regionale instelling met autori-

satie van de Veiligheidsraad te geschieden. Alleen wanneer in de Veiligheidsraad of in dergelijke regionale instellingen geen besluit tot optreden mogelijk is, zou, indien aan bepaalde zeer stringente voorwaarden wordt voldaan, wellicht tot humanitaire interventie door een staat of een groep van staten mogen worden besloten. De interveniërende staat dient dit onmiddellijk te rapporteren aan de Veiligheidsraad en dient hierover verantwoording af te leggen.

9. Het is niet goed mogelijk dat in het kader van de VN nadere normstelling tot ontwikkeling komt ten behoeve van immers per definitie buiten de VN om te ondernemen humanitaire interventies. Dit sluit het vastleggen van uitgangspunten in bijvoorbeeld het verband van de EPS, WEU of CVSE niet uit, aan de hand waarvan zou kunnen worden beoordeeld of bepaalde situaties zich lenen voor een (gezamenlijk) optreden dan wel of al dan niet terecht door derden in een bepaalde situatie is geïntervenieerd. Andere uitgangspunten, naast de onder nummer 4 geformuleerde, zijn:

- eigen belangen van de interveniënt dienen een uiterst ondergeschikte rol te spelen. De overheersende doelstelling van de interveniënt dient de bescherming van de mensenrechten te zijn. Politieke, economische en andere overwegingen dienen hier in beginsel buiten te staan.

- een effectief optreden van de VN of van door de VN geautoriseerde regionale instellingen is niet mogelijk of kan niet worden afgewacht.

10. Naast humanitaire interventie en humanitaire dwangmaatregelen bestaat de noodzaak tot het verder ontwikkelen van andere, meer preventieve instrumenten om situaties van groot-schalige mensenrechtenschendingen aan de orde te stellen. Gedacht kan hierbij worden aan: procedures voor vroegtijdige fact-finding, monitoren, waarnemers, spoedzittingen van organen die tot maatregelen zouden kunnen besluiten, early warning-systemen en een Hoge Commissaris voor de Mensenrechten of voor de Minderheden. De humanitaire interventie en de dwangmaatregelen voor humanitaire doeleinden zijn slechts "last resort" instrumenten.

11. De Commissies bevelen de Minister van Buitenlandse Zaken aan, ten eerste de uitnodiging van Zimbabwe aan de Secretaris-Generaal van de VN tot de opstelling van beginselen en richtlijnen ten aanzien van nationale situaties die internationale actie verlangen, gedaan tijdens de bijzondere zitting van de Veiligheidsraad van 31 januari jl., te ondersteunen en ten tweede in het verband van de EPS, WEU of CVSE stappen te ondernemen ten behoeve van de formulering van uitgangspunten voor humanitair optreden, hetzij in het kader van de VN dan wel buiten dit kader om, in geval van grootschalige mensenrechtenschendingen in een bepaald land.

SAMENSTELLING ADVIESCOMMISSIE MENSENRECHTEN BUITENLANDS BELEID

Mw. Dr. C.E. von Benda-Beckmann - Droogleever Fortuijn

Prof. Dr. Th. C. van Boven

Prof. Dr. C. Flinterman (voorzitter)

Mr. L.H.J.B. van Gorkom

Prof. Dr. W.J.M. van Genugten

Mr. R. Herrmann

Dhr. A. Hordijk

Mr. Drs. S. H. Kamminga

Drs. K. Koch

Mr. F. Kuitenbrouwer

Drs. A. J. van der Meer

Mw. Dr. M. Schreuder - Vlasblom (vice-voorzitter)

Mw. B. A. W. Thomas - Korvinus

Drs. J. van der Valk

Adviserende leden:

Drs. C. Roels

Mr. K. de Vey Mestdagh

Secretaris:

Drs. F.M.H. Moquette (ad interim)

Bijlage II

**SAMENSTELLING COMMISSIE VAN ADVIES
INZAKE VOLKENRECHTELIJKE VRAAGSTUKKEN**

Voorzitter:

Prof. Mr. A.H.A. Soons

Secretariaat:

Mr. H. Von Hebel

Dr. G.J. Tanja

Leden:

Prof. Jhr. Dr. F.A.M. Alting von Geusau

Prof. Mr. M. Bos

Prof. Mr. Th.C. van Boven

Prof. Mr. L.J. Bouchez

Mr. G.M.M. den Drijver

Mr. P. van Dijk

Prof. Mr. C. Flinterman

Prof. Mr. F. Kalshoven

Prof. Mr. Ko Swan Sik

Prof. Mr. P.H. Kooijmans

Prof. Mr. R.H. Lauwaars

Mr. G.W. Maas Geesteranus

Mr. W.C. van Manen

Prof. Dr. H. Meijers

Mr. P. Peters

Prof. Mr. W. Riphagen

Prof. Mr. H.G. Schermers

Prof. Dr. J.W. Schneider

Prof. Dr. W.D. Verwey

Prof. Mr. E.W. Vierdag

Prof. Dr. P.J.I.M. de Waart

Prof. Dr. K.C. Wellens

Mr. A. Bos

