

VEILIGHEID EN VOLKENRECHT: VERVAL VAN HET VN-SYSTEEM?

Ramses A. Wessel en Guido den Dekker¹

Inleiding: over doelmatigheid en rechtmatigheid van geweldgebruik

In het afgelopen jaar heeft het collectief veiligheidssysteem van de Verenigde Naties zwaar onder vuur gelegen. Na eerdere voorbeelden de laatste jaren van eenzijdig geweldgebruik zonder basis in het VN-Handvest – denk aan het bombardement op Bagdad als reactie op een vermeende aanslag op het leven van voormalig president Bush en de bombardementen in 1998 op Afghanistan en Soedan – rijst na de luchtacties gericht tegen Irak om naleving van het wapeninspectieregime af te dwingen en de NAVO-bombardementen op Joegoslavië de vraag of er wellicht sprake is van een groeiende consensus met betrekking tot de relativiteit van de waarde van het VN-Handvest als uitgangspunt voor de interstatelijke betrekkingen. Maken de nieuwe Oost-Westverhoudingen wellicht duidelijk dat het systeem van collectieve veiligheid slechts formeel in stand kon worden gehouden bij gratie van het excuus voor zijn disfunctioneren: de Koude Oorlog? Hoe dan ook, veel landen hebben zich openlijk uitgesproken over de mogelijkheid en de wens om het VN-Handvest af en toe terzijde te stellen om bepaalde (humanitaire) doelen na te streven. De Nederlandse vertegenwoordiger in de Veiligheidsraad, Van Walsum, gaf in dat verband tijdens de zitting van 24 maart 1999 (de dag waarop de NAVO-bombardementen op Joegoslavië van start gingen) formeel te kennen dat “a country or an alliance compelled to take up arms to avert a humanitarian catastrophe would always *prefer* to base its action on a specific Security Council resolution. [...] In light of the rigid interpretation by one or two members that such a resolution is not attainable, the Netherlands can not sit back and let that humanitarian catastrophe occur.”² In haar nieuwe Strategisch Concept (april 1999) lijkt de NAVO zelfs officieel ruimte te laten om zelfstandig, los van de Verenigde Naties, te bepalen of er tot militair ingrijpen mag worden overgegaan. Met dit idee wordt de belangrijkste grondslag voor de naoorlogse internationale betrekkingen verlaten.³

De crises in Irak en Kosovo hebben de internationale veiligheidsagenda beheerst. Het volgende patroon komt naar voren in de conflicten in Irak en Kosovo: een partij in het conflict weigert datgene te doen wat `de' internationale gemeenschap voorstaat, en als reactie daarop wordt bedreigd met het gebruik van militaire middelen om de weigerachtige partij alsnog zover te krijgen dat zij buigt voor de internationale eisen.

Zowel in Irak (Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk) als in Kosovo (NAVO) bleek de dreiging uiteindelijk onvoldoende en werd gegrepen naar het uiterste redmiddel: het daadwerkelijke gebruik van geweld. In beide gevallen gebeurde dit zonder goedkeuring van de VN-Veiligheidsraad en derhalve in strijd met het systeem van het Handvest. Dat er desalniettemin tot geweldgebruik werd overgegaan, valt te verklaren uit een diepgewortelde overtuiging dat internationale vrede en veiligheid alsmede lange-termijnstabiliteit in conflictregio's in het uiterste geval slechts kunnen worden afgedwongen met militaire middelen. Enerzijds is het juist te stellen dat de als resultaat van militaire dreiging gesloten akkoorden in Irak en Kosovo niet lang stand hielden en dat er daarom wellicht andere middelen moesten worden aangewend, anderzijds biedt de situatie na het internationale geweldgebruik in beide gevallen een weinig rooskleurige aanblik, hetgeen de doelmatigheid van het geweldgebruik in twijfel trekt. In Irak lijkt de internationale controle op de Iraakse wapenontwikkeling definitief verleden tijd en hebben de resterende economische sancties vooral nadelige gevolgen voor de straatarme bevolking. In Kosovo is nog maar net een begin gemaakt met de wederopbouw, die een enorme investering in geld, goederen en mankracht eist van onder meer de Europese landen. Bovendien hebben de bombardementen op Joegoslavië geen uitkomst geboden voor de aanleiding van het conflict: de heikele kwestie of er in de toekomst een zelfstandige staat Kosovo zal bestaan.

Geheel in lijn met de boven gesignaleerde trend hebben de internationale tribunalen zich in de verslagperiode moeten richten op vragen van rechtmatigheid en rechtsgevolgen van (al dan niet interstatelijk) geweldgebruik. Zaken die voortkomen uit de nasleep van de oorlogen in voormalig Joegoslavië, aangevuld met nieuwe zaken die verband houden met de gebeurtenissen in Kosovo, staan hierbij prominent op de rol.

Irak: van Desert Storm tot Desert Fox

De crisissituatie in Irak – de lange nasleep van Desert Storm – wordt nog altijd gekenmerkt door (verbroken) beloftes en bedreigingen. Na een periode van toenemende samenwerking tussen Irak en de Verenigde Naties liepen de spanningen weer hoog op nadat Irak op 31 oktober 1998 besluiten had genomen die alle inspectie-activiteiten van de United Nations Special Commission (UNSCOM), zowel voor ontwapeningsdoeleinden als voor *monitoring*-activiteiten, onmogelijk maakten.⁴ De Veiligheidsraad veroordeelde deze Iraakse besluiten in scherpe bewoordingen in resoluties 1194 (1998) en 1205 (1998) en eiste onmiddellijke, volledige en onvoorwaardelijke samenwerking van Irak met UNSCOM en het Internationaal Atoomagentschap (IAEA).⁵ Irak weigerde aanvankelijk gehoor te geven aan de oproep van de Veiligheidsraad en de hierdoor nog verder opgelopen spanning noodzaakte UNSCOM en het IAEA om alle inspecteurs tijdelijk uit Irak terug te trekken. Onder sterke Amerikaanse militaire druk (tot twee maal toe werd een Amerikaanse aanval op het laatste moment afgeblazen) stemde Irak uiteindelijk in met de volledige hervatting van de samenwerking met UNSCOM en het IAEA en herriep het zijn besluiten.

Toch kon dit overtuigend dreigen met geweld (er was immers al een begin van uitvoering) niet voorkomen dat de kwestie Irak het jaar 1998 op gewelddadige wijze uitgeleide deed. Ondanks hernieuwde toezeggingen van Irak werd UNSCOM namelijk weer herhaaldelijk geconfronteerd met ernstige tegenwerking door de Iraakse autoriteiten. Dientengevolge concludeerde UNSCOM opnieuw niet in staat te zijn de door de Veiligheidsraad opgedragen taak van substantiele ontwapening in Irak te vervullen.⁶ De situatie escaleerde uiteindelijk nog vrij onverwacht toen de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk een aanval met kruisraketten ondernamen op doelen in Irak (operatie Desert Fox), zonder de VN-Veiligheidsraad daarvan van tevoren zelfs maar in kennis te stellen.⁷ Volgens de Britten en Amerikanen was militaire actie onmiddellijk noodzakelijk nu uit de houding van Irak duidelijk zou zijn op te maken dat er geen enkel vooruitzicht bestond op medewerking van Irak zolang uitsluitend van vreedzame middelen gebruik werd gemaakt.⁸ Enkele permanente leden van de Veiligheidsraad reageerden furieus op deze eenzijdige actie en betwistten openlijk de rechtmatigheid ervan. Met name Rusland vroeg zich af waar de Britten en Amerikanen het recht vandaan haalden “[to] act independently on behalf of the United Nations or to assume the functions of a world policeman”.⁹ De onenigheid binnen de Veiligheidsraad die hiervan het gevolg was, heeft Irak voornamelijk in de kaart gespeeld. Irak verklaarde UNSCOM ‘dood’ en heeft sindsdien alle medewerking met de Verenigde Naties geweigerd. UNSCOM heeft sedert haar vertrek uit Irak (16 december 1998) geen nieuwe activiteiten ontplooid en ook tussen het IAEA en Irak is sindsdien geen contact meer geweest over aangelegenheden gerelateerd aan de Veiligheidsraadresoluties inzake Irak. Desondanks, of juist daarom, gaat de VN-Veiligheidsraad er nog altijd (medio 1999) vanuit dat Irak zijn verplichtingen, met name de ontwapeningsverplichtingen opgelegd uit hoofde van resolutie 687 (1991), niet is nagekomen.¹⁰ Terwijl de Verenigde Staten en het

Verenigd Koninkrijk met gevechtsvliegtuigen stelselmatig en op eigen gezag de *no-fly*-zones boven Irak blijven handhaven door met precisiebombardementen te reageren wanneer zij binnen de zones door het Iraakse luchtafweergeschut onder vuur worden genomen, is een verre gaande impasse bereikt in het conflict tussen Irak en de Verenigde Naties en lijkt een politieke oplossing verder verwijderd dan ooit.

De Kosovo-crisis¹¹

De Veiligheidsraad en het geweldsmonopolie

Na vele 'laatste' en 'allerlaatste' waarschuwingen besloot de NAVO op 23 maart 1999 om een luchtoffensief te beginnen tegen de Federale Republiek Joegoslavië (FRJ, hierna Joegoslavië) in verband met de situatie in Kosovo. Er was een tijd dat het geweldverbod en het concept van staatssoevereiniteit werden geacht zich absoluut te verzetten tegen een dergelijke militaire interventie. De Kosovo-crisis laat zien dat dit uitgangspunt wordt gerelativeerd, onder meer in die gevallen waarin een staat de fundamentele mensenrechten van zijn onderdanen op systematische en ernstige wijze schendt. De bescherming van de rechten van de mens is ook de officiële aanleiding voor het dreigen met en het gebruik van militaire dwang door de NAVO in het conflict in Kosovo.¹²

Hierboven werd reeds geconstateerd dat het systeem van collectieve veiligheid, zoals neergelegd in het VN-Handvest, aan erosie onderhevig is. In dit systeem is het gebruik van geweld (of het dreigen daarmee) tussen staten verboden (art. 2, lid 4) en worden uitzonderingen expliciet en limitatief genoemd. De eerste uitzondering is geweldgebruik in geval van zelfverdediging in antwoord op een gewapende aanval (art. 51). Zelfverdediging mag unilateraal geschieden, maar ook mogen andere staten te hulp schieten. Het is zelfs algemeen geaccepteerd dat allianties van staten zich gezamenlijk voorbereiden op een eventuele collectieve zelfverdediging. Zowel de NAVO als de West-Europese Unie zijn op dit idee gebaseerd. Het is duidelijk dat er in de Kosovo-crisis geen sprake kon zijn van een beroep door Kosovo of de NAVO-lidstaten op (collectieve) zelfverdediging. Joegoslavië had immers geen gewapende aanval gelanceerd tegen een andere staat; Kosovo is geen staat, maar een provincie van Joegoslavië.

Dit brengt ons bij de tweede uitzondering. Op basis van Hoofdstuk VII van het Handvest heeft de Veiligheidsraad de bevoegdheid om dwangmaatregelen te nemen tot handhaving of herstel van de internationale vrede en veiligheid (art. 39). De Verenigde Naties mag in dat verband zelfs ingrijpen in aangelegenheden die wezenlijk onder de nationale rechtsmacht van een staat vallen (vergelijk art. 2, lid 7). De vraag is of in de Kosovo-crisis van deze mogelijkheid gebruik is gemaakt. Voordat de NAVO-bombardementen van start gingen had de Veiligheidsraad drie resoluties aangenomen met betrekking tot de Kosovo-crisis. In resolutie 1160 van 31 maart 1998 wordt Joegoslavië opgeroepen om onmiddellijk mee te werken aan een politieke oplossing. Om deze eis kracht bij te zetten wordt inderdaad gebruik gemaakt

van een dwangmaatregel. Op de (impliciete) basis van art. 41 (dwangmaatregelen waaraan geen wapengeweld te pas komt) besluit de Raad tot het instellen van een wapenembargo tegen Joegoslavië. Bij het uitblijven van enige reactie van de kant van Joegoslavië, roept resolutie 1199 van 23 september 1998 vervolgens op tot een onmiddellijk staakt-het-vuren en een beëindiging van de gewelddadigheden om een humanitaire catastrofe te voorkomen. Meer concrete eisen omvatten het stopzetten van de acties door veiligheidstroepen tegen de burgerbevolking in Kosovo en het mogelijk maken van de terugkeer van vluchtelingen. De Veiligheidsraad besluit dat, mocht aan deze eisen niet worden voldaan, aanvullende acties en maatregelen kunnen worden overwogen. Resolutie 1203 van 24 oktober 1998, tot slot, herhaalt de eisen uit de vorige resoluties en voegt toe dat Joegoslavië volledig dient samen te werken met de door de OVSE (Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa) en de NAVO ingestelde verificatiemissies die moeten toezien op naleving door Joegoslavië van de door de Verenigde Naties gestelde eisen om gewapend geweld te staken. Ook wordt de verplichting om mee te werken aan een politieke dialoog herhaald.

Alle genoemde resoluties verwijzen naar Hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Dit betekent dat de Veiligheidsraad van mening is dat er sprake is van een bedreiging van de vrede, een verbreking van de vrede of van een daad van agressie (vergelijk art. 39), hetgeen de deur opent naar het nemen van dwangmaatregelen. Gelet op de genomen besluiten hebben deze dwangmaatregelen zich in de Veiligheidsraad echter, althans tot juni 1999, beperkt tot niet-militaire maatregelen. Op basis van art. 42 heeft de Veiligheidsraad de bevoegdheid om, als deze maatregelen onvoldoende zouden zijn, over te gaan tot “zulk optreden door middel van lucht-, zee- of landstrijdkrachten als nodig is voor de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid”. Het Handvest vereist een expliciete machtiging om geweld te gebruiken. Een dergelijk besluit (met de inmiddels bekende machtiging tot het gebruik van “all necessary means”) is voor 24 maart echter nooit genomen. Pogingen daartoe strandden bij voorbaat doordat duidelijk was dat de vereiste overeenstemming tussen de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad niet haalbaar zou zijn omdat met name Rusland tegen was (en is). Andersom heeft ook een op 26 maart 1999 door Rusland, Wit-Rusland en India ingediende resolutie om onmiddellijk een einde te maken aan het geweldgebruik tegen Joegoslavië en om de onderhandelingen te hervatten het niet gehaald (slechts drie van de vijftien leden stemden voor: China, Namibië en Rusland). Uit de enkele vaststelling door de Raad dat het gedrag van een staat een bedreiging voor de vrede vormt, wordt blijkbaar een impliciete machtiging tot het gebruik van geweld afgeleid.¹³ Opmerkelijk in dit verband was het pleidooi van VN-Secretaris-Generaal Annan, die in een verklaring de NAVO-leiders opriep de bombardementen op Joegoslavië te staken en besprekingen te hervatten om te komen tot een politieke oplossing van de crisis in Kosovo.¹⁴

Voorzover uit latere besluiten van de Veiligheidsraad een *ex post* goedkeuring van het geweldgebruik zou kunnen worden afgeleid, kan dit slechts zeer impliciet. Afgezien van een weinig indrukwekkende resolutie van half mei, waarin de

Veiligheidsraad ocriep tot het toelaten van humanitaire hulpverleners tot Kosovo en andere delen van Joegoslavië,¹⁵ duurde het tot 10 juni 1999 voor de Raad de door de NAVO afgedwongen regeling voor Kosovo 'mocht' goedkeuren in resolutie 1244 (1999).¹⁶ De resolutie, die de 'blauwdruk' bevat voor een politieke oplossing in Kosovo, werd met veertien voorstemmen aangenomen. Enkel China onthield zich van stemming, uit protest tegen de schending van het VN-Handvest door de NAVO en vanwege het feit dat de resolutie geen melding maakte van de door de NAVO aangerichte schade in Joegoslavië. Uiteraard werd ook niet vergeten eraan te herinneren dat NAVO-bommen op 7 mei de Chinese ambassade in Belgrado troffen en daar slachtoffers eisten.¹⁷

Resolutie 1244 (1999) stelt allereerst dat de in Kosovo bestaande situatie nog altijd een bedreiging vormt voor de internationale vrede en veiligheid. De Veiligheidsraad besluit dat een politieke oplossing voor de Kosovo-crisis zal worden gebaseerd op de algemene beginselen die de ministers van Buitenlandse Zaken van de G8 op 6 mei 1999 te Petersberg aannamen, zoals die verder zijn uitgewerkt in een negenpuntenplan dat op 2 juni te Belgrado werd gepresenteerd en dat door Joegoslavië is geaccepteerd. Verder besluit de Raad in de resolutie dat er zowel een internationale civiele als een internationale militaire aanwezigheid in Kosovo zal zijn, beide onder auspiciën van de Verenigde Naties.¹⁸ De lidstaten en 'relevante internationale organisaties' worden gemachtigd om de internationale militaire aanwezigheid in Kosovo te vormen die "all necessary means" mag aanwenden om haar (in par. 9 omschreven) verantwoordelijkheden te vervullen. De militaire aanwezigheid, waarin een substantiële deelname van de NAVO is voorzien, zal onder verenigd commando en controle worden ingezet. De verantwoordelijkheden van de internationale militaire aanwezigheid, die onder de naam KFOR (Kosovo Force) is ingezet, omvatten het afschrikken van nieuwe vijandelijkheden, het verzekeren van de terugtrekking van Servische militaire eenheden, het 'demilitariseren' van het Kosovo Bevrijdingsleger (UÇK) en andere Albanese militaire groepen, en (als einddoel) het creëren van een veilige omgeving waarbij de vluchtelingen en ontheemden veilig kunnen terugkeren naar hun huizen, de internationale civiele aanwezigheid zijn werk kan doen, een overgangsregering kan worden ingesteld, en humanitaire hulp kan worden geboden.

De NAVO heeft de terugtrekking van de Servische troepen uit Kosovo nauwlettend in de gaten gehouden. Daartoe werd een militair-technische overeenkomst gesloten tussen KFOR en de regering van Joegoslavië en die van Servië inzake de terugtrekking van de veiligheidstroepen uit Kosovo.¹⁹ Na de vaststelling, op 10 juni, dat de Joegoslavische troepen inderdaad met terugtrekken waren begonnen, staakte de NAVO haar bombardementen. De aanvankelijke inzet van KFOR is gesynchroniseerd met de terugtrekking van de Servische militaire aanwezigheid. Rusland zorgde voor een verrassing door een klein contingent militairen bij het vliegveld van Pristina (de hoofdstad van Kosovo) gelegerd te krijgen lang voordat de NAVO daar haar stellingen kon betrekken. Rusland participeert nu volwaardig in KFOR en lost onder andere een aantal in Kosovo gelegerde Nederlandse militairen (de Gele Rijders) af. De aanwezigheid van KFOR heeft bewezen nieuw geweld in Kosovo af te schrikken,

aldus het eerste rapport van de NAVO.²⁰ Toch werden bepaalde excessen niet voorkomen, zoals de slachting van veertien Servische boeren in het dorp Gracko op 23 juli. De terugtrekking van de Servische troepen uit Kosovo werd op 21 juni voltooid. De ontwapening van de Albanese verzetsstrijders door KFOR is gebaseerd op afspraken die op 20 juni zijn neergelegd in een Undertaking of demilitarisation and transformation by the UÇK. De afspraken zien onder meer op een staakt-het-vuren van de zijde van het UÇK, een acceptatie van de aanwezigheid en de bevoegdheden van kfor en een gefaseerde demilitarisering van het UÇK.

De internationale civiele aanwezigheid (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, UNMIK) heeft onder meer tot taak om de “substantial autonomy and self-government” van Kosovo te bevorderen en civiele regeringsfuncties te vervullen zolang als dat nodig is. Opmerkelijk is in dit verband dat resolutie 1244 (1999) de onduidelijkheid over de toekomstige status van Kosovo, hetgeen al tijdens de onderhandelingen in Rambouillet een struikelblok opleverde, geenszins opheft. Waar enerzijds opnieuw respect voor de territoriale integriteit van Joegoslavië wordt uitgesproken, spreekt de resolutie anderzijds (waar het gaat om de taken van de internationale civiele aanwezigheid) van “a final settlement” voor Kosovo, en het bepalen van “Kosovo's future status”, waarbij het Rambouillet-akkoord in aanmerking wordt genomen. Het lijkt erop dat “substantial autonomy and self-government” voor de Kosovaren binnen het staatsverband van Joegoslavië toch niet het eindstation voor Kosovo zal zijn.²¹

Van belang is, ten slotte, nog te melden dat in resolutie 1244 (1999) zowel UNMIK als KFOR voor een periode van twaalf maanden zijn ingesteld, te verlengen *tenzij* de Veiligheidsraad anders beslist. Met andere woorden: ieder permanent lid van de Raad kan de voortgang van de internationale aanwezigheid in Kosovo verzekeren met zijn veto (er kan dan immers geen beëindigingsbesluit worden genomen). Het is duidelijk dat de internationale aanwezigheid in Kosovo wordt aangegrepen om de economische ontwikkeling en stabiliteit in de crisis-regio op de Balkan voor de langere termijn te garanderen.

De doelstellingen van het NAVO-optreden

De bemoeienis van de NAVO met de crisis in Kosovo was onder meer ingegeven met het oog op een politiek einddoel: de bepaling van de toekomst van Kosovo. Het is duidelijk dat er over de internationaalrechtelijke status van de Kosovaren nogal wat onenigheid bestaat. Terwijl in de resoluties van de Veiligheidsraad voortdurend werd uitgegaan van een autonome status van Kosovo als gebied binnen het staatsverband van Joegoslavië, trachtte Milosevi_ met alle middelen de ‘heilige grond’ van Kosovo voor de Serviërs te behouden en lijkt van de zijde van het Kosovo Bevrijdingsleger slechts afscheiding van Joegoslavië en de vorming van een eigen staat bespreekbaar.²²

In het geval van Joegoslavië heeft de Badinter Arbitragecommissie inzake Joegoslavië blijk gegeven van een relatief beperkte opvatting van zelfbeschikking, afscheiding en statendom.²³ De Commissie erkende het recht van zelfbeschikking, en

desgewenst vorming van een eigen staat, van de voormalige delen van federale staten die aan de traditionele feitelijke criteria voor statendom voldoen, maar verwierp het idee dat etnische groepen en minderheden *als zodanig* een recht op zelfbeschikking hebben.²⁴ Deze opvatting komt erop neer dat de verschillende Joegoslavische minderheden uit hoofde van een recht op zelfbeschikking slechts onafhankelijkheid kunnen verkrijgen en een staat kunnen vormen wanneer zij met een reeds bestaande territoriale eenheid zijn verbonden; dit is geheel in lijn met de traditionele vereisten waaraan een staat als subject van internationaal recht moet voldoen, welke immers onder meer een permanente bevolking op een bepaald territorium omvatten.²⁵ Wanneer hiervan geen sprake is, hebben dergelijke minderheden weliswaar als collectief recht op erkenning door de staat waarvan zij onderdeel uitmaken als een afzonderlijke etnische groep in de zin dat hun cultuur, sociale organisatie en religie moeten worden gerespecteerd, maar kunnen zij zelf geen onafhankelijke staat vormen.²⁶ In dit verband wordt wel gesteld dat die minderheden een 'intern' zelfbeschikkingsrecht hebben, maar geen 'extern' zelfbeschikkingsrecht (oftewel een recht op afscheiding).²⁷ 'Het' recht op zelfbeschikking is dus niet eenduidig in zijn inhoud. Het is bovendien niet onbegrensd. Reeds volgens de Verklaring betreffende de Beginselen van Internationaal Recht uit 1970 is het zelfbeschikkingsrecht beperkt, doordat het zich niet mag richten tegen de territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid van die staten waarvan de regering het hele volk vertegenwoordigt zonder onderscheid naar ras, geloof of kleur.²⁸

In het geval van Kosovo kan moeilijk worden vastgesteld dat de etnische Albanen aldaar voldoen aan de formele criteria voor het vormen van een zelfstandige staat. De bewoners van Kosovo vormen niet een volledig homogene etnische groep, de juridische titel op het territorium waarop de Kosovaren wonen wordt heftig betwist en de historische opvattingen over Kosovo blijken keer op keer te zijn vervuild door nationalistische geschiedvervalsing van voornamelijk vroeg twintigste-eeuwse oorsprong. Wel kan worden vastgesteld dat Kosovo onder het bestuur van Joegoslavië heeft gestaan, ook ten tijde van Tito's grondwet (1974-1989). Het enkele feit dat Milosević in 1989 formeel-juridisch in staat was om de provincie zijn autonomie te ontnemen, geeft aan dat Kosovo steeds onder de Joegoslavische constitutie heeft geressorteed. De door de NAVO gepropageerde stelling dat Milosević door zijn wangedrag het risico liep zijn 'claim' op Kosovo in de waagschaal te stellen, draait de zaken dan ook om.

Daar staat tegenover dat de Albanen in Kosovo – los van de vraag of hen het recht toekomt om een eigen staat te stichten – op grond van hun etnische afkomst en cultureel-maatschappelijke verbondenheid onder het internationale gewoonterecht wel het beperkter, 'interne' zelfbeschikkingsrecht kunnen laten gelden. Een autonome status voor de Albanen Kosovaren is dus een acceptabel resultaat van de uitoefening van hun recht op zelfbeschikking. In het Rambouillet-akkoord was hiervan ook uitgegaan, met de kanttekening dat de formele zeggenschap van Joegoslavië over Kosovo tot een minimum werd beperkt.²⁹ In dit verband is het opmerkelijk dat op grond van het Rambouillet-akkoord de uiteindelijke status van Kosovo niet vastlag, maar nader

zou worden bepaald in een internationale conferentie die drie jaar na de inwerkingtreding van het akkoord zou worden bijeengeroepen. Bepalend voor de uiteindelijke status van Kosovo was onder meer de 'stem van het volk' van Kosovo. Hiermee sloot het Rambouillet-akkoord de eventuele vorming van een onafhankelijke staat Kosovo dus niet bij voorbaat uit. Deze formulering was ongetwijfeld een noodzakelijke politieke geste richting de Kosovo Albanen, maar vindt geen steun in het internationale gewoonrecht. Bovendien leek hiermee de bestendige politieke lijn zoals gevolgd in het conflict door de Verenigde Naties en later ook de NAVO en de OVSE, welke uitgaat van het bewaren van de territoriale integriteit van Joegoslavië, te worden verlaten.

Resolutie 1244 (1999) verwijst naar het Rambouillet-akkoord waar het gaat om de bepaling van de toekomstige status van Kosovo, waarmee een toekomst van Kosovo als zelfstandige staat dus niet geheel wordt uitgesloten. Wel is het nu zo dat Joegoslavië met het 'akkoord' heeft ingestemd. Voorlopig wordt echter uitgegaan van "substantiële autonomie" van Kosovo binnen Joegoslavië, waarbij een VN-interimbestuur de ontwikkeling naar democratische instituties mogelijk moet maken.

Hoewel niet geheel bevredigend, is zo'n (tijdelijke) oplossing beschouwd vanuit het huidige internationale recht de meest wenselijke. Zelfs al zou er consensus bestaan dat de Albanese Kosovaren een recht op afscheiding toekomt, dan nog is het niet aan derden om zulks met militair geweld af te dwingen. Een hele schare van de meest fundamentele rechtsbeginselen, die stevig zijn verankerd in het internationaal gewoonrecht, verzet zich tegen het door derden met militair geweld afdwingen van de onafhankelijkheid van een onderdeel van een staat.³⁰ Bovendien is het een algemeen beginsel van internationaal recht dat het wijzigen van grenzen met geweld zonder enig rechtsgevolg blijft.³¹ De inzet van KFOR in Kosovo kan dan ook niet gericht zijn op het uiteindelijk afdwingen van onafhankelijkheid van Kosovo.

Een oorspronkelijke doelstelling van de NAVO-acties betrof het dwingen van Milosević tot het ondertekenen van een internationaal akkoord over Kosovo. Vanuit een juridisch perspectief kunnen vragen worden gesteld bij de status van onder dwang van militaire acties te sluiten akkoorden. De situatie in Joegoslavië kent een lange geschiedenis van dreigen met geweld om politieke oplossingen te forceren. Reeds in oktober 1998 bleek een militaire dreiging door de NAVO het enige middel om Belgrado te bewegen tot serieuze onderhandelingen over de kwestie Kosovo. Dit leidde op 13 oktober 1998 tot een (geheime) overeenkomst tussen Milosević en de internationale gezant Holbrooke en enkele dagen later tot twee overeenkomsten tussen Joegoslavië en respectievelijk de NAVO en de OVSE.³² Na de mislukking van de uitvoering van deze akkoorden werd een finale vredesregeling voor Kosovo geconstrueerd in het Rambouillet-akkoord. De omstandigheden waaronder over het akkoord werd onderhandeld vertonen een grote gelijkenis met die van de akkoorden uit 1998. Opnieuw dreigde de NAVO met militair geweld om druk uit te oefenen, ditmaal op de Servische onderhandelaars in Rambouillet en later in Parijs. Toen dit niet bleek te werken, werd met bombardementen begonnen, onder meer om Milosević alsnog zijn handtekening te laten zetten onder het Rambouillet-akkoord.

Zoals bekend, berust het verdragenrecht op de vrije instemming van rechts-subjecten (in de eerste plaats staten, maar ook onder meer bepaalde internationale organisaties) om door een verdrag te worden gebonden (“free consent to be bound”).³³ Een belangrijk vraagstuk in dit verband betreft de rechtsgeldigheid van onder militaire dwang tot stand gekomen akkoorden. De art. 51 en 52 van de Weense Conventie inzake het Verdragenrecht bieden hier een duidelijk aanknopingspunt.³⁴ Zij treffen een onder dwang gesloten verdrag met de meest zware sanctie: nietigheid. Een dergelijk verdrag wordt geacht nooit tot stand te zijn gekomen en kan niet worden gesplitst. Staten en internationale organisaties hebben het recht en zelfs de plicht om een situatie die door een onder dwang gesloten verdrag is tot stand gebracht niet te erkennen.³⁵ Zouden de partijen alsnog willen instemmen met (een deel van) het nietige verdrag, dan zal een geheel nieuw verdrag met identieke inhoud moeten worden gesloten. Wanneer een akkoord onder militaire dwang is gesloten, dan kan het ook niet worden geschonden omdat het formeel-juridisch nooit rechtsgeldig tot stand is gekomen. Acties die tegen de letter van het ongeldige akkoord ingaan, leveren dan ook geen schending van internationaal recht op.

In het conflict tussen de NAVO en Milosevi_ is vanaf het moment dat de bommen daadwerkelijk vielen, art. 52 van belang geworden. Om de juiste conclusies te kunnen trekken moet het militair geweldgebruik eerst juridisch worden gekwalificeerd. Niet elk gebruik van dwang bij het sluiten van een verdrag wordt namelijk gesanctioneerd door de Weense Conventie. Ware dit het geval, dan zou geen enkel vredesverdrag of staakt-het-vuren rechtsgeldig kunnen worden gesloten. Art. 52 koppelt het rechtsgevolg van nietigheid uitdrukkelijk aan het dreigen met of het gebruik van geweld in strijd met beginselen van internationaal recht, zoals neergelegd in het Handvest van de Verenigde Naties. Alleen het onrechtmatig gebruik van geweld maakt een verdrag derhalve nietig.³⁶

Hiermee zijn we in feite terug op onze beginvraag: is het militair geweld van de NAVO tegen Joegoslavië in strijd met het internationale recht? Hierop is in het voorgaande uitvoering ingegaan. Er zij hier nog opgemerkt dat de nietigheid van een onder militaire dwang tot stand gekomen verdrag een beginsel van internationaal recht is dat reeds vóór 1945 een gewoonterechtelijke status had.³⁷ Aangezien de juridische binding berust op het gewoonterecht, is de vraag of de NAVO dan wel haar individuele lidstaten partij zijn bij de Weense Conventie dan wel het Handvest van de Verenigde Naties van geen belang voor de toepasselijkheid van dit rechtsbeginsel.

Dit alles brengt met zich dat niet alleen politiek maar ook juridisch de formele instemming van het regime van Milosevi_ met een vredesregeling voor Kosovo noodzakelijk is. Met het aannemen van resolutie 1244 (1999) heeft de Veiligheidsraad bij voorbaat toestemming gegeven om bepaalde elementen van de vredesregeling voor Kosovo met geweld af te dwingen indien de partijen onwillig zouden zijn. De juridische binding van een Veiligheidsraadresolutie is niet direct gebaseerd op instemming (“free consent”), maar op hoofdstuk VII jo. art. 25 van het Handvest (de instemming geschiedt dus indirect, namelijk via de aanvaarding van het VN-Handvest). Hierbij is de schorsing van Joegoslavië als lid van de Verenigde

Naties problematisch, maar niet onoverkomelijk. Uit het Handvest en de praktijk van de Verenigde Naties is op te maken dat de Verenigde Naties zelfs de bevoegdheid heeft om niet-leden overeenkomstig haar beginselen te laten handelen, voorzover dit voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid noodzakelijk kan zijn.³⁸

De rol van de OVSE in de Kosovo-crisis

De rol van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa is in de Kosovo-crisis van groot belang geweest. Op 15 oktober 1998 verklaarde de Permanente Raad dat de OVSE bereid was tot het ondernemen van verificatie-activiteiten in verband met de naleving door alle partijen in Kosovo van de voorwaarden die door de internationale gemeenschap zijn gesteld om tot een oplossing van de crisis in Kosovo te komen.³⁹ Een dag later sloten de OVSE en Joegoslavië een Agreement on the OSCE Kosovo Verification Mission (KVM). De Kosovo Verificatie Missie bestond uit tweeduizend ongewapende verificateurs.⁴⁰ De taak van de missie omvatte het verifiëren van de naleving van Veiligheidsraadresolutie 1199 (1998), het rapporteren van voortgang en gevallen van niet-naleving en het doen van aanbevelingen aan de Permanente Raad van de OVSE, de Veiligheidsraad en andere organisaties. In het bijzonder moest de missie de naleving van het staakt-het-vuren controleren, politie-eenheden in Kosovo begeleiden, en waar mogelijk andere organisaties die actief waren in Kosovo ondersteunen. De OVSE-missie in Kosovo mocht bij de vervulling van haar mandaat geen gebruik maken van dwangmaatregelen.⁴¹ Ambassadeur Walker van de Verenigde Staten werd tot hoofd van de missie benoemd. Nadat de Veiligheidsraad het Agreement had bevestigd en zijn steun had uitgesproken in resolutie 1203 (1998), volgde op 25 oktober 1998 het officiële besluit van de OVSE waarin de KVM werd ingesteld voor de periode van een jaar, te verlengen op verzoek van hetzij de OVSE-Chairman-in-Office hetzij de regering van Joegoslavië.⁴²

In een Verklaring over Kosovo, aangenomen op de OVSE-ministerraad (op 2 december 1998), werd nog uitgegaan van het welslagen van de KVM gebaseerd op het door de strijdende partijen te respecteren staakt-het-vuren dat in oktober 1998 werd bereikt.⁴³ Al snel bleek het broze staakt-het-vuren in ernstige mate te worden geschonden, zowel door Joegoslavië als door het Kosovo Bevrijdingsleger, met als dieptepunt de slachting die werd aangericht onder Albanese burgers in Raçak (in het zuiden van Kosovo), op 15 januari 1999.⁴⁴ Tevens bleek er weinig respect te bestaan voor de KVM; zo werden de ongewapende verificateurs van de KVM zelf doelwit van beschietingen en werd het hoofd van de missie, Walker, door de Joegoslavische autoriteiten tot *persona non grata* verklaard.

De onderhandelingen tussen vertegenwoordigers van Joegoslavië en de Albanese Kosovaren in Rambouillet leidden op 23 februari 1999 tot een politieke raamwerk-overeenkomst, het Interim Agreement on Peace and Self-Government in Kosovo. De OVSE verklaarde gereed te zijn om een sleutelrol te spelen bij de implementatie van dit Agreement. Nadat verschillende ultimata van de NAVO bedoeld om de Servische delegatie het Interim Agreement te laten tekenen zonder resultaat waren verstreken,

werden de onderhandelingen op 15 maart 1999 hervat in Parijs. Intussen verslechterde de situatie in Kosovo in toenemende mate en nadat duidelijk was geworden dat Joegoslavië het Interim Agreement niet zou accepteren, besloot de OVSE Chairman-in-Office, de Noorse minister van Buitenlandse Zaken Vollebaek, op 19 maart 1999 om de KVM onmiddellijk terug te trekken. Hij achtte het niet langer verantwoord om de ongewapende verificateurs in Kosovo te laten verblijven; de leden van de KVM werden naar Macedonië geëvacueerd. Een deel van het personeel en de uitrusting van de KVM werd, nadat de NAVO haar bombardementen op Joegoslavië was begonnen (24 maart 1999), gebruikt om het leed te verlichten van de vluchtelingen uit Kosovo die in Albanië en Macedonië een goed heenkomen hadden gezocht.

Nadat de VN-Veiligheidsraad op 10 juni een vredesregeling voor Kosovo had neergelegd in resolutie 1244 (1999), werd duidelijk dat de OVSE een nieuwe missie in Kosovo kon instellen als onderdeel van de internationale civiele aanwezigheid in Kosovo (UNMIK). Eerder al (op 9 juni 1999) werd de KVM door de Permanente Raad van de OVSE opgeheven en vervangen door een Transitional Task Force for Kosovo (TTF), welke een nieuwe missie in Kosovo moest voorbereiden (aangepast aan de nieuwe, naoorlogse situatie).⁴⁶ De taken van de TTF waren met name gericht op het scheppen van de voorwaarden waaronder een toekomstige OVSE-missie in Kosovo zou kunnen opereren. De nieuwe missie, kortweg OVSE-Missie in Kosovo genoemd, vervangt de TTF en zal verantwoordelijk zijn voor 'institution-building', democratisering, het opleiden van rechters, politie- en civiele functionarissen, het toezien op mensenrechten en de organisatie van verkiezingen in Kosovo.⁴⁷ Het is de grootste OVSE-missie ooit, met (als de opbouw ervan geheel is voltooid) tussen de vijf- en zevenhonderd internationale stafleden. Het belang van wederzijds respect en verzoening tussen alle etnische groepen in Kosovo is een belangrijke richtsnoer voor het werk van de OVSE-Missie in Kosovo. De missie is voorlopig ingesteld voor de periode tot 10 juni 2000. Hoewel de OVSE-Missie opereert onder de Verenigde Naties, houdt de Permanente Raad van de OVSE een eigen beslismoment.⁴⁸ De Nederlander Everts werd tot Hoofd van de OVSE-Missie in Kosovo benoemd, en zal tevens de functie van Deputy Special Representative van de VN-Secretaris-Generaal voor Institution Building gaan vervullen.

In de post-oorlogssituatie is de OVSE bereid een significante bijdrage te leveren aan het zogenoemde Stabiliteitspact voor de regio Zuid-Oost Europa, een initiatief van het Duitse voorzitterschap van de Europese Unie, om een kader te scheppen voor politieke en economische samenwerking tussen de landen in de regio onder andere gebaseerd op een netwerk van overeenkomsten die zijn gericht op betrekkingen van goed nabuurschap. Op een bijeenkomst van de OVSE-ministeriële trojka in Oslo kwamen de drie ministers overeen dat het Stabiliteitspact voor Zuid-Oost Europa onder auspiciën van de OVSE zou moeten worden geplaatst, gezien de expertise van de OVSE in de regio. Op 1 juli 1999 besloot de Permanente Raad hiertoe.⁴⁵ Hoezeer het Stabiliteitspact een gemeenschappelijke onderneming is, blijkt wel uit de vaststelling dat de OVSE bij het nastreven van de doelen van het Pact zal

samenwerken met de Europese Unie, Raad van Europa, Verenigde Naties, NAVO, OESO, WEU alsmede regionale initiatieven en de landen van Zuid-Oost Europa. Op 29 en 30 juli 1999 is te Sarajevo een topconferentie over de ontwikkeling en de implementatie van het Stabiliteitspact georganiseerd waarbij genoemde landen en organisaties vertegenwoordigd waren.

Humanitaire interventie

De Kosovo-crisis heeft de discussie over de rechtmatigheid van humanitaire interventies nieuw leven ingeblazen. De ontwikkelingen op het terrein van de bescherming van de rechten van de mens hebben het mogelijk gemaakt dat staten zich in die context met elkaars interne aangelegenheden bemoeien. In de woorden van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties in 1992:

“It is now increasingly felt that the principle of non-interference with the essential domestic jurisdiction of States cannot be regarded as a protective barrier behind which human rights could be massively or systematically violated with impunity. The fact, that in diverse situations, the United Nations has not been able to prevent atrocities cannot be cited as an argument, legal or moral, against the necessary corrective action, especially where peace is threatened. [...] The case for not impinging on the sovereignty, territorial integrity and political independence of States is by itself indubitably strong. But it would only be weakened if it were to carry the implication that sovereignty, even in this day and age, includes the right of mass slaughter or of launching systematic campaigns of decimation or forced exodus of civilian populations in the name of controlling civil strife or insurrection.”⁴⁹

De crisis in Kosovo voldoet volledig aan de beschreven situatie. Echter, de Secretaris-Generaal doelde met het begrip “corrective action” niet op een unilateraal recht op interventie ter bescherming van de rechten van de mens, maar op collectieve actie gebaseerd op een besluit van de Veiligheidsraad, waarbij in gelijksoortige situaties op eenzelfde manier zou worden opgetreden en waarbij het beginsel van proportionaliteit in acht zou worden genomen.⁵⁰ Hij waarschuwde voor chaos en anarchie als deze uitgangspunten zouden worden genegeerd.

Dit neemt niet weg dat de rechtvaardiging voor het NAVO-optreden in Joegoslavië veelal in de humanitaire noodzaak van de acties wordt gezocht. Nog afgezien van de morele dimensie van deze rechtvaardiging, wordt ‘humanitaire interventie’ ook geregeld als een uitzondering binnen het rechtssysteem gezien. In dat geval zou er ook formeel-juridisch sprake zijn van een uitzondering op het geweldverbod. Het concept humanitaire interventie is niet nieuw en vindt zijn basis in de leer van de gerechtvaardigde oorlog. In de meest enge definitie doelt het begrip op het interverniëren door een staat, een groep van staten of een internationale organisatie, met geweld of dreiging van geweld op het grondgebied van een andere staat naar aanleiding van daar plaatsvindende grootschalige mensenrechtenschendingen, zonder daartoe door die staat zelf of de Veiligheidsraad vooraf te zijn geautoriseerd.⁵¹ Aanvaarding van humanitaire interventie als derde uitzondering op het geweldverbod

kan theoretisch op drie gronden geschieden: 1. men gaat er vanuit dat er binnen het systeem van het VN-Handvest ruimte is voor rechtvaardigingsgronden, zoals we die ook in het nationale strafrecht tegenkomen ('nood breekt wet'); 2. men gaat er vanuit dat het internationale recht niet per definitie met het VN-Handvest in overeenstemming behoeft te zijn, in welk geval er elders in het internationale recht een basis voor humanitaire interventie kan worden gevonden; of 3. er is inmiddels sprake van gewoonterecht.

Het bestaan van rechtvaardigingsgronden die de onrechtmatigheid van het overtreden van regels uit het VN-Handvest neutraliseren, kan niet bij voorbaat worden uitgesloten. Het is uiteindelijk aan de rechter om te beoordelen of een staat een gerechtvaardigde reden had om van een regel af te wijken. Het Internationaal Gerechtshof heeft echter geweldgebruik ter bescherming van de rechten van de mens niet toegestaan. In de Nicaragua-uitspraak kwam het Hof tot het oordeel dat het internationale recht unilateraal geweldgebruik door een staat om een einde te maken aan mensenrechtenmisstanden in een andere staat niet toestaat.⁵²

Ook de tweede mogelijkheid levert problemen op. Afgesproken is dat de in het Handvest neergelegde regels een vorm van hoger recht zijn, die voorgaan boven verplichtingen die staten hebben op grond van andere overeenkomsten (art. 103). Dit betekent dat zelfs bij het afdwingen van verdragen op het terrein van de rechten van de mens de Handvest-verplichtingen voorgaan. Ook betekent dit dat besluiten van andere internationale organisaties nooit voorrang kunnen hebben op het VN-Handvest.⁵³ Wat het geweldverbod betreft wordt er algemeen vanuit gegaan dat dit een norm van dwingend recht weerspiegelt, wat daarmee strijdige overeenkomsten, besluiten of verplichtingen ongeldig maakt.⁵⁴

Om humanitaire interventie, ten slotte, als een gewoonterechtelijke uitzondering op het geweldverbod te zien, dient er sprake te zijn van een bevestiging door de praktijk en een daarmee samenhangende overtuiging bij staten dat zij in geval van een humanitaire interventie binnen de grenzen van het recht opereren. In zijn oratie uit 1993 toonde Malancuk al aan dat de aanwezigheid van beide elementen niet kan worden bewezen.⁵⁵ De praktijk is niet eenduidig, hetgeen het op zijn beurt moeilijk maakt om er een overtuiging aangaande de rechtmatigheid van humanitaire interventie uit af te leiden. De meerderheid van de internationaal-rechtelijke deskundigen is dan ook van mening dat, bij de huidige stand van het internationale recht, een beroep op het humanitaire karakter van een interventie de onrechtmatigheid ervan niet wegneemt.⁵⁶

Het kritiekloos aanvaarden van militaire interventies zonder VN-mandaat is, ongeacht hun doelstellingen, niet zonder gevaar. Aan de andere kant is stilzwijgend toezien op mensenrechtenschendingen eveneens onacceptabel. Er bestaat voor staten altijd een *de facto* mogelijkheid om rechtsregels om morele redenen naast zich neer te leggen en er kunnen goede redenen zijn om te voorkomen dat het internationale recht zich tegen zichzelf keert. Er moet echter voor worden gewaakt dat het precaire systeem van collectieve veiligheid niet definitief wordt weggegooid voor er iets nieuws voor in de plaats is gekomen. Bij nog onvoldoende ontwikkeld nieuw

internationaal recht met betrekking tot humanitaire interventie ontstaat een juridisch vacuüm in geval het VN-Handvest niet meer als geldend recht wordt geaccepteerd. Het is dit vacuüm dat op langere termijn wel eens grotere mensenrechtenschendingen tot gevolg zou kunnen hebben dan welke we dezer dagen proberen te bestrijden.

Maar, is dit nu het laatste woord dat vanuit juridisch perspectief over deze situatie kan worden gezegd? Nee, statenpraktijk kan uiteindelijk voor nieuw gewoonterecht zorgen. Hiervoor is echter noodzakelijk dat duidelijk is *welke* nieuwe regel als gewoonterecht moet worden geaccepteerd. Het is aan staten en internationale organisaties om de doelstelling van hun actie zo helder mogelijk te houden en om afwijkingen van bestaande regels met redenen omkleed te benoemen. Het NAVO-optreden in Kosovo kan wat dat betreft een belangrijke testcase vormen voor de toekomst van het recht inzake militaire interventie.⁵⁷

Vredesoperaties en -missies

VN-vredesoperaties

Begin juli 1999 wijdde de Veiligheidsraad een dag aan een debat over “Maintenance of peace and security and post-conflict peace-building: disarmament, demobilisation and reintegration of ex-combatants in a peacekeeping environment”. De Raad constateerde dat veel conflicten voortduren ondanks de totstandkoming van vredesverdragen en de aanwezigheid van vredesmissies op de grond. Met name de voortdurende aanwezigheid van vele lichte wapens in (voormalige) conflictgebieden bleek de taken van vredestroepen te bemoeilijken. Ook werd de veelvuldig voorkomende inzet van kindsoldaten gehekeld.⁵⁸

Er zijn momenteel vijftien VN-vredes machten actief, verspreid over de hele wereld, waarvan vier in Europa: UNMIBH (Bosnië-Herzegovina, sinds december 1995); UNMOP (Kroatië, sinds januari 1996); UNFICYP (Cyprus, sinds maart 1964(!)); UNOMIG (Georgië; sinds augustus 1993).⁵⁹ Alle in Europa gestationeerde vredesoperaties werden het afgelopen jaar verlengd. Zo besloot de Veiligheidsraad in resolutie 1247 (1999) van 18 juni om de United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina (UNMIBH), inclusief haar civiele component de International Police Task Force (IPTF), te verlengen tot 21 juni 2000.⁶⁰ In resolutie 1255 (1999) werd het mandaat van de United Nations Observer Mission in Georgia (UNOMIG) verlengd tot 31 januari 2000.⁶¹ In resolutie 1252 (1999) verlengde de Veiligheidsraad UNMOP, de United Nations Mission of Observers in Prevlaka (Kroatië), tot 15 januari 2000.⁶² Opmerkelijk is dat deze verlenging zeer voorzichtig is geformuleerd: de Veiligheidsraad “*authorises* the United Nations military observers to continue monitoring the demilitarisation of the Prevlaka peninsula [...]”.⁶³ De Raad lijkt hier de feitelijke situatie op het schiereiland Prevlaka in aanmerking te hebben genomen, waar UNMOP in de praktijk grotendeels is overgeleverd aan de grillen van zowel de Kroatische als de Servische illegale militaire aanwezigheid.

De United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP) stond opvallend sterk in de belangstelling. Behalve twee verlengingsbesluiten, wijdde de Veiligheidsraad twee resoluties aan het reeds te lang voortdurende conflict tussen de beide delen (Grieks en Turks) van het eiland.⁶⁴ In resolutie 1250 (1999) spreekt de Veiligheidsraad zijn bezorgdheid uit over het gebrek aan vooruitgang naar een algehele politieke oplossing voor Cyprus en wordt de Secretaris-Generaal gevraagd om in het kader van zijn Goede Diensten (Mission of Good Offices) de leiders van beide delen van het eiland hun onderhandelingen in de herfst van 1999 te laten hervatten, met de belofte te goeder trouw door te onderhandelen totdat een oplossing is bereikt.⁶⁵

Ten opzichte van vorig jaar (het jubileumjaar van de *UN Peacekeeping*) zijn er slechts weinig VN-vredesoperaties beëindigd.⁶⁶ Het mandaat van de United Nations Police Support Group, die toezicht uitoefende op het functioneren van de lokale politie in de Donau-regio van Kroatië, werd succesvol afgesloten en beëindigd per 15 oktober 1998, waarna de OVSE de taken overnam. Verder werd de VN-missie in Macedonië (de United Nations Preventive Deployment Force in Macedonia, UNPREDEP) tussentijds beëindigd omdat China zijn veto in de Veiligheidsraad gebruikte en zo het verlengingsbesluit torpedeerde. China deed dit als retorsie omdat Macedonië kort daarvoor betrekkingen met het eiland Taiwan had aangeknoopt in ruil voor economische hulp.⁶⁷ China en het niet als staat erkende Taiwan staan nog altijd op gespannen voet met elkaar in de strijd om wie zich de rechtmatige vertegenwoordiger van het hele Chinese volk mag noemen.

OVSE-missies

De OVSE is de laatste tijd opvallend actief geworden in het uitzenden van missies ten behoeve van regionale vrede en veiligheid en heeft momenteel maar liefst vier omvangrijke en dertien kleinere missies in het veld.⁶⁸ De vier omvangrijke missies betreffen Bosnië-Herzegovina (sinds januari 1996), Kroatië (sinds juni 1996, vernieuwd in juni 1997), Albanië (sinds juni 1997) en Kosovo (sinds oktober 1998, vernieuwd in juni 1999). Alle omvatten civiele taken in een post-conflictsituatie.

Zo makkelijk als de OVSE nieuwe missies instelt, zo moeilijk doet zij er vervolgens weer afstand van. In de verslagperiode werden door de Permanente Raad van de OVSE, onder andere, de OVSE-missies in Bosnië-Herzegovina, Estland, Georgië, Kroatië, Letland, Moldavië en Tadzjikistan en de OVSE Spillover Monitoring Mission in Skopje (Macedonië) verlengd tot 31 december 1999. Van alle missies die de OVSE is begonnen, is er nog niet één geëindigd. Nog afgezien van de kwestie of de institutioneel relatief zwakke organisatie een dergelijke belasting op de lange termijn aankan, roept dit de vraag op naar 'exit-strategieën' van de OVSE, vooral omdat bepaalde landen (Estland bijvoorbeeld) openlijk te kennen geven het toezicht door de OVSE moe te zijn.⁶⁹

In dit verband nam de Permanente Raad reeds besluiten over een nieuwe vorm van samenwerking tussen de OVSE en Oekraïne, die zal worden gebaseerd op planning en implementatie van en toezicht op projecten tussen de relevante autoriteiten van Oekraïne en de OVSE en haar instellingen, en die alle aspecten van OVSE-activiteiten

kan betreffen alsmede gouvernementele en non-gouvernementele instellingen in Oekraïne. De bestaande missie aldaar werd aansluitend vervangen door een OVSE Project-Coördinator.⁷⁰ Modaliteiten van de samenwerking zullen in een Memorandum of Understanding tussen de OVSE en Oekraïne nader worden uitgewerkt.

Gerechtelijke geschillenbeslechting

*Rwanda-Tribunaal*⁷¹

Het International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), opgericht bij Veiligheidsraadresolutie 955 van 8 november 1994, is ingesteld ten behoeve van de vervolging van personen die verantwoordelijk worden gehouden voor de genocide en andere ernstige schendingen van internationaal humanitair recht begaan in het territorium van Rwanda (en dat van de aan Rwanda grenzende landen) tussen 1 januari en 31 december 1994. Het Tribunaal heeft 28 aanklachten uitgebracht tegen 48 individuen. 38 personen verblijven in hechtenis in de UN Detention Facility in het gevangeniscomplex van Arusha. Vijf verdachten zijn veroordeeld onder meer wegens genocide (voor het eerst in de geschiedenis vonden er veroordelingen op deze grond plaats) en hebben straffen opgelegd gekregen variërend van vijftien jaar gevangenisstraf tot levenslang. Mali is het eerste land dat met het Tribunaal een overeenkomst heeft gesloten (op 12 februari 1999) waarbij het zijn gevangenis aanbiedt voor de uitvoering van vonnissen van het Tribunaal.

*Internationaal Strafhof*⁷²

Op de achtergronden en ontstaansgeschiedenis van het Internationaal Strafhof is reeds eerder uitgebreid ingegaan.⁷³ Het Statuut van Rome waarbij het Strafhof is opgericht, zal in werking treden zestig dagen nadat de zestigste ratificatie 'binnen' is. Op 17 juli 1998 werd het Statuut te Rome voor het eerst opengesteld voor ondertekening. Half mei waren er 82 ondertekenaars en (slechts) drie ratificaties.

*Joegoslavië-Tribunaal*⁷⁴

Het International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY) ingesteld bij Veiligheidsraadresolutie 827 (25 mei 1993), is belast met de vervolging van personen die verantwoordelijk zijn voor ernstige schendingen van internationaal humanitair recht begaan in het territorium van voormalig Joegoslavië sedert 1991. Sinds de oprichting heeft het Tribunaal negentig individuen in staat van beschuldiging gesteld in 27 openbare aanklachten. Momenteel zijn er 65 verdachten aangewezen in 25 aanklachten. 28 verdachten zijn momenteel in bewaring gesteld. Van de negen door het ICTY uitgebrachte vonnissen bevatten er twee veroordelingen na een bekentenis, werden zes personen zonder bekentenis veroordeeld als resultaat van hun proces, en werd één persoon van alle aanklachten vrijgesproken.

Ook de provincie Kosovo valt onder de rechtsmacht van het Tribunaal. Arbour, de scheidende Openbare Aanklager van het tribunaal, heeft van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties steun toegezegd gekregen voor de uitvoering van forensisch onderzoek in Kosovo, zodra toegang aldaar mogelijk is. De driehonderd forensische experts, verdeeld over twaalf onderzoeksteams, die Arbour denkt nodig te hebben om de taken in Kosovo te kunnen uitvoeren zijn door de Secretaris-Generaal toegezegd voor een periode van zes maanden. In recente resoluties inzake Bosnië-Herzegovina en inzake Kosovo heeft de Veiligheidsraad weer herhaaldelijk verwezen naar het belang van het ICTY.⁷⁵ De jacht op (vermeende) oorlogsmisdadigers in voormalig Joegoslavië gaat onverminderd door, zij het dat de aandacht zich in toenemende mate richt op de hoger in de hiërarchie geplaatste personen. Belangrijk was bijvoorbeeld de arrestatie, op 6 juli, door SFOR-troepen van Brdjanin, voormalig voorzitter van de crisisstaf van de autonome regio Krajina, op grond van een geheime (dat wil zeggen: niet-openbaar gemaakte) aanklacht en arrestatiebevel. Wel openbaar zijn de op 27 mei uitgevaardigde aanklacht en het arrestatiebevel tegen de Joegoslavische president Milosević, die daarmee de twijfelachtige eer te beurt is gevallen het eerste zittende staatshoofd te zijn dat door het ICTY wordt vervolgd.⁷⁶

*Internationaal Gerechtshof*⁷⁷

Voor het Internationaal Gerechtshof (IGH), het hoogste rechterlijke orgaan van de Verenigde Naties, zijn momenteel 23 zaken aanhangig waarvan het merendeel betrekking heeft op geschillen over het gebruik van (al dan niet interstatelijk) geweld. Acht zaken hebben betrekking op het geweldgebruik door de NAVO tegen Joegoslavië (zie beneden), drie gaan over gewapende acties op het territorium van Congo, en twee betreffen aanklachten van genocide door Bosnië-Herzegovina en door Kroatië tegen Joegoslavië.⁷⁸ Verder zit er eindelijk vaart in de Lockerbie-zaak (zie beneden) en speelt tussen Duitsland en de Verenigde Staten nog de LaGrand-zaak.⁷⁹ De meeste van de zeven andere zaken die voor het Hof aanhangig zijn hebben betrekking op territoriale geschillen.⁸⁰

Tussen juli 1998 en juli 1999 sloot het Hof vijf lopende zaken af. In de in 1995 door Spanje voorgelegde Fisheries Jurisdiction-zaak (Spanje v. Canada) verklaarde het Hof geen rechtsmacht te hebben. Een geschil tussen Paraguay en de Verenigde Staten werd op verzoek van Paraguay van de rol gehaald. Het Hof wees verder een verzoek van Nigeria tot interpretatie van een eerdere IGH-uitspraak inzake preliminaire bezwaren af.⁸¹ Ook werden de zaken van Joegoslavië tegen twee NAVO-lidstaten, Spanje en de Verenigde Staten, naar aanleiding van een verzoek van Joegoslavië tot het treffen van voorlopige maatregelen, definitief beslist: het Hof stelde in deze zaken vast duidelijk geen rechtsmacht te hebben, aangezien Spanje en de Verenigde Staten met betrekking tot mogelijke grondslagen voor rechtsmacht van het Hof voorbehouden hebben gemaakt die de behandeling van de zaak door het Hof onmogelijk maken (ofwel in het geheel geen rechtsmacht hebben gevestigd). Wel riep het Hof in beide zaken de partijen op om het conflict niet te verergeren of uit te breiden.⁸² De achtergrond van deze zaken lag in de aanklacht die Joegoslavië op 29

april 1999 uitbracht voor het IGH tegen respectievelijk België, Canada, Duitsland, Frankrijk, Italië, Nederland, Portugal, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, met de beschuldiging dat deze staten (in NAVO-verband) bombardementen hadden uitgevoerd op Joegoslavië in strijd met de verplichting om geen geweld te gebruiken tegen een andere staat. In elk van de tien afzonderlijke zaken vroeg Joegoslavië bovendien om tussentijdse beschermingsmaatregelen (Request for the Indication of Provisional Measures), die erop waren gericht het bombardement van de NAVO onmiddellijk te doen staken. Na de afwijzing, op 2 juni, door het Hof van dit verzoek in alle tien zaken en de definitieve afsluiting van de twee bovengenoemde zaken, zijn er dus nog acht zaken aanhangig waarin het Hof het bodemgeschil zal behandelen. In die acht resterende zaken verwierp het Hof het verzoek tot voorlopige maatregelen weliswaar eveneens op grond van (*prima facie*) jurisdictie-problemen,⁸³ maar bepaalde het uitdrukkelijk dat met deze beslissing niet werd vooruitgelopen op een later oordeel in de bodemgeschillen, zowel wat betreft de vaststelling van jurisdictie als wat betreft de gronden van de zaak.⁸⁴

Veel aandacht was er ook voor de Lockerbie-zaak. De oorsprong van de Lockerbie-zaak voert terug tot 3 maart 1992, toen Libië twee zaken aanbracht bij het IGH tegen het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten met betrekking tot geschillen over de interpretatie of toepassing van de Montreal Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation van 23 september 1971.⁸⁵ Dit gebeurde na beschuldigingen door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk dat Libië betrokken zou zijn geweest bij de aanslag op PanAm-vlucht 103 boven het Schotse Lockerbie, waarbij 270 mensen omkwamen.

Pas recentelijk, ruim tien jaar na de aanslag op het PanAm-toestel, is Libië akkoord gegaan met de berechting van de twee Libische verdachten van deze aanslag door een Schotse rechtbank op Nederlands (neutraal) grondgebied. Het proces wordt op basis van Schots recht gevoerd en wordt bijgewoond door internationale waarnemers die door de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties worden benoemd. Worden de verdachten schuldig bevonden, dan zullen zij hun straf in Schotland uitzitten, onder toezicht van de Verenigde Naties en bescherming van het Libisch consulaat in Schotland, in overeenstemming met de daartoe met het Verenigd Koninkrijk te treffen regelingen.⁸⁶ Op 5 april kwamen de verdachten aan in Nederland aan boord van een VN-toestel. Daarop zijn de economische sancties die Libië bij resolutie 748 (1992) en resolutie 883 (1993) waren opgelegd, onmiddellijk door de Veiligheidsraad opgeschort, in overeenstemming met resolutie 1192 (1998).⁸⁷ In resolutie 1192 (1998) werd bovendien aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties gevraagd om binnen negentig dagen na de datum van opschorting van de sancties te rapporteren in hoeverre Libië heeft voldaan aan de overige vereisten die de resoluties 731 (1992) en 748 (1992) stellen. Bij een positieve rapportage zouden de sancties, in overeenstemming met resolutie 883 (1993), definitief worden opgeheven.⁸⁸ Het betreffende rapport van de Secretaris-Generaal gaf aan – hoewel nergens met zoveel woorden – dat Libië zich bereid heeft getoond aan alle eisen uit de genoemde VN-resoluties tegemoet te komen; de voorzitter van de Veiligheidsraad

sprak in reactie hierop van “significant progress in compliance” door Libië met de VN-resoluties en herhaalde dat de sancties ‘zo snel mogelijk’ zullen worden opgeheven.⁸⁹ Bepaalde eisen die aan Libië zijn gesteld, zoals het toestaan van getuigenverhoren en het eventueel betalen van schadevergoeding aan de nabestaanden van de slachtoffers van de aanslag, kunnen evenwel pas worden nagekomen gedurende het proces, ofwel nadat het proces is afgerond en in een veroordeling heeft geresulteerd, hetgeen – gelet op de vastgestelde tijdslimieten – nog wel even kan gaan duren.

De geleidelijke metamorfose van de NAVO

Van 23 tot 25 april 1999 ‘herdacht’ de NAVO het feit dat op 4 april 1949 het Noord-Atlantische Verdrag werd gesloten (het woord ‘vieren’ werd gelet op de Kosovo-crisis zorgvuldig vermeden). Tijdens die bijeenkomst werd het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO aangenomen, een document dat de veranderde taken en mogelijkheden van de Alliantie in beeld brengt.⁹⁰ De jaren hebben hun sporen achtergelaten en voor velen zal de NAVO onherkenbaar zijn geworden. Niet alleen is er niet langer sprake van een Noord-Amerikaans/West-Europees samenwerkingsverband – nu Hongarije, Polen en de Tsjechische Republiek als volwaardig lid zijn toegetreden – ook de doel- en taakstelling van de organisatie zijn ingrijpend veranderd. Onder het motto *out-of-area* of *out-of-business* is de NAVO vanaf het einde van de Koude Oorlog bezig geweest met het zoeken naar mogelijkheden om de alliantie ook voor andere dan collectieve verdedigingstaken in te zetten. Nadat in 1992 al duidelijk werd gemaakt dat de NAVO bereid was om *peacekeeping*-activiteiten te ondernemen in voormalig Joegoslavië, werd dit in 1994 onomwonden bevestigd en uitgebreid: “We affirm our offer to support, on a case by case basis in accordance with our own procedures, peacekeeping and other operations under the authority of the UN Security Council or the responsibility of the CSCE.”⁹¹ In het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO wordt deze bewering herhaald en wordt aan de oorspronkelijke NAVO-taken een nieuwe “fundamentele veiligheidstaak” toegevoegd: “To provide one of the indispensable foundations for a stable Euro-Atlantic security environment, based on the growth of democratic institutions and commitment to the peaceful resolution of disputes, in which no country would be able to intimidate or coerce any other through the threat or use of force.”

Deze ontwikkeling roept vanuit juridisch oogpunt twee vragen op: 1. kan een besluit van de NAVO tot internationaal geweldgebruik in de plaats komen van een besluit van de VN-Veiligheidsraad; en 2. is de NAVO op grond van haar eigen constitutie bevoegd tot het ondernemen van acties die niet gericht zijn op de verdediging van zijn lidstaten?

Het antwoord op de eerste vraag kan worden gevonden in Hoofdstuk VIII van het VN-Handvest. Indien de NAVO kan worden beschouwd als een ‘regionaal akkoord of orgaan’ en niet slechts als een collectieve verdedigingsorganisatie – hetgeen overigens zowel op basis van het NAVO-verdrag als op basis van de oprichtingsgeschiedenis lijkt uitgesloten⁹² – kan er een bevoegdheid bestaan tot het

ondernemen van dwangacties. Echter, dwangacties zonder mandaat van de Veiligheidsraad zijn ook wanneer zij worden ondernomen door regionale organisaties onrechtmatig (vergelijk art. 53 VN-Handvest). De alliantie heeft dus wat dat betreft geen grotere vrijheid dan haar lidstaten. Een eventueel mandaat van een andere regionale organisatie, zoals de OVSE, doet daar niets aan af.⁹³

De tweede vraag ziet op de mogelijkheid van lidstaten van internationale organisaties om bij consensus de taken en doelstellingen van een organisatie te wijzigen. Het uitgangspunt met betrekking tot de bevoegdheden van internationale organisaties is gelegen in het beginsel van de attributie van bevoegdheden: internationale organisaties hebben alleen die bevoegdheden die expliciet in het oprichtingsverdrag zijn neergelegd of die noodzakelijk zijn voor het bereiken van de overeengekomen doelstellingen of het uitvoeren van wel expliciet gegeven taken. Activiteiten van organisaties die hun boekje te buiten gaan, worden beschouwd als *ultra vires* en zijn onrechtmatig. Toegepast op het NAVO-verdrag betekent dit dat moet worden gekeken naar de doelstellingen en taken van de alliantie zoals neergelegd in het Noord-Atlantische Verdrag. Niets in dit verdrag wijst op de bedoeling van de oprichters van de NAVO om deze organisatie te gebruiken voor andere taken dan zelfverdediging.⁹⁴ Integendeel, art. 5 verwijst expliciet naar het recht op individuele en collectieve zelfverdediging op grond van art. 51 van het VN-Handvest. Niet voor niets wordt in recente NAVO-documenten voor de nieuwe taken geen expliciete rechtbasis genoemd, maar worden deze taken simpelweg aangeduid als “non-Article 5 operations”.⁹⁵

Als gevolg van de consensus-besluitvorming in de alliantie liggen protesten van de deelnemende regeringen niet voor de hand. Voor de parlementen van de lidstaten is het echter een ander verhaal. Zij hebben in 1949 hun goedkeuring gehecht aan een verdrag waarvan zij niet konden vermoeden dat het na vijftig jaar een eigen leven zou gaan leiden. Hoewel wellicht op basis van de – nog nauwelijks ontwikkelde – doctrine van gewoonterechtsvorming door internationale organisaties zou kunnen worden beweerd dat zowel de praktijk van de NAVO (gelet op de formele verklaringen sinds 1992) als de blijkbaar aanwezige rechtsovertuiging bij de NAVO-Raad (gelet op de eensgezindheid en het uitblijven van protesten) in de richting wijzen van een gewoonterechtelijke basis, was een formele verdragswijziging om democratische redenen op zijn plaats geweest. Aan de andere kant kan worden gesteld dat de nationale parlementen tijdens de behandeling van de toetredingsverdragen van Hongarije, Tsjechië en Polen hun kans hebben gemist om hierop aan te sturen en dat zij impliciet hun goedkeuring aan een nieuwe (hoewel nog onduidelijke) NAVO hebben gegeven.

Hét voorbeeld van de nieuwe taakopvatting van de NAVO hebben we al in deze verslagperiode gezien. Op 12 augustus 1998 had de Raad al besloten tot vergaande maatregelen om een oplossing van het conflict in Kosovo eventueel af te dwingen. Volgens de Raad zouden de opties van de NAVO tevens moeten omvatten: “[...] the use of ground and air power and in particular a full-range of options for the use of air power alone.”⁹⁶ Na het aannemen door de VN-Veiligheidsraad van resolutie 1199 werd op 13 oktober 1998 een akkoord gesloten tussen de speciale gezant van de

Verenigde Staten, Holbrooke, en de Servische President Milosević. De NAVO kreeg daarin de taak om zo nodig luchtsteun te verschaffen. De NAVO-mogelijkheden om de ontwikkelingen in Kosovo vanuit de lucht te verifiëren, werden vastgelegd in een overeenkomst tussen de organisatie en Servië.⁹⁷ Daarnaast maakte de NAVO duidelijk “to maintain pressure until we have evidence that compliance has been fully achieved”.⁹⁸

Begin november 1998 nam de spanning in Kosovo toe. Op basis van de op 25 oktober 1998 gesloten overeenkomst tussen de NAVO en Joegoslavië werd de situatie vanuit de lucht *gemonitord*. Tezamen met de Kosovo Verificatie Missie van de OVSE moest deze operatie Eagle Eye bijdragen aan inzicht in het nakomen van de Serviërs en Kosovaren van de verplichtingen zoals neergelegd in resoluties 1160, 1199 en 1203 van de VN-Veiligheidsraad. Een extra Activation Order (ACTORD) maakte de instelling van een nieuwe troepenmacht mogelijk: operatie Joint Guarantor.⁹⁹ De bedoeling van deze operatie was om in geval van nood het personeel van de OVSE Kosovo Verificatie Missie uit het gebied te onttrekken.

Bij het voortdurend uitblijven van een tegemoetkoming aan de eisen van de Veiligheidsraad door de partijen bij het conflict besloot de NAVO tot ondersteuning van de onderhandelingsstrategie die gevoerd werd door de Contactgroep. Op 30 januari 1999 besloot de NAVO dat, mocht een politieke oplossing uitblijven, er mogelijkheden bestonden voor een gewapende aanval: “NATO is ready to take whatever measures are necessary in the light of both parties' compliance with international commitments and requirements [...]. The Council has therefore agreed today that the NATO Secretary General may authorise air strikes against targets on FRY territory.”¹⁰⁰ Op 23 februari 1999 werd duidelijk dat de partijen tot 15 maart de tijd kregen om het Vredesplan, zoals opgesteld door de Contactgroep tijdens de onderhandelingen te Rambouillet in februari, te accepteren, hetgeen de uitvoering van de NAVO-dreiging op de lange baan schoof.¹⁰¹

Uit het bovenstaand bleek reeds dat de NAVO op 24 maart 1999 de daad uiteindelijk toch bij het woord voegde. De doelstelling van de actie was zeker in het begin niet voor iedereen duidelijk, maar werd op de bijeenkomst in Washington geformuleerd als: “a peaceful, multi-ethnic and democratic Kosovo where all its people can live in security and enjoy universal human rights and freedoms on an equal basis”.¹⁰² Gelet op de nieuwe taakomschrijving van de Alliantie in het bovengenoemde Strategisch Concept, zou een actie met een dergelijk doel wel eens het tijdperk kunnen inluiden van een wereldorde met de NAVO als *world cop*.

Slotbeschouwing

Dit hoofdstuk over veiligheid en volkenrecht stond voor een groot gedeelte in het licht van de Kosovo-crisis. Dit is niet verwonderlijk. Door deze crisis heeft een aantal volkenrechtelijke thema's nieuwe aandacht gekregen. Ten eerste blijkt dat het dreigen met en het gebruik van geweld zonder mandaat van de VN-Veiligheidsraad in toenemende mate geaccepteerd wordt. De redenen hiervoor zijn echter niet altijd

eenduidig. Waar het in het geval van Irak nog ging om het afdwingen van een wapeninspectieregime, waren het in de Kosovo-crisis vooral humanitaire overwegingen die als rechtvaardiging werden aangevoerd. Het is na slechts twee voorbeelden (en na kleinere incidenten als Soedan en Afghanistan) moeilijk om een nieuwe trend te constateren. Wel is duidelijk geworden dat de Irak-casus niet op zichzelf stond, en dat het uitblijven van een volgens het VN-Handvest noodzakelijke Veiligheidsraadresolutie geen reden hoeft te vormen voor staten om af te zien van het dreigen met of zelfs het gebruik van geweld.

Als de vraag in hoeverre het dreigen met of het gebruik van geweld rechtmatig is kennelijk niet van doorslaggevend belang wordt geacht voor het besluit tot wel of niet militair optreden, dringt de vraag naar de doelmatigheid zich op. Als immers wordt besloten niet langer strak de hand te houden aan het geweldverbod als voornaamste pijler van het systeem van collectieve veiligheid zoals neergelegd in het VN-Handvest, dient in ieder geval de doelmatigheidstoets van geweldgebruik zo veel mogelijk te worden geobjectiveerd, al was het maar om zo te voorkomen dat de 'geloofwaardigheid' van een internationale organisatie ooit nog eens als overwegend element wordt betrokken bij de afweging van het besluit om bombardementen uit te voeren in naam der gerechtigheid.

Een tweede volkenrechtelijk vraagstuk dat door de Kosovo-crisis is aangeroerd, is dat voor eens en altijd duidelijk is dat de NAVO niet slechts op papier is veranderd, maar dat de nieuwe taken uit het Strategisch Concept ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Het Bondgenootschap is het stadium van defensieorganisatie definitief voorbij en de klassieke aanduiding als 'art. 51-organisatie' (zelfverdedingsorganisatie) zal uit de handboeken moeten verdwijnen. Vanuit het oogpunt van juridische zorgvuldigheid blijft het jammer dat is gekozen voor een verandering op basis van aangenomen besluiten en praktijk zonder dat er sprake is geweest van een formele verdragswijziging met een nieuw mandaat van de parlementen van de lidstaten.

Tot slot is het vraagstuk van de humanitaire interventie hoger op de (academische) agenda gekomen. Hoewel het VN-Handvest humanitaire interventie niet als rechtsgeldige uitzondering op het geweldverbod noemt, heeft de Kosovo-crisis laten zien dat dit voor veel staten geen argument is niet militair in te grijpen. Hoe legitiem het ook kan zijn om rechtsregels om morele redenen opzij te zetten, geconstateerd moet worden dat dit ook voor de belangrijkste internationale regels wordt aanvaard, te weten de VN-regels met betrekking tot het systeem van collectieve veiligheid. Dat dit belangrijke consequenties heeft voor de invulling van de internationale rechtsorde staat vast; welke consequenties dit zullen zijn is gezien het ontbreken van een eenduidig patroon echter geenszins te voorspellen.

Noten

1. Gegevens voor dit hoofdstuk zijn mede ontleend aan de rubriek "Besluiten Internationale Veiligheidsorganisaties", die de auteurs vier maal per jaar schrijven in het tijdschrift *Transaktie*.

2. *UN Press Release SC/6657*, 3988th Meeting (PM), March 24, 1999; cursivering toegevoegd. Vergelijk ook de uitspraak van de Duitse Bondskanselier Schröder dat de noodzakelijke rechtsbasis voor gewapende NAVO-acties in beginsel moet worden gevonden in een mandaat van de VN-Veiligheidsraad of de OVSE (Rede voor het Munich Security Forum, 6 februari 1999).

3. Zie in dit verband recentelijk: E.P.J. Myjer, "Internationaal recht naar de schroothoop?", *Nederlands Juristenblad*, 16 april 1999, pp. 681-683.

4. Reeds op 5 augustus had Bagdad verklaard verdere samenwerking met UNSCOM en het IAEA op het terrein van ontwapening op te schorten en de *monitoring*- en verificatie-activiteiten van beide te beperken. Zie de briefwisseling tussen het (plaatsvervangend) hoofd van UNSCOM en de voorzitter van de Veiligheidsraad, *UN document S/1998/1023*, October 31, 1998 en *S/1998/1032*, November 2, 1998; zie ook de brief van de Directeur-Generaal van het IAEA aan de voorzitter van de Veiligheidsraad, Annex bij *UN document S/1998/1033*, November 4, 1998. Uit het halfjaarlijks rapport over de activiteiten van UNSCOM van 6 oktober 1998 komt duidelijk naar voren dat Irak aan UNSCOM onvoldoende ruimte heeft gelaten om haar toezichhoudende taak te kunnen uitvoeren. Hierdoor zijn vele onduidelijkheden rond het biologische-wapenprogramma van Irak en het bezit van VX-gas blijven bestaan. Zie *UN document S/1998/920* (1998), October 6, 1998.

5. *UN document S/Res/1194* (1998), September 9, 1998 en *S/Res/1205* (1998), November 5, 1998.

6. Zie het (laatste) rapport van UNSCOM, onderdeel van een brief van het Uitvoerend Hoofd van UNSCOM, Butler, aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, van 15 december 1998; zie ook *UN Press Release SC/6611*, December 16, 1998.

7. De Veiligheidsraad had de evaluatie van het voornoemde laatste rapport van UNSCOM (van 15 december) zelfs nog niet eens ter hand kunnen nemen toen operatie Desert Fox werd gelanceerd.

8. Zie de brieven van de Amerikaanse en de Britse vertegenwoordigers bij de Verenigde Naties aan de voorzitter van de Veiligheidsraad, beide van 16 december 1998.

9. *UN Press Release SC/6611*, December 16, 1998. Zie over de rechtmatigheidsvraag bij het optreden tegen Irak ook onze bijdragen "Geen rechtsbasis voor militaire actie tegen Irak", *Internationale Spectator*, 1998, nr. 4, pp. 213-214; "Military enforcement of arms control in Iraq", *Leiden Journal of International Law*, 1998, pp. 497-511, en "De Verenigde Staten en Irak", *Transaktie*, 1998, nr. 1, pp. 5-8.

10. Dit komt naar voren in resolutie 1242 (1999), waarin de Raad opnieuw besluit om 'als tijdelijke maatregel' aan de humanitaire nood van het Iraakse volk tegemoet te komen door het sinds 1990 bestaande humanitaire hulpprogramma Oil for Food weer te verlengen. Zie *S/Res/1242* (1999), May 21, 1999, en de briefwisseling tussen de Secretaris-Generaal en de voorzitter van de Veiligheidsraad, *UN document S/1999/601*, May 24, 1999 en *S/1999/671*, June 11, 1999.

11. Deze paragraaf is mede gebaseerd op een eerder artikel dat de auteurs schreven: "De NAVO in Kosovo: toetssteen voor de militaire interventie?", *Internationale Spectator*, 1999, nr. 6, pp. 358-367.

12. Welke politieke einddoelen de NAVO precies nastreeft met haar bombardementen is moeilijk te achterhalen, gegeven de vele verschillende doelen die de afgelopen tijd zijn benadrukt door evenzovele autoriteiten. Een recente opsomming is echter te vinden in de Statement on Kosovo, aangenomen tijdens de NAVO-top in Washington in april 1999 (*Press Release S-1(99)62*, April 23, 1999). Het uiteindelijke doel van de actie is "a peaceful, multi-ethnic and democratic Kosovo where all its people can live in security and enjoy universal human rights and freedoms on an equal basis". Om dat te bereiken werd van Milosevi_ verwacht dat hij de gewelddadigheden in Kosovo stopt, zijn troepen uit Kosovo terugtrekt, instemt met de stationering van een

internationale troepenmacht, de onvoorwaardelijke terugkeer van de vluchtelingen mogelijk maakt, en dat hij zijn bereidheid toont om tot een politiek akkoord te komen op basis van de Rambouillet-afspraken.

13. Zie J. Lobel and M. Ratner, "Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease-fires and the Iraqi Inspection Regime", *AJIL*, 1999, no. 1, pp. 124-154.

14. *UN document S/1999/402*, April 9, 1999.

15. *S/Res/1239* (1999), May 14, 1999. In deze resolutie stelt de Raad opnieuw dat de humanitaire situatie verder zal verslechteren zolang er geen politieke oplossing voor de crisis is bereikt.

16. *S/Res/1244* (1999), June 10, 1999. Hoewel wellicht wat cynisch gesteld, kan niet worden ontkend dat de Veiligheidsraad in de Kosovo-crisis volledig achter de feiten heeft aangelopen en dat de goedkeuring achteraf nauwelijks kan verhullen hoe de verhoudingen in de Europese 'veiligheidsarchitectuur' werkelijk liggen.

17. Toch wilde China de voortgang van de oplossing van de crisis in Kosovo niet in gevaar brengen en zou het dus niet een tegenstem uitbrengen, maar zich onthouden van stemming. Ook Rusland en Joegoslavië zelf verwezen in een verklaring naar de schending van het VN-Handvest door de NAVO-bombardementen. Andere landen zochten juist een rechtvaardiging voor het NAVO-optreden bij de verklaring voor hun stemgedrag. Zo stelde de Nederlandse vertegenwoordiger in de Veiligheidsraad, Van Walsum, dat "today, it was a generally accepted rule of international law that no sovereign State had the right to terrorize its own citizens [...]". *UN Press Release SC/6686*, June 10, 1999.

18. De directe betrokkenheid van de Verenigde Naties bij de civiele implementatie blijkt duidelijk uit het feit dat de onder-Secretaris-Generaal voor humanitaire aangelegenheden, Vieira de Mello, door Annan tot Speciale Vertegenwoordiger voor de Implementatie van de Civiele Aanwezigheid in Kosovo werd benoemd. Zie *S/1999/675*, June 14, 1999. Hoever de daadwerkelijke invloed van de Verenigde Naties op het functioneren van de internationale militaire aanwezigheid (KFOR) zal reiken, valt nog te bezien.

19. Zie "Military-technical agreement between the international security force (KFOR) and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia", aangehecht aan *UN document S/1999/682*, June 10, 1999.

20. Zie het "Initial report on KFOR", Annex bij *S/1999/692*, June 17, 1999.

21. Opvallend is dat in de door de G8 geformuleerde algemene beginselen voor een politieke oplossing voor de Kosovo-crisis beide uitgangspunten in één zin zijn samengebracht, alsof er niet de minste spanning tussen beide bestaat: "[...] an interim political framework agreement providing for a substantial self-government for Kosovo, taking full account of the Rambouillet accords and the principles of sovereignty and territorial integrity of the FRJ and the other countries in the region [...]".

22. Dit laatste streven is overigens niet nieuw. Reeds in oktober 1990 verklaarde de Kosovo Legislative Assembly Kosovo tot soevereine en onafhankelijke staat, en in mei 1992 werd afscheiding van Servië met overweldigende meerderheid bepleit in een onofficieel referendum. Zie T.D. Musgrave, *Self-Determination and National Minorities*, Oxford, 1997, p. 230; F. De Vrieze, "Kosovo: `de best voorspelde oorlog'", in: B. Bomert en H. de Lange (red.), *Jaarboek vrede en veiligheid 1998*, Nijmegen, 1998, pp. 101-120.

23. De Badinter Arbitragecommissie werd in 1991 ingesteld door de Internationale Conferentie inzake Joegoslavië. De Opinions van de Arbitragecommissie zijn te vinden in B.G. Ramcharan (ed.), *The International Conference on the Former Yugoslavia, Official Papers*, Vol. 2, The Hague, 1997, pp. 1259-1302.

24. Opinie no. 1 (29 november 1991) en Opinie no. 2 (11 januari 1992) in: Ramcharan (ed.), *The International Conference on the Former Yugoslavia*, Vol. 2, pp. 1259-1263.

25. Zie art. 1 van de Montevideo Convention on Rights and Duties of States van 1933 (165 *LNTS*, vol. 19, 1936, p. 25). De twee andere vereisten waaraan een staat op grond van dit artikel moet voldoen zijn een effectief gezag (regering) en de capaciteit om betrekkingen met andere staten aan te gaan.

26. Opinie no. 2 van de Badinter Arbitragecommissie, in: Ramcharan (ed.), *The International Conference on the Former Yugoslavia*, Vol. 2, pp. 1262-1263 en Hoofdstuk II (Human Rights and Rights of National or Ethnic Groups) van de Draft Convention van 4 november 1991, tot stand gekomen tijdens de EG-Conferentie inzake Joegoslavië (1991-1992), in: B.G. Ramcharan (ed.), *The International Conference on the Former Yugoslavia, Official Papers*, Vol. 1, The Hague, 1997, pp. 13-17.

27. P.R. Williams and S. Ardalan, "The Northern Ireland Peace Agreement: Evolving the Principle of Self-Determination", *Leiden Journal of International Law*, 1999, pp. 155-171, op pp. 163-165.

28. A/Res/2625(XXV), October 24, 1970, "Declaration on principles of international law concerning friendly relations and co-operation among States". 'Staten' die in strijd met deze beginselen worden opgericht, lijden vaak een onzeker bestaan, zoals de in 1974 met geweld gestichte Turkse Republiek van Noord-Cyprus, of verdwijnen uiteindelijk, zoals in het geval van het apartheidsregime dat Zuid-Rhodesië stichtte.

29. "Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo", February 23, 1999 (<http://www.balkanaction.org/pubs/#kia>).

30. Genoemd kunnen worden het geweldverbod, het interventieverbod, en respect voor de onafhankelijkheid en territoriale integriteit van staten.

31. Dit beginsel kan onder andere worden gevonden in de "Verklaring betreffende de Beginselen van Internationaal Recht" (A/Res/2625(XXV), October 24, 1970) en in de CVSE-Slotakte van Helsinki (1975). Hieraan kan nog worden toegevoegd dat het beginsel van *uti possidetis* (kort gezegd het respect voor bestaande grenzen bij de vorming van nieuwe staten) tegenwoordig als algemeen rechtsbeginsel wordt erkend, ook buiten de koloniale context. Musgrave, *Self-Determination and National Minorities*, p. 233 en Opinie no. 3 van de Badinter Arbitragecommissie, in: Ramcharan (ed.), *The International Conference on the Former Yugoslavia*, Vol. 2, pp. 1263-1265.

32. Zie de Verklaring van de Permanente Raad van de OVSE, *OSCE document PC.DEC/259*, October 15, 1998 en het "Agreement on the OSCE Kosovo Verification Mission, Agreement signed by the Chairman-in-Office (CiO) of the OSCE and the Foreign Minister of the FRY", CI-O.GAL/65/98, October 16, 1998, en *NATO Press Release*, October 15, 1998.

33. Zie art. 11-18 van de Weense Conventie inzake het Verdragenrecht (Trb. 1977, p. 169, herziene vertaling Trb. 1996, p. 89). De Conventie werd gesloten op 23 mei 1969 en trad in werking op 27 januari 1980.

34. Art. 51 stelt dat de instemming van een staat door een verdrag gebonden te worden, die is verkregen door dwang, uitgeoefend op zijn vertegenwoordiger door middel van tegen hem gerichte handelingen of bedreigingen, geen enkel rechtsgevolg heeft; volgens art. 52 is elk verdrag nietig, waarvan de totstandkoming is bereikt door bedreiging met of gebruik van geweld in strijd met de beginselen van het volkenrecht, neergelegd in het Handvest van de Verenigde Naties.

35. Zie het commentaar in het *Yearbook* van de International Law Commission (*YILC* 1966, vol. II, p. 247), en P. Reuter, *Introduction to the Law of Treaties*, London, 1989, p. 142.

36. Reuter, *Introduction to the Law of Treaties*, p. 140 en H.G. de Jong, "Coercion in the conclusion of treaties", in: *Netherlands Yearbook of International Law*, 1984, pp. 209-247, op p. 227.

37. De International Law Commission heeft dit rechtsbeginsel gebaseerd (in *YILC* 1966, vol. II, pp. 246-247) op de praktijk van de Volkenbond, het Kellogg-Briand Pact (Pact van Parijs, 1928), de verdragen die internationale militaire tribunalen instelden, art. 2(6) van het VN-Handvest en de praktijk van de Verenigde Naties. Zie Reuter, *Introduction to the Law of Treaties*, p. 142. Het Internationaal Gerechtshof in de “Fisheries Jurisdiction Case (Federal Republic of Germany v. Iceland)”, 1973 *ICJ Rep.* 49, p. 59, stelde het aldus: “There can be little doubt, as is implied in the Charter of the United Nations and recognised in Article 52 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, that under contemporary international law an agreement concluded under the threat or use of force is void.” Zie: De Jong, “Coercion in the conclusion of treaties”, p. 246.

38. Zie art. 2(5) en 2(6) en het advies in de “Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations” (ICJ Advisory Opinion, April 11, 1949, *ICJ Rep.* 1949, p. 174), waarin door het Internationaal Gerechtshof werd vastgesteld dat de Verenigde Naties een ‘objectieve internationale rechtspersoonlijkheid’ draagt die zij ook tegenover niet-leden, zoals indertijd in deze zaak tegenover Israël, kan laten gelden.

39. *OSCE document*, PC.DEC/259, October 15, 1998.

40. *OSCE document*, “Agreement signed by the Chairman-in-Office (CiO) of the OSCE and the Foreign Minister of the FRY”, CIO.GAL/65/98, October 16, 1998. Verder zal de missie een hoofdkwartier in Pristina hebben en een klein verbindingskantoor in Belgrado.

41. Zie bijvoorbeeld *UN document S/1998/1068*, November 12, 1998, par. 43: “The Mission will not enforce compliance, nor will it respond to local disturbances, react to hostilities or enforce access by relief organisations”.

42. *OSCE document*, PC.DEC/263, October 25, 1998. Zie ook par. 10 van het Agreement van 16 oktober. Voor budgettaire kwesties rond de KVM zie de besluiten van de Permanente Raad, *OSCE document*, PC.DEC/260, October 20, 1998 en PC.DEC/266, November 11, 1998 (met een gedetailleerde Annex inzake de verdeling van fondsen over de verschillende posten van de missie).

43. *OSCE document MC(7).Jour/2*, Annex 2. Wel wordt hier reeds gewezen op de noodzaak van bescherming van de KVM, aangezien deze geen ‘fighting force’ is.

44. In een poging de moordpartij in Raçak ter plaatse te onderzoeken, werd de Hoofdaanklager van het Joegoslavië-Tribunaal, Arbour, de toegang tot Joegoslavië ontzegd. Voor gedocumenteerde gevallen van schendingen van het staakt-het-vuren zie onder meer *OSCE Press Release 78/98*, December 15, 1998 (“OSCE Chairman-in-Office condemns Kosovo violence”); *OSCE Press Release 79/98*, December 27, 1998; *OSCE Press Release 07/99*, January 8, 1999 (“serious breach of cease-fire near Prizren”); *OSCE (KVM) Press Release 08/99*, January 9, 1999 (“Irresponsible acts by KLA”); *OSCE (KVM) Press Release 12/99*, January 17, 1999; zie ook “Chairman’s Statement on Kosovo”, in *PC.Jour/204*, January 18, 1999 en het overzicht van de situatie in Kosovo dat de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties biedt in zijn rapport van 30 januari 1999, *UN document S/1999/99*.

45. Zie PC.DEC/306, July 1, 1999. Zie ook *OSCE Press Release 46/99*, July 1, 1999.

46. Zie PC.DEC/296/Corrected Reissue, June 8, 1999. In Macedonië bood de KVM hulp aan vluchtelingen uit Kosovo en werden mensenrechtenschendingen ten aanzien van de Kosovaren opgetekend. Zie ook *OSCE Press Release 40/99*, June 9, 1999.

47. Zie PC.DEC/305, July 1, 1999. Zie ook *OSCE Press Release 42/99*, June 24, 1999 en *OSCE Press Release 43/99*, June 24, 1999.

48. Namelijk in de vorm van de vereiste van goedkeuring van verzoeken door de VN-Secretaris-Generaal of van zijn Speciale Vertegenwoordiger; zie par. 5 van PC/DEC.305, July 1, 1999.

49. “Report of the Secretary-General on the Work of the Organization”, *UN document GAOR*, 46th Session, Supplement No. 1 (A/46/1), p. 5. Het beschermen van de rechten van de mens is

ook door het Internationaal Gerechtshof gekwalificeerd als een *erga omnes*-verplichting, hetgeen inhoudt dat de verplichting bestaat tegenover de internationale gemeenschap als geheel en dat iedere staat het recht heeft de overtredende staat op zijn daden aan te spreken; “Case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company Limited (2nd Phase)”, *ICJ Reports* 1970, p. 3, par. 33.

50. Zie hierover ook P. Malancuk, *Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force*, Amsterdam, 1993, p. 29.

51. Vergelijk de definitie in het rapport *Het gebruik van geweld voor humanitaire doeleinden*, van de Adviescommissie Mensenrechten en Buitenlands Beleid en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken, Den Haag, 18 juni 1992. Buiten deze definitie vallen dus de ‘humanitaire noodhulp’ en interventies die gebaseerd zijn op een mandaat van de Veiligheidsraad.

52. Zie hierover: N.S. Rodley, “Human Rights and Humanitarian Intervention: The case law of the World Court”, *ICLQ*, 1989, p. 321; Lobel and Ratner, “Bypassing the Security Council”, p. 136 en de daar geciteerde literatuur.

53. De NAVO heeft dit beginsel ook vastgelegd in zijn eigen constitutie: “Dit Verdrag doet geen afbreuk aan, en mag niet worden uitgelegd als op enige wijze afbreuk te doen aan de rechten en verplichtingen welke voor Partijen, die Lid zijn van de Verenigde Naties, uit het Handvest voortvloeien, of aan de primaire verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid” (art. 7).

54. Zie bijvoorbeeld B. Simma, “NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects”, *European Journal of International Law*, 1999, no. 1, p. 3 (<http://www.ejil.org/journal/Vol10/No1/ab1.htm>).

55. Malancuk, *Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force*; A. de Hoogh, *Obligations Erga Omnes and International Crimes*, The Hague, 1996, p. 324; en C. Greenwood, “Is there a right of humanitarian intervention?”, *The World Today*, vol. 49, 1993, no. 2, pp. 34-40.

56. Dit was ook de mening van de Adviescommissies in het hierboven aangehaalde rapport uit 1992 en van het Britse ministerie van Buitenlandse Zaken in een rapport uit 1986: “[...] overwhelming majority of contemporary legal opinion comes down against the existence of a rights of humanitarian intervention, for three main reasons: First, the U.N. Charter and the corpus of modern international law do not seem specifically to incorporate such a right; secondly, state practice in the past two centuries, and especially since 1945, at best provides only a handful of genuine cases of humanitarian intervention, and on most assessments, none at all; and finally, on prudential grounds, the scope for abusing such a right argues strongly against its creation”; *Foreign Policy Document No. 148*, opgenomen in *BYIL*, 1986, p. 614. Zie voor een recente bloemlezing van Nederlandse visies: “Volkenrecht worstelt met NAVO-bommen op Joegoslavië”, *de Volkskrant*, 20 april 1999.

57. Zie ook A. Cassese, “*Ex iniuria ius oritur*: Are we moving towards international legitimation of forcible humanitarian countermeasures in the world community?”, *European Journal of International Law*, 1999, no. 1 (<http://www.ejil.org/journal/Vol10/No1/com.htm>).

58. Zie *UN Press Release DSG/SM/63, SC/6698*, July 8, 1999 en *UN Press Release SC/6699*, July 8, 1999.

59. Zie het overzicht op de VN-site (pko/currmiss/c_.htm/dpi/pad/pss/mgo6/99).

60. De situatie in de regio vormt nog altijd een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid en de Raad machtigt de lidstaten dan ook om SFOR, de multinationale stabilisatiemacht, voor een verdere periode van twaalf maanden voort te zetten. Ook gedurende deze nieuwe periode hebben de lidstaten binnen SFOR de beschikking over “all necessary means”, zowel om hun taken onder Annex 1-A van het Dayton Akkoord te vervullen als om zichzelf te

verdedigen indien noodzakelijk en om de naleving te verzekeren van de door de SFOR-Commandant uitgevaardigde regels inzake het luchtverkeer boven Bosnië-Herzegovina.

61. Zie s/Res/1255 (1999), July 30, 1999. Zie ook het rapport van de Secretaris-Generaal inzake de situatie in Abchazië, Georgië, s/1999/805, July 20, 1999, en *UN Press Release SC/6708*, July 30, 1999. Eerder had de voorzitter van de Veiligheidsraad in een verklaring van 25 november 1998 opzettelijke gewelddadigheden die waren begaan tegen de leden van UNOMIG en de collectieve vredes machten van het GOS veroordeeld. De Veiligheidsraad stemde toen in met een voorstel van de Secretaris-Generaal dat was gericht op het verbeteren van de veiligheid van de missie in Georgië. Zie s/PRST/1998/34 en zie het rapport van de Secretaris-Generaal over de situatie in Abchazië, Georgië, s/1998/1012 (October 29, 1998) en *UN Press Release SC/6602*, November 25, 1998.

62. Zie s/Res/1252 (1999), July 15, 1999; en het rapport van de Secretaris-Generaal over de UN Mission of Observers in Prevlaka, s/1999/764, July 8, 1999.

63. Aldus par. 1 van s/Res/1252, July 15, 1999. Normaal gesproken zou de formulering hebben geluid dat de Veiligheidsraad “*decides to extend the mandate of [...]*”.

64. In resolutie 1217 (1998), van 22 december 1998, verlengde de Veiligheidsraad UNFICYP reeds met zes maanden tot 30 juni 1999. In resolutie 1251 (1999) verlengde de Raad het mandaat van UNFICYP opnieuw, tot 15 december 1999. Ook roept de Raad de partijen op om de overvloedige hoeveelheid troepen en (moderne) wapensystemen die op het eiland aanwezig zijn, te verminderen. De huidige *status quo* acht de Raad onacceptabel en onderhandelingen over een eindoplossing bevinden zich reeds te lang in een impasse. Zie ook het Rapport van de Secretaris-Generaal, s/1999/657, June 8, 1999 en Add.1.

65. s/Res/1250 (1999), June 29, 1999. Zie ook het Rapport van de Secretaris-generaal inzake zijn Goede Diensten-missie in Cyprus, s/1999/707, June 22, 1999 en *UN Press Release SC/6694*, June 29, 1999. De eerdere resolutie waarbij de Raad de partijen op het eiland medewerking vroeg met de missie van de Secretaris-Generaal is s/Res/1218 (1998), December 22, 1998.

66. R.A. Wessel, “Veiligheid en volkenrecht: de strijd tussen recht en macht”, in: B. Bomert en H. de Lange (red.), *Jaarboek Vrede en Veiligheid 1998*, Nijmegen, 1998, pp. 15-18.

67. Uiteraard stelde de Chinese vertegenwoordiger in de Veiligheidsraad iets heel anders: volgens China was de situatie in Macedonië op dat moment voldoende gestabiliseerd (iets wat nagenoeg alle andere leden van de Veiligheidsraad bestreden) en konden de beperkte financiële en andere middelen van de Verenigde Naties beter in andere gebieden, met name in Afrika, worden aangewend. Behalve China stemde niemand tegen het ontwerp-verlengingsbesluit. Wel onthield Rusland zich van stemming, omdat het ontwerpbesluit volgens de Russen onvoldoende nadruk legde op de hoofdtaak van unpredep, namelijk toezicht houden op de naleving van het wapenembargo tegen Joegoslavië, dat in resolutie 1160 (1998) is neergelegd. Zie *UN Press Release SC/6648*, 25 februari 1999 en het rapport van de Secretaris-Generaal van 12 februari, s/1999/161, waarin hij de voortzetting van de missie in Macedonië met zes maanden aanbeveelt.

68. Zie de opsomming in PC.JOUR/236, bij de herziene toewijzing van fondsen aan de budgetten van de missies van de OVSE (PC.DEC/304, June 24, 1999).

69. Zie M. De Kwaasteniet, “Enkele gedachten over de OVSE Top van Istanbul, juli 1999” (ongepubliceerd paper).

70. PC.DEC/295, June 1, 1999. Verder nam de Permanente Raad op 30 april een besluit inzake de betrekkingen tussen de OVSE en Oekraïne, waarbij een Groep van Experts werd ingesteld voor de duur van één maand. Per 1 juni dient deze Groep een Memorandum of Understanding gereed te hebben waarin toekomstige vormen voor de samenwerking tussen de OVSE-

instellingen en Oekraïne worden geëvalueerd. De Groep van Experts omvat de leden van de huidige OVSE-missie in Oekraïne. Zie PC.DEC/292, in PC.Jour no. 227, April 30, 1999.

71. Zie Press and Public Affairs Unit (<http://www.ictj.org/ENGLISH/factsheets/factsheet.htm>) “Fact Sheet no. 1: The Tribunal at a Glance” (7/99).

72. Zie “Rome Statute of the International Criminal Court, Ratification Status as of 14 May 1999”. Zie ook “Establishment of an International Criminal Court - an Overview” (<http://www.un.org/law/icc/general/overview.htm>).

73. Zie Wessel, “Veiligheid en volkenrecht”, pp. 20-21.

74. Zie ICTY Factsheet, July 8, 1999, PIS/FS-47.

75. Zie bijvoorbeeld S/Res/1244 (1999) inzake Kosovo, waarin het ICTY wordt opgeroepen om samen te werken met de internationale militaire aanwezigheid KFOR, en zie S/Res/1247 inzake Bosnië-Herzegovina, waarin de partijen worden opgeroepen met het ICTY samen te werken bij het overdragen van verdachten aan het Tribunaal voor hun berechting.

76. Zie I.F. Dekker en J. ter Laak, “*Sidelining Milosević c.s.*”, in *Transaktie*, 1999, nr. 2, pp. 161-165.

77. Zie voor een overzicht: *ICJ, current docket of the Court* (<http://www.icj-cij.org>).

78. Congo beschuldigt in deze drie zaken (Armed activities on the territory of the Congo) respectievelijk Burundi, Oeganda en Rwanda ervan gewapende agressie op zijn territorium te hebben uitgevoerd in flagrante strijd met het Handvest van de Verenigde Naties en het Handvest van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid. Zie *ICJ Press Communique 99/34*, June 23, 1999. Voor Bosnië-Herzegovina, zie: “Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia)”. Voorts heeft Kroatië op 2 juli een zaak aanhangig gemaakt waarbij Joegoslavië wordt beschuldigd van het plegen van genocide tussen 1991 en 1995 op Kroatisch grondgebied. Zie *ICJ Press Communique 99/38*, July 2, 1999.

79. “*LaGrand (Germany v. United States of America)*”: deze zaak heeft betrekking op de executie van twee Duitse onderdanen die in de Verenigde Staten de doodstraf hebben gekregen ondanks dat het IGH een *order* had uitgevaardigd waarin de Verenigde Staten werden opgeroepen de executie uit te stellen in verband met de door Duitsland aangespannen procedure. Volgens Duitsland hebben de Verenigde Staten de Weense Conventie inzake de Consulaire Betrekkingen uit 1963 geschonden door te verzuimen de Duitse Consul in de Verenigde Staten tijdig op de hoogte te stellen van het geval van de twee Duitsers. Zie *ICJ Press Communique 99/7*, March 2, 1999, *99/8*, March 3, 1999 en *99/9*, March 3, 1999.

80. Territoriale geschillen liggen ten grondslag aan de volgende zaken: “*Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain)*”; “*Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Namibia)*”; “*Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria)*”; “*Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia)*”. Verder zijn nog aanhangig: “*Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*”; “*Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*”, en “*Gabcikovo-Nagymaros (Hungary/Slovakia)*”. In laatstgenoemde zaak verzoekt Slowakije het Hof om een declaratoire uitspraak omdat Hongarije de eerdere uitspraak van 25 september 1997 (zie daarvoor Wessel, “Veiligheid en volkenrecht”, p. 20) niet implementeert. Zie *ICJ Press Communique 98/28*, September 3, 1998.

81. Het Hof bepaalde dat het geschil binnen een voorbehoud viel dat Canada in zijn Verklaring van de aanvaarding van de rechtsmacht van het Hof had gemaakt (ex art. 36(2) Statuut). Zie *ICJ Press Communique 98/41*, December 4, 1998. Paraguay-Verenigde Staten: Het betrof hier de “*Case concerning the Vienna Convention on Consular Relations (Paraguay v. United States of America)*”, *ICJ Press Communique 98/36*, November 11, 1998; zie verder: “*Request for Interpretation of the Judgment of 11 June 1998 in the Case concerning the Land and Maritime*

Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria), Preliminary Objections (Nigeria v. Cameroon)”, *ICJ Press Communiqué* 99/14, March 25, 1999.

82.Zie *ICJ Press Communiqué* 99/33, June 2, 1999 (Joegoslavië v. Verenigde Staten) en *ICJ Press Communiqué* 99/31, June 2, 1999 (Joegoslavië v. Spanje). Opmerkelijk is het groot aantal ‘declarations’ en ‘Separate Opinions’ die diverse rechters in deze zaken hebben uitgebracht.

83.Een belangrijk argument bij het verwerpen van de preliminaire bezwaren was dat Joegoslavië de rechtsmacht van het Hof pas per 26 maart 1999 had aanvaard (een paar dagen na de datum waarop de NAVO haar bombardementen was begonnen), terwijl het geschil tussen Joegoslavië en de NAVO-lidstaten volgens het Hof al ver voor die datum was ontstaan. Zie bijvoorbeeld de zaak van Joegoslavië tegen Nederland (“Request for the Indication of Provisional Measures”), June 2, 1999. *ICJ Press Communiqué* 99/39, July 2, 1999.

84.Op 2 juli werden in verband met de bodemprocedures tijdslimieten vastgesteld voor de indiening van de ‘Memorials’ (door Joegoslavië, uiterlijk op 5 januari 2000) en ‘Counter-Memorials’ (door de gedaagde staten, uiterlijk op 5 juli 2000). *ICJ Press Communiqué* 99/39, July 2, 1999.

85.“Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom)” en “(Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America)”.

86.Zie *UN document S/1999/311*, March 23, 1999 en *S/1999/312*, March 23, 1999; *S/Res/1192* (1998); en de op 18 september 1998 door Nederland en het Verenigd Koninkrijk gesloten overeenkomst betreffende het proces in Nederland voor een Schotse rechtbank, in *55 Netherlands International Law Review* 1998, no. 3, pp. 417-435, met een commentaar van M. Kamminga.

87.Zie voor een bespreking van de achtergrond van deze resoluties Wessel, “Veiligheid en volkenrecht”, pp. 19-20.

88.Zie *UN document S/1999/378*, April 5, 1999 en *UN Press Release SC/6662*, April 5, 1999; ook *UN document S/PRST/1999/10*, April 8, 1999 en *UN Press Release SC/6664*, April 8, 1999. Libië heeft zich ook bereid verklaard om mee te werken met de Franse justitie inzake het onderzoek naar de aanslag uit 1989 op vlucht UTA-772, waarbij 171 doden waren te betreuen.

89.“Report of the Secretary-General submitted pursuant to paragraph 16 of Security Council Resolution 883 (1993) and paragraph 8 of Resolution 1192 (1998)”, *S/1999/726*, June 30, 1999. Vrij cryptisch stelt het rapport aan het eind: “The findings of the present report, as contained in section IV, speak for themselves and there is no need for me to summarize them once more in the final observations”. Ook deze section IV geeft echter geen duidelijk definitief antwoord. Zie voor de reactie van de Veiligheidsraad bij monde van zijn voorzitter *S/PRST/1999/22*, July 9, 1999. Zie ook *UN Press Release SC/6700*, July 9, 1999.

90.The *Alliance’s Strategic Concept*, aangenomen door de staatshoofden en regeringsleiders tijdens de bijeenkomst van de Noord-Atlantische Raad in Washington op 23 en 24 april 1999 (*Press Release NAC-S(99)65*, April 24, 1999).

91.Bijeenkomst van de NAVO-Raad in Oslo, 4 juni 1992; Top van Brussel, 10-11 januari 1994. In Nederland kwam de mogelijkheid van crisisbeheersings- en vredesoperaties in NAVO-verband al voor in de Prioriteitennota van 1993 en ook in de Hoofdlijnennotitie van januari 1999 ligt een grote nadruk op door de NAVO georganiseerde vredesoperaties.

92.Zie bijvoorbeeld I. Dekker en E. Myjer, “Het NAVO-optreden in Bosnië. Een juridische analyse van de NAVO als instrument van de VN-Veiligheidsraad”, *Transactie*, 1995, nr. 4, pp. 487-508.

93.Zie hierover recentelijk ook Simma, “NATO, the UN and the Use of Force”, p. 5.

94. Hooguit kan worden gewezen op art. 1 en 2, waarin de ontwikkeling van onderlinge vreedzame en vriendschappelijke betrekkingen centraal staat.

95. Het huidige optreden van de NAVO past ook niet onder de door haarzelf geformuleerde genoemde nieuwe veiligheidstaak, omdat deze slechts is gericht op tussenstatelijk geweld.

96. Zie *NATO Press Release* (98)93, 12 August 1998.

97. Zie *NATO Press Release*, 15 October 1998.

98. Secretaris-Generaal Javier Solana in het bovengenoemde persbericht.

99. Zie "Statement on Kosovo", aangenomen door de Raad op 8 december 1998, M-NAC-2998) 143.

100. "Statement by the North Atlantic Council on Kosovo", *NATO Press Release* 99(12), 30 January 1999.

101. "Statement by the Secretary General of NATO, Dr. Javier Solana, on the outcome of the Rambouillet talks", *NATO Press Release* (99)21, 23 February 1999.

102. "Statement on Kosovo, issued 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", *NATO Press Release* S-1(99)62, 23 April 1999.