

# VN-sancties en het individu: wordt de Veiligheidsraad slimmer?

**BIBI T. VAN GINKEL & RAMSES A. WESSEL\***

## **Inleiding**

De klassieke rol van de VN-Veiligheidsraad lijkt te veranderen. Van oorsprong is de Veiligheidsraad het orgaan van de Verenigde Naties dat toeziet op het bewaren van de internationale vrede en veiligheid in de relatie tussen staten. Wanneer een inbreuk op de internationale vrede en veiligheid dreigde, richtte de Veiligheidsraad zich over het algemeen, conform zijn bevoegdheden onder hoofdstuk VI en VII van het VN-Handvest, tot de betreffende staten. In resoluties kan de Veiligheidsraad de staat die de verstoring van de vrede en veiligheid veroorzaakt oproepen en dwingen een einde te maken aan de verstoring. De Veiligheidsraad kan tevens de rest van de internationale gemeenschap opdragen de vredesverstoorder onder druk te zetten door bijvoorbeeld sancties uit te voeren. Sancties zijn het enige alternatief voor militair ingrijpen, wanneer diplomatieke en politieke druk niet meer werkt.

Het beleid van de Veiligheidsraad in het kader van de internationale vrede en veiligheid van de afgelopen jaren bevat echter steeds vaker maatregelen die zich richten op individuen, in plaats van op staten. Het meest recente voorbeeld betrof de eis van de Veiligheidsraad aan Tsjetsjeense terroristen om de gijzelaars in het Moskouse theater vrij te laten.<sup>1</sup> Het karakter van de maatregelen is bovendien in veel gevallen van strafrechtelijke aard. Deze tendens werd reeds zichtbaar met het per resolutie instellen van de *ad hoc*-tribunalen voor voormalig Joegoslavië en Rwanda.<sup>2</sup> De aan de oprichting van deze tribunalen ten grondslag liggende gedachte is dat het berechten van de verantwoordelijken van de oorlogsmisdrijven een bijdrage levert aan het herstel van de internationale vrede en veiligheid in de regio.<sup>3</sup>

Het afgelopen jaar werd in het bijzonder in de strijd tegen het terrorisme zichtbaar dat de Veiligheidsraad het treffen van maatregelen die individuen raken, als een belangrijke aanvulling beschouwt op het beleid dat zich op staten richt. In deze maatregelen werden staten verplicht de financiële

*\* mr B.T van Ginkel is als onderzoeker verbonden aan de Leerstoel Recht der Internationale Organisaties van de Universiteit Utrecht en aan de Onderzoekschool Rechten van de Mens. dr R.A. Wessel is als universitair hoofddocent internationaal en Europees recht verbonden aan het Centre for European Studies van de Universiteit Twente en geassocieerd met de Leerstoel Recht der Internationale Organisaties van de Universiteit Utrecht.*

tegoeden van personen die worden verdacht van het hebben van contacten met terroristische organisaties te bevriezen. Dergelijke maatregelen vallen onder het begrip *smart sanctions*, omdat niet een staat als geheel en dus de gehele bevolking door een sanctie worden geraakt, maar – heel ‘slim’ – alleen de verantwoordelijken voor de misstanden. Het Sanctiecomité dat door de Veiligheidsraad in 1999 was ingesteld voor de uitvoering van de sancties tegen Afghanistan,<sup>4</sup> had in resolutie 1333(2000) al de bevoegdheid gekregen om een lijst bij te houden van namen van personen en organisaties die worden verdacht van connecties met de Taliban, al-Qaeda en Bin Laden.<sup>5</sup> Het Sanctiecomité plaatst in een besloten zitting namen op deze lijst naar aanleiding van informatie die door staten of internationale organisaties wordt verschaft. Sinds 11 september 2001 heeft het Comité de lijsten meerdere malen aangepast.<sup>6</sup> Net zoals Veiligheidsraad-resolutie 1373 van 28 september 2001 maatregelen afkondigt tegen terrorisme in het algemeen, en dus niet specifiek gerelateerd aan 11 september, neemt het Sanctiecomité het vereiste dat de personen op de lijst per se connecties moeten hebben met Bin Laden, al-Qaeda of de Taliban niet meer zo nauw. De connecties van enkele namen op de lijst van personen of organisaties die worden verdacht van terrorisme, met het al-Qaeda-netwerk zijn op zijn zachtst gezegd zeer dubieus.<sup>7</sup>

De Veiligheidsraad heeft in deze constructie in feite zijn bevoegdheid om bindende besluiten conform artikel 25 van het VN-Handvest te nemen, gedelegeerd aan het Sanctiecomité. De besluiten die het Sanctiecomité heeft genomen – het bevriezen van alle tegoeden en economische bronnen van die personen wier naam op de lijst staan – zijn zeer ingrijpend, en bovendien nog nooit eerder vertoond. In zeker zin kruipt de Veiligheidsraad, bij monde van het Sanctiecomité, in de rol van een strafrechter. In de woorden van Gowlland-Debbas: “The Security Council has thus opened itself out to accusations of using sanctions for the infliction of punishment, in the sense of the creation of irreversible damage to the target state concerned.”<sup>8</sup>

De keuze voor het gebruik van ‘slimme’ sancties komt voort uit de ineffectiviteit van de alomvattende sanctieregimes en uit het onbevredigende gevoel over de onafwendbare en vaak enorme *collateral damage* die het laatstgenoemde sanctietype meebrengt. De vraag is echter of de toevlucht tot slimme sancties wel in alle opzichten een verstandige keus is. Het afgelopen jaar is duidelijk geworden dat er vanuit het internationale recht nog wel de nodige vragen zijn te stellen: op grond van welke bevoegdheid is de Veiligheidsraad in staat maatregelen te treffen die individuen min of meer rechtstreeks raken? Hoe dienen *smart sanctions* te worden gekwalificeerd; gaat het om tijdelijke bestuursdwang of om strafmaatregelen? Dien humanitaire en mensenrechtelijke beperkingen in acht te worden genomen bij het instellen van maatregelen die individuen raken, in het bijzonder in het geval van slimme sancties? Zijn er in die gevallen andere cri-

teria voor het vaststellen van de zorgvuldigheid van de besluitvorming? Onder welke omstandigheden zijn slimme sancties zinvol en te verantwoorden?

In dit hoofdstuk staat de thematiek naar aanleiding van deze vragen centraal. Het mag duidelijk zijn dat de aard van dit hoofdstuk zich niet leent voor volledige analyses en definitieve antwoorden. Wel hopen wij een zo volledig mogelijk beeld te geven van de problematiek die zich, met name in het kader van de terrorismebestrijding door de VN-Veiligheidsraad, het afgelopen jaar heeft gemanifesteerd.

## De bevoegdheid van de Veiligheidsraad

### *De ontwikkelingen in het sanctiebeleid van de Veiligheidsraad*

De Veiligheidsraad kent onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest de bevoegdheid om bindende maatregelen te treffen die bijdragen aan een beëindiging van een verstoring of bedreiging van de internationale vrede en veiligheid. Daartoe dient de Raad eerst, conform artikel 39 van het VN-Handvest te constateren dat een dergelijke bedreiging of verstoring plaatsvindt. Wanneer daar sprake van is, kan de Veiligheidsraad voorlopige maatregelen (artikel 40), niet-militaire maatregelen (artikel 41) of zelfs militaire maatregelen (artikel 42) treffen. Met name de ontwikkelingen rond deze niet-militaire dwangmaatregelen zijn interessant voor dit hoofdstuk.

Het woord 'sanctie' wordt niet als zodanig genoemd in het VN-Handvest.<sup>9</sup> Desalniettemin staat het Handvest toe dat een orgaan, waarin maximaal vijftien leden van de in totaal 191 lidstaten tellende organisatie instemmen met het nemen van een besluit, maatregelen kan afkondigen die inbreuk maken op de soevereine rechten van een staat. De rechtvaardiging voor de inbreuk op de soevereine rechten van een staat wordt gezocht in de bedreiging van de internationale vrede en veiligheid, die (meestal) wordt veroorzaakt door dezelfde staat in kwestie.

In de decentrale internationale orde vormen sancties echter vrijwel het enige alternatief voor militaire actie wanneer alle politieke en diplomatieke middelen hebben gefaald. Wanneer een sanctie maatregelen bevat die in normale gevallen onder het internationale recht niet rechtmatig zouden zijn, wordt deze onrechtmatigheid geacht te worden geneutraliseerd door het feit dat het besluit tot instellen van de sanctie is genomen door een internationaal orgaan. Dit is ook de achtergrond van artikel 41 van het VN-Handvest, dat aan de Veiligheidsraad de bevoegdheid toekent "[to] decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures [...]".<sup>10</sup>

Tijdens de Koude Oorlog heeft de Veiligheidsraad slechts een enkele keer gebruik gemaakt van zijn bevoegdheden onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest. De eerste keer dat de Veiligheidsraad sancties afkondigde was in december 1966 tegen het apartheidsregime van Zuid-Rhodesië. Deze sancties waren in eerste instantie selectief maar later algemeen van aard. In 1977 stelde de Veiligheidsraad nog een wapenembargo in tegen Zuid-Afrika, maar daarna bleef het stil tot de Veiligheidsraad weer wakker werd geschud na de invasie van Irak in Koeweit. In de afgelopen jaren heeft de Veiligheidsraad sancties afgekondigd tegen Irak (1990), voormalig Joegoslavië (1991), de Federale Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) (1992), de Bosnische Servische Partij (1993), Somalië (1992), Libië (1992), Liberia (1992), Haïti (1993), UNITA (Angola) (1993), Rwanda (1993), Soedan (1996), Sierra Leone (1997), en nogmaals de Federale Republiek Joegoslavië (1998).

Na de sancties die tegen Zuid-Rhodesië en Zuid-Afrika waren genomen, duurde het dus tot 1990 voordat de Veiligheidsraad opnieuw het middel van de alomvattende sanctie hanteerde. Resolutie 660 voorzag in een volledig handels- en wapenembargo ten aanzien van Irak. De enige uitzonderingen werden gemaakt voor medische goederen en eerste levensbehoeften. In resolutie 670(1990) bevestigde de Raad het alomvattende karakter van het sanctieregime door te bevestigen dat ook al het (vlieg)transport naar Irak verboden was, behalve ter leniging van humanitaire behoeften. Daarnaast stelde de Raad in resolutie 1137(1997) dat staten direct maatregelen moesten nemen om de toegang tot hun grondgebied te voorkomen van Irakese ambtenaren en leden van het Irakese leger die betrokken waren geweest bij het niet-uitvoeren van eerdere resoluties.

Afgezien van dit alomvattende sanctieregime, hebben de meeste resoluties van de Veiligheidsraad echter een beperkter karakter en gaan veelal niet verder dan een wapenembargo.<sup>11</sup> Daarnaast kunnen sanctieregimes betrekking hebben op beperking van de diplomatieke en consulaire diensten (bijvoorbeeld Libië, 1992; Soedan, 1996), reisbeperkingen voor leden van een militaire junta en leden van hun familie (Sierra Leone, 1997), of het bevriezen van tegoeden en financiële bronnen van autoriteiten en hun familie (Haïti, 1993).

In zijn *Supplement to an Agenda for Peace* uit 1995 constateerde de toenmalige Secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Boutros Ghali:

“Sanctions, as is generally recognized, are a blunt instrument. They raise the ethical question of whether suffering inflicted on vulnerable groups in the target country is a legitimate means of exerting pressure on political leaders whose behaviour is unlikely to be affected by the plights of their subjects. Sanctions always have unintended or unwanted effects. They can complicate the work of humanitarian agencies [...]. They can conflict with the development objectives of the Organization [...]. They can have severe effect on other countries. They can also defeat their own purpose by provoking a patriotic response against the international community, symbolized by the United Na-

tions, and by rallying the population behind leaders whose behaviour the sanctions are intended to modify.”<sup>12</sup>

Vooral de schending van de meest fundamentele rechten heeft de discussie over de legaliteit en legitimiteit van sommige sanctieregimes aangewakkerd.<sup>13</sup> Omdat oplossingen voor de beperking van ongewenste neveneffecten en een verhoging van de effectiviteit van sancties niet slechts waren te bereiken via de humanitaire uitzonderingen – omdat deze uitzonderingen immers een standaardonderdeel vormen van sanctieregimes – richtte het debat zich op de mogelijkheden om sancties ‘slimmer’ te maken door een grotere doelgerichtheid. Op het eerste gezicht lijkt het mogelijk om langs deze weg tegemoet te komen aan de twee belangrijkste problemen: ongewenste effecten voor de burgerbevolking en ineffectiviteit. Vanuit dat oogpunt zijn *smart sanctions* inderdaad “a policy-maker’s dream: they are not only right, but also more effective”.<sup>14</sup>

In 1999/2000 organiseerde de Zwitserse regering een reeks deskundigenbijeenkomsten over financiële sancties, bekend als het ‘Interlaken-proces’. Dit initiatief werd gevolgd door de Duitse regering met een serie bijeenkomsten over wapenembargo’s en reis- en vlieg sancties (het ‘Bonn-Berlijn-proces’).<sup>15</sup> De genoemde categorieën zijn inderdaad de beste voorbeelden van *smart sanctions*. In 2000, vijf jaar na het *Supplement to an Agenda for Peace*, constateerde VN-Secretaris-generaal Annan dat er inmiddels sprake was van

“an emerging consensus among Member States, that the design and implementation of Security Council sanctions need to be improved and their administration enhanced to allow a more prompt and effective response to present and future threats to international peace and security. Future sanctions regimes should be designed so as to maximize the chance of inducing the target to comply with Security Council resolutions, while minimizing the negative effects of the sanctions on the civilian population and neighbouring and other affected States.”<sup>16</sup>

Het is echter ironisch dat de jaren negentig helemaal niet het beeld oproepen van sanctieregimes die hebben geleid tot grote maatschappelijke ontwrichting in de betreffende staten. Van de veertien ‘cases’ in die periode, zijn er slechts drie te beschouwen als alomvattende handelsmaatregelen. Twee van deze sanctieregimes hebben onder andere geleid tot een toename van kindersterfte en schade aan het systeem van gezondheidszorg (Haïti en Joegoslavië), maar het is vooral de catastrofe in Irak, met wijdverspreide ondervoeding, ziektes en sterk gestegen sterftcijfers, die de roep om slimmere sancties heeft versterkt.<sup>17</sup>

Onderzoek heeft aangetoond dat selectieve sancties inderdaad minder negatieve humanitaire consequenties hebben dan alomvattende sancties, maar het blijkt ook duidelijk dat er altijd humanitaire kosten blijven.<sup>18</sup> Nog afgezien van de maatschappelijke gevolgen van het blokkeren van financiële en commerciële transacties (hetgeen kan leiden tot een expansie van

criminele netwerken en zwarte markten) en van reisbeperkingen en diplomatieke isolering (met vaak een *brain drain* en de emigratie van de politieke oppositie als gevolg), hebben de recente sanctieregimes van de Verenigde Naties als reactie op de aanslagen van 11 september 2001 effecten die de burger nog directer raken. Deze keer is het niet de naamloze Iraakees die lijdt onder de sociaal-economische ontwrichting van zijn land, maar het individu wiens naam op een lijst staat van personen die niet langer mogen reizen of die geen toegang mogen hebben tot hun eigen financiële tegoeden. Het tot precies sanctiedoelwit maken van bepaalde burgers en hun daarmee samenhangende wankel juridische positie, roept nieuwe vragen op ten aanzien van de legaliteit en de legitimiteit van dit type sancties.

*De bevoegdheid ten aanzien van slimme sancties*

Sinds de eerste keer in 1966 dat de Veiligheidsraad sancties instelde tegen Zuid-Rhodesië, is er veel veranderd in het sanctiebeleid van de Veiligheidsraad. Deze ontwikkeling lijkt met name te zijn beïnvloed door het besef dat sancties wel effectief moeten zijn, maar dat er ook aandacht moet zijn voor de humanitaire aspecten van het instellen van sancties. De meest recente verandering in het sanctiebeleid van de Veiligheidsraad heeft betrekking op de doelgroep.

De Veiligheidsraad kwalificeerde na 11 september 2001 terrorisme als een van de ernstigste bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid.<sup>19</sup> Hierdoor verschaft hij zichzelf toegang tot de bevoegdheden in hoofdstuk VII van het VN-Handvest. De discretionaire bevoegdheid van de Veiligheidsraad om tot een dergelijke kwalificatie te komen is zeer ruim, en door de decennia heen alleen nog maar verruimd. Opmerkelijk is dat de Veiligheidsraad terrorisme als fenomeen een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid noemt. Door in de genoemde resolutie niet een koppeling te maken met de gebeurtenissen van 11 september 2001, verschaft de Veiligheidsraad zich in feite een ongelimiteerde bevoegdheid om dwingende maatregelen te nemen. De vraag in hoeverre internationaal terrorisme inderdaad kan worden gekwalificeerd als een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid lijkt niet aan de orde te zijn, en zal ook niet door ons worden behandeld. Het is overigens niet de eerste keer dat de Veiligheidsraad een terroristische aanslag kwalificeert als een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid.<sup>20</sup> Welke maatregelen de Veiligheidsraad naar aanleiding van een dergelijke kwalificatie kan nemen, is echter wel een vraag die we hier aan de orde willen stellen. In het bijzonder van belang zijn de artikelen 41 en 42, alhoewel artikel 42 in het verleden nog zelden is ingeroepen. Artikel 41 heeft wel reeds veelvuldig gediend als basis voor het instellen van sancties.

De vraag is wat de reikwijdte is van artikel 41. Uit de formulering lijkt het niet-limitatief te zijn in de mogelijkheden die het de Veiligheidsraad biedt

om maatregelen te treffen. Sancties kunnen bovendien voor verschillende redenen en met verschillende doelstellingen worden ingesteld. De voorloper van artikel 41 van het VN-Handvest, was artikel 16 paragraaf 1 van het Convenant van de Volkenbond:

“Should any Member of the League resort to war in disregard of its covenants under article 12, 13 or 15, it shall *ipso facto* be deemed to have committed an act of war against all other Members of the League, which hereby undertake immediately to subject it to the severance of all trade or financial relations, the prohibition of all intercourse between their nationals and the nationals of the covenant-breaking State, and the prevention of all financial, commercial, or personal intercourse between the nationals of the covenant-breaking State and the nationals of any other State, whether a Member of the League or not.”

Opvallend is dat in dat artikel wel, in tegenstelling tot artikel 41 van het VN-Handvest, limitatief staat aangegeven welke maatregelen kunnen worden getroffen tegen de staat (!) die een inbreuk maakt op de verplichtingen die deze heeft onder het Convenant. Bovendien is ook duidelijk wat de aanleiding voor het nemen van maatregelen kan zijn, namelijk de “resort to war” door een staat in strijd met de verplichtingen in het Convenant. De tegenstelling met de zeer ruime interpretatie mogelijkheden van de formule “inbreuk op de internationale vrede en veiligheid” uit artikel 39 van het VN-Handvest, is dus opvallend. Het is tevens duidelijk dat artikel 16 enkel kon worden gebruikt tegen inbreuken door een staat, en dus niet tegen inbreuken door niet-statelijke actoren, zoals individuen. Daarnaast is opmerkelijk dat de maatregelen die konden worden getroffen wel maatregelen konden betreffen waarbij individuen meer of minder direct waren betrokken.

Het is duidelijk dat de Veiligheidsraadresoluties zoals ze nu zijn geformuleerd, niet op basis van artikel 16 (1) van het Convenant van de Volkenbond hadden kunnen worden genomen. De bevrozingen van de financiële tegoeden van personen op de lijst van het Sanctiecomité, is een veel directere inbreuk op hun persoonlijke rechten, dan wanneer de economische zakelijke overeenkomsten van handelspartners tijdelijk niet kunnen worden nagekomen.

Bij het opstellen van de tekst van artikel 41 van het VN-Handvest waren met name de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zeer tegen een limitatieve opsomming van maatregelen die op basis van artikel 41 zouden kunnen worden genomen.<sup>21</sup> Het was dus van het begin af aan duidelijk dat dit artikel rechtsbasis zou zijn van een open categorie van maatregelen. Of staten het ook eens waren over de mogelijke adreessaat (de staat, het individu, of internationale organisaties) van te nemen maatregelen, is niet duidelijk. De enige andere zekerheid die uit de tekst zelf en de historische achtergrond daarvan blijkt, is het feit dat het enkel niet-militaire maatregelen mogen betreffen.

De vraag of artikel 41 van het VN-Handvest dus tevens als rechtsbasis kan fungeren voor maatregelen die individuen rechtstreeks raken,<sup>22</sup> moet misschien wel in een breder verband worden getrokken. Is de Verenigde Naties als internationale organisatie gerechtigd inbreuk te maken op de rechten van individuen? Ook deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden. De Verenigde Naties dient bij het uitoefenen van haar taken de nationale integriteit van haar lidstaten te respecteren. Enkel wanneer dwangmaatregelen op basis van hoofdstuk VII VN-Handvest worden afgekondigd, kan een inbreuk op eerder genoemd beginsel worden gerechtvaardigd. Een specifieke verwijzing naar de rechten van individuen bestaat niet in het Handvest.

Inmiddels is wel duidelijk dat de Veiligheidsraad zich met individuen bezighoudt. Tenslotte heeft de Raad per resolutie de *ad hoc*-tribunalen voor voormalig Joegoslavië en Rwanda opgericht, die tot taak hebben het individueel strafrechtelijk aansprakelijk stellen van plegers van genocide, oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid. De Appeals Chamber van het Joegoslavië Tribunaal stelde in de *Tadic*-zaak dat artikel 41 van het VN-Handvest terecht als rechtsbasis was gebruikt voor de oprichting van het Tribunaal.<sup>23</sup>

Uiteraard kan hieruit niet automatisch worden geconcludeerd dat de Veiligheidsraad de algemene bevoegdheid heeft om maatregelen – die bovendien van strafrechtelijke aard zijn – te treffen tegen individuen. Een belangrijk verschil tussen het oprichten van de *ad hoc*-tribunalen en de slimme sancties in het kader van terrorismebestrijding, is om te beginnen dat de materiële rechtsmacht van de *ad hoc*-tribunalen voor een groot deel steunt op wat reeds naar internationaal gewoonterecht als internationale misdrijven wordt gezien, terwijl daar bij terrorisme – mede door het ontbreken van een definitie – geen sprake van is. Bovendien gaat bij de *ad hoc*-tribunalen niet de Veiligheidsraad, maar het Tribunaal tot veroordeling en strafbepaling over.<sup>24</sup> Overigens heeft onder het Statuut van Rome de Veiligheidsraad ook de bevoegdheid gekregen een zaak onder de aandacht van het Internationaal Strafhof te brengen.<sup>25</sup> Ook hier ‘bemoeit’ de Veiligheidsraad zich dus met het lot van individuen, maar opnieuw is het uiteindelijk een gerechtelijk orgaan dat daar definitief over beslist.<sup>26</sup>

Bovenstaand onderzoek naar de interpretatie en reikwijdte van artikel 41 van het VN-Handvest levert weinig nieuwe inzichten op. De tekst van het artikel en de doelstellingen van de organisatie zwijgen over de vraag of de organisatie in het algemeen, en de Veiligheidsraad in het bijzonder, mag ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van individuen. Het enige dat duidelijk is, is dat dergelijk optreden nergens expliciet wordt uitgesloten. De praktijk wijst verder uit dat er een tendens is naar maatregelen (van strafrechtelijke aard) die zich richten op individuen. Voorlopig moeten we er dus van uitgaan dat maatregelen die zich tot individuen richten niet buiten de bevoegdheden van de Veiligheidsraad vallen. Iedere bevoegd-



heid kent echter wel zijn grenzen. De bevoegdheid van de Veiligheidsraad wordt ook beperkt. Alvorens we nagaan of er beperkingen van toepassingen zijn op de antiterrorismesancties, behandelen we deze eerst in meer detail.

### **De antiterrorismesancties na 11 september 2001**

Met het aannemen van resolutie 1267 op 15 oktober 1999 eiste de Veiligheidsraad “that the Afghan faction known as the Taliban [...] comply promptly with its previous resolutions and in particular cease the provision of sanctuary and training for international terrorists and their organizations [...]”. De Raad eiste eveneens “that the Taliban turn over Usama bin Laden without further delay [...]”. Daarnaast omvatten de maatregelen een luchtembargo tegen de Taliban, alsmede de bevrozing van al hun financiële tegoeden. Er werd een Sanctiecomité opgericht voor de praktische implementatie van de resolutie. Resolutie 1333(2000) stelde vervolgens een financieel embargo in tegen Bin Laden en individuen en entiteiten die met hem zijn geassocieerd. Het Sanctiecomité werd opgedragen “[to] establish and maintain updated lists, based on information provided by states and regional organizations, of individuals and entities designated as associated with Usama bin Laden” (paragraaf 16(b)). De Veiligheidsraad delegeerde op deze manier zijn bevoegdheid om op grond van artikel 25 bindende besluiten te nemen aan het Sanctiecomité. De gevolgen van de besluiten van dit Sanctiecomité – het bevrozen van alle tegoeden van personen waarvan de naam op een lijst staat<sup>27</sup> – is zonder precedent, omdat het gebruikelijker is dat de lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor het ‘vertalen’ van de besluiten van de Veiligheidsraad in concrete nationale wetgeving. Uiteraard is de resolutie nog steeds gericht tot de lidstaat, maar deze kan enkel uitvoeren wat hem wordt opgedragen. Enige ruimte voor beleid of discretionaire bevoegdheid blijft er niet over voor de lidstaat. In die zin kunnen we dan ook spreken van het ‘rechtstreeks raken’ van individuen door de Veiligheidsraadresoluties.<sup>28</sup> Ook is de procedure die het Sanctiecomité volgt voor het samenstellen van de lijst met namen opmerkelijk. Besluiten worden achter gesloten deuren genomen en enkel in het bijzijn van de leden van het Sanctiecomité. Besluitvorming vindt plaats op basis van consensus.<sup>29</sup> Burci beschrijft de werkwijze van het Comité als volgt:

“Sanctions committees are political/administrative bodies whose practice and procedures can be quite complex, prone to politicisation and at times bewildering to the observer. They meet in private sessions, thus the records of their meetings and their working documents are mostly restricted and beyond public scrutiny. The committees have until recently nurtured the secrecy of their proceedings as essential to ensure the effectiveness of their role. Decisions of the Committees are addressed to their request-

ors by a confidential communication, normally without further publicity or circulation. Decisions are remarkably laconic and generally do not provide any justification. Largely for political reasons, key members of the committees have always claimed the importance of a case-by-case approach to requests for advice or exceptions, to the cost of inconsistencies within and between sanctions regimes. This attitude, and the virtual lack of any mechanism of accountability, have generated a rather haphazard and unpredictable jurisprudence, which sometimes reflects shifting political attitudes by individual members against the target State. Another distinguishing feature of the committees' work is decision-making by consensus. This gives a virtual veto to every member, but in practice ensures the leverage of the main sponsors of the sanctions, which can block requests for exceptions to an otherwise complete ban."<sup>30</sup>

Deze ontwikkeling bevestigt het bestaan van wetgevende bevoegdheden van de Veiligheidsraad<sup>31</sup> en vraagt om een nieuw debat over de mogelijkheden voor controle op de bevoegdheden van de Raad (en de door hem opgerichte organen). De internationaal-rechtelijke doctrine kent nog steeds geen eenduidige visie op de mogelijkheden van het Internationaal Gerechtshof om controle op de besluiten van de Veiligheidsraad uit te oefenen,<sup>32</sup> maar duidelijk is dat er van nieuwe omstandigheden sprake kan zijn nu individuele burgers die rechtstreeks worden geraakt door besluiten van de Raad zich in een rechtsbeschermingvacuüm lijken te bevinden. Het belangrijkste gevolg van het huidige regime is dat mogelijk onschuldige individuen voor een onbepaalde periode op een lijst kunnen worden geplaatst waardoor zij geen toegang meer hebben tot hun financiële tegoeden en als verdachte een onzeker bestaan leiden. Het verwijderen van een naam op de lijst kan worden tegengehouden door een van de leden van het Comité (de leden van de Veiligheidsraad hebben ook een zetel in het Comité). Op basis van een Verklaring van de voorzitter van het Comité van 15 augustus 2002 blijft het verwijderen van personen van de lijst een politieke aangelegenheid en blijft het ook mogelijk voor de leden van het Comité om de zogenoemde *de-listing requests* te blokkeren.<sup>33</sup> Behalve dat er geen beroepsmogelijkheden zijn tegen een negatief besluit, en in zake in het bewijs dat in eerste instantie voor de plaatsing op de lijst zorgt niet wordt toegestaan, is het bovendien aan de 'verdachte' dan wel de regering die namens hem een *request for de-listing* indient om het bewijs te leveren dat de persoon ten onrechte op de lijst staat, en dus onschuldig is. Van enige respect voor het beginsel *presumption of innocence* is hier geen sprake.

Naast verschillende pogingen van enkele burgers om via de *de-listing*-procedure bij het Sanctiecomité van de lijst te worden gehaald, heeft de afwezigheid van een internationale rechtsbeschermingprocedure er al toe geleid dat enkele burgers zich tot de nationale of de Europese rechter hebben gewend ter aanvechting van de implementatiemaatregelen. Binnen de Europese Unie kunnen lidstaten immers alleen in opdracht van de EG handelen, omdat het zonder meer blokkeren van financiële tegoeden anders in strijd zou zijn met het vrij verkeer van kapitaal.<sup>34</sup> Uitvoering van het sanc-

tiebeleid van het Sanctiecomité via de Europese wetgever, betekent echter wel dat burgers de geldigheid van deze besluiten (eventueel via de nationale rechter) onder de aandacht van de Europese rechter kunnen brengen. De Europese rechter kan zich natuurlijk niet uitspreken over de geldigheid van de Veiligheidsraadresolutie, maar zal wel acht moeten slaan op mensenrechtengaranties bij de uitvoering van het Europese beleid.<sup>35</sup>

### Bevoegdheidsbeperkingen

Aangenomen dat het in algemene zin mogelijk is dat de Veiligheidsraad maatregelen treft die individuen raken, roept het bovenstaande de vraag op of dit onder alle omstandigheden mogelijk is. Worden de bevoegdheden van de Veiligheidsraad op dit terrein beperkt door het VN-Handvest zelf of bieden mensenrechtenverdragen wellicht aanknopingspunten? Gelet op de vergaande consequenties voor burgers en het strafrechtelijke karakter van de genoemde sanctieregimes worstelt het internationale recht met een aantal nieuwe vragen.

Uitgangspunt bij de beantwoording van deze vragen is dat algemeen wordt geaccepteerd dat de Veiligheidsraad niet in een juridisch vacuüm opereert. In de woorden van het Internationaal Gerechtshof: “[the] political character of an organ cannot release it from the observance of the treaty provisions established by the Charter when they constitute limitations on its powers or criteria for its judgment”.<sup>36</sup> Met het instellen van het ruime sanctieregime tegen Irak, kregen de beperkingen op de bevoegdheden van de Veiligheidsraad nieuwe aandacht.<sup>37</sup>

#### *Mogelijke beperkingen in het VN-Handvest*

De doelstellingen van de Verenigde Naties zijn te vinden in artikel 1 van het VN-Handvest. Als eerste wordt genoemd:

“To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustments or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace.”

De internationale vrede en veiligheid kan dus volgens deze doelstelling op twee wijzen worden gediend, namelijk met dwangmaatregelen en met vreedzame middelen. Enkel voor de tweede categorie wordt er een beperking op de bevoegdheid aangebracht, door te vermelden dat deze doelstelling enkel in overeenstemming met de beginselen van gerechtigheid en internationaal recht mag worden nagestreefd. Tijdens de onderhandelingen over de tekst van het VN-Handvest werd duidelijk dat de belangrijkste

staten niet wilden instemmen met een vergelijkbare clausulering op de eerste categorie maatregelen, de dwangmaatregelen.<sup>38</sup> De beperkingen die gelden op de bevoegdheid om dwangmaatregelen te nemen blijven dus slechts beperkt tot die beperkingen die rechtstreeks uit de ‘Purposes and Principles’ van het VN-Handvest volgen, en het zogenoemde *ius cogens* (dwingend recht).

Zoals duidelijk blijkt uit hoofdstuk VII van het VN-Handvest, impliceert dit systeem dus dat er inbreuken op de (soevereine) rechten van staten kunnen worden gemaakt. In de woorden van Gill:

“[in case] the Council is acting in the context of maintaining or restoring international peace and security, particularly in the determination whether a threat to the peace exist, or a breach of the peace has occurred, and is deciding which measures are necessary to remove the threat or restore the situation it is not bound by legal considerations and, clearly, any enforcement measures it may decide upon will necessarily affect the rights of the transgressing State, as well as the rights of third States. These rights do not disappear, since the Council cannot impose a permanent settlement of a dispute or allocation of rights on any State, but they do come into abeyance to the degree and for as long as the Council determines is necessary to remove the threat, or restore the peace.”<sup>39</sup>

De vraag is echter of er sprake is van een andere situatie in het geval individuen rechtstreeks worden geraakt door het gebruik van *smart sanctions*. In dit verband kan ook worden gewezen op een andere doelstelling van de Verenigde Naties, te weten: “To achieve international co-operation [...] and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion” (artikel 1, lid 3 van het VN-Handvest). Hoewel hier wellicht nog niet direct een verplichting voor de Verenigde Naties uit valt af te leiden om ook zelf de rechten van de mens te respecteren, wordt deze verplichting wel afgeleid uit een aantal andere bepalingen in het VN-Handvest, in het bijzonder de artikelen 24, 55 en 56.<sup>40</sup>

Naast deze mogelijke beperkingen van mensenrechtelijke aard (waarover hieronder meer) lijkt ook artikel 39 relevant. Dit artikel maakt de mogelijkheden van hoofdstuk VII (de dwangmaatregelen, waaronder de sancties vallen) afhankelijk van de vaststelling door de Veiligheidsraad dat er sprake is van “een bedreiging van de vrede, verbreking van de vrede of daad van agressie”. Artikel 39 beperkt daarmee de acties van de Veiligheidsraad tot de handhaving van vrede en veiligheid; maatregelen die ‘slechts’ rechtshandhaving of -herstel tot doel hebben, lijken hier buiten te vallen. Toch is iedereen inmiddels gewend aan besluiten van de Veiligheidsraad die – in de woorden van Gowlland-Debbas – worden gekenmerkt door “recognisable legal patterns which change the legal positions, not only of states, but also of individuals, engendering legal consequences and making possible new normative expectations”.<sup>41</sup> Zo zijn vaststellingen op basis van artikel 39 van het VN-Handvest geregeld gekoppeld aan inbreuken op

het internationale recht en betroffen zij in het bijzonder etnische zuiveringen, genocide of andere schendingen van de rechten van de mens en inbreuken op het humanitaire recht. Veel van deze maatregelen hebben ook directe effecten gehad op individuen (zoals de vaststellen van het illegale karakter van private transacties, het weigeren van bepaalde burgerrechten of immuniteiten, of het uitsluiten van culturele of sportieve evenementen).<sup>42</sup> De zogenoemde *subsequent practice* lijkt daarmee te wijzen op ruimere bevoegdheden van de Veiligheidsraad dan wellicht uit een strikte en oorspronkelijke interpretatie van het VN-Handvest zou zijn af te leiden. Ook in het geval van de sancties na 11 september 2001 bevestigde de Veiligheidsraad dat het de betreffende “horrifying terrorist attacks [...] like any act of international terrorism”, beschouwt als “a threat to international peace and security”.<sup>43</sup>

#### *De bescherming van de rechten van de mens*

Hierboven is al gewezen op de verwijzing naar de rechten van de mens in het VN-Handvest. Daarnaast wordt de binding van de Veiligheidsraad aan rechten van de mens gezocht langs drie verschillende wegen. Ten eerste wordt wel gesteld dat mensenrechtenverdragen die tot stand komen binnen het kader van de Verenigde Naties<sup>44</sup> kunnen worden geacht effect te geven aan de doelstellingen van de organisatie, waarmee de Verenigde Naties ook zelf aan de inhoud van de verdragen zou zijn gebonden.<sup>45</sup> Ten tweede, en tevens ter nadere onderbouwing van het eerste argument, blijkt uit de recente praktijk van de Veiligheidsraad dat deze regelmatig optreedt als waakhond over de naleving van mensenrechten. Immers, grove mensenrechtenschendingen kunnen aanleiding zijn te spreken van een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid, en reden geven daartegen op te treden. Een andere weg leidt via de stelling dat van sommige fundamentele rechten zelfs in crisissituaties niet mag worden afgeweken en dat sommige rechten zelfs het karakter van *ius cogens* (dwingend recht) kunnen hebben. Onder deze categorie zou dan bijvoorbeeld vallen het recht op leven en het recht op gezondheid, maar ook het recht op een eerlijk proces.<sup>46</sup> Met name dit laatste recht is van belang voor het onderwerp van dit hoofdstuk, omdat de genoemde maatregelen van de Veiligheidsraad een duidelijk ‘strafrechtelijk’ karakter hebben, waardoor een eerlijke procesvoering aan belang wint.

Men zou kunnen stellen dat de Veiligheidsraad in de uitoefening van deze bevoegdheden rekening zou moeten houden met de gebruikelijke procedurele waarborgen die gelden voor een eerlijk proces. In de al genoemde *Tadic*-zaak impliceerde de Appeals Chamber dat elementen van het recht op een eerlijk proces als dwingend recht zouden zijn aan te merken, zodat een gerechtelijke orgaan, zoals in dat geval het Joegoslavië Tribunaal, dat recht moest respecteren.<sup>47</sup> Artikel 14 (1) van het Internationaal Verdrag in-

zake Burger- en Politieke Rechten (IVBPR) formuleert het recht op een eerlijk proces als volgt:

“All persons shall be equal before the courts and tribunals. In the determination of any criminal charge against him, or of his rights and obligations in a suit of law, everyone shall be entitled to a fair trial and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law.”

Er wordt algemeen vanuit gegaan dat dit het recht op toegang tot een eerlijk proces omvat.<sup>48</sup> De vraag is of er in het geval van de antiterrorisme maatregelen sprake is van een *criminal charge*. Het lijkt echter in de traditie van de mensenrechtenverdragen niet van belang welk doel een maatregel nastreeft. De maatregel wordt beoordeeld op het effect dat deze heeft voor degene tegen wie die is gericht. Dit volgt uit de interpretatie die is gegeven aan artikel 6 van het Europees Verdrag ter Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) door het Europees Hof ter Bescherming van de Rechten van de Mens (EHRM) van de term *criminal charge*. De uitspraak van het EHRM wordt als toonaangevend beschouwd in het internationaal recht, alhoewel het Mensenrechtencomité de term *criminal charge* uit artikel 14 van het IVBPR nog niet in een uitspraak heeft geïnterpreteerd. Het EHRM geeft aan dat “the nature and severity of the threatened sanction, as well as the type of sanctioned offence is to be drawn upon in evaluating whether a criminal charge exists.”<sup>49</sup> Voor de toepasselijkheid van het recht op een eerlijk proces gaat het er dan om dat de betreffende maatregel een individu in een strafrechtelijke situatie brengt.<sup>50</sup>

In het geval van deze resoluties is duidelijk dat de personen wier namen op de lijsten staan, worden verdacht van deelname aan terroristische organisaties, dan wel van het hebben van contacten met terroristische organisaties. Deze beschuldigingen verwijzen naar een criminele context, en de sanctie die vervolgens wordt opgelegd is van een zodanig karakter dat het vrij functioneren van de betreffende personen wordt verhinderd. Hiermee lijken deze resoluties inderdaad onder de kwalificatie van *criminal charge* te vallen, zoals die aan deze term uit artikel 6 van het EVRM is gegeven.

Aanvaarding van deze vaststelling leidt tot de consequentie dat bij het uitvoeren van deze resolutie de *fair trial*-beginselen in acht dienen te worden genomen. Een van die beginselen is dat een verdachte toegang dient te hebben tot een rechterlijke instantie.<sup>51</sup> Hij heeft bovendien recht in een openbare zitting te worden gehoord door een onafhankelijk en onpartijdig tribunaal, dat bovendien “established by law” dient te zijn.<sup>52</sup> Daarnaast heeft de verdachte recht op inzage in het bewijs tegen hem, en dient er tijdens het proces een *presumption of innocence* te worden gehanteerd. Artikel 2 van het Zevende Protocol bij het EVRM en paragraaf 5 van artikel 14 van het IVBPR stellen bovendien dat er ook een mogelijkheid tot herziening van een besluit moet bestaan. Wanneer op een zeker moment zou blijken dat de plaatsing op de lijst van de namen van personen of entiteiten onte-

recht was, zou conform artikel 3 Zevende Protocol EVRM en paragraaf 6 van artikel 14 van het IVBPR “compensation for miscarriage of justice” plaats dienen te vinden.

Afgezien van de vraag of de Veiligheidsraad inderdaad de beginselen van een eerlijk proces in acht moet nemen (de vraag naar de legaliteit), kan zonder meer worden geconcludeerd dat de procedure bij het Sanctiecomité in materiële zin in ieder geval niet in overeenstemming met bovengenoemde beginselen van een eerlijk proces is. De legitimiteit van de maatregelen is hierdoor in ieder geval in het geding. Door het plaatsen van namen op de lijst, handelt het Comité in zeker zin als een quasi-rechterlijk orgaan, zonder echter de garanties voor de rechten van de verdachten in acht te nemen.

#### *Humanitair-rechtelijke beperkingen*

Een ander terugkerend argument in de discussie over de beperkingen van de bevoegdheden van de Veiligheidsraad in dit verband komt voort uit een vergelijking van sanctieregimes met militaire dwangmaatregelen. In het geval van het laatste type maatregelen wordt gesteld dat beperkingen voortkomen uit humanitair recht, met name waar het gaat om het vinden van een balans tussen militaire noodzakelijkheid en humaniteit. Waarom zouden deze beperkingen wel gelden voor militaire acties, maar niet voor niet-militaire dwangmaatregelen? Als naar de gevolgen van sommige sancties wordt gekeken is een vergelijking inderdaad niet vreemd en in de praktijk blijkt in sanctieregimes ook een evenwicht te worden gezocht tussen de noodzakelijkheid om sancties in te voeren en de eisen van proportionaliteit en effectiviteit. Met name wat de proportionaliteitseis betreft, lijkt er inderdaad toenemende aandacht voor de neveneffecten van sancties.<sup>53</sup> Hoewel sommige sancties de bedoeling hebben om schade toe te brengen aan de bevolking om zo de druk op de betreffende regering te vergroten (denk bijvoorbeeld aan de sancties tegen Zuid-Afrika), kunnen (vaak onbedoelde) neveneffecten (*collateral damage*) ook een bedreiging vormen voor de legitimiteit van een sanctieregime. Dit probleem wordt met name duidelijk wanneer sanctieregimes ook nog eens falen in het bereiken van het gewenste resultaat (denk aan de langdurige sancties tegen Irak). In tegenstelling tot artikel 42 VN-Handvest, waar militaire dwangmaatregelen slechts als een uiterste stap worden gepresenteerd, is het proportionaliteitsbeginsel in artikel 41 niet terug te vinden.

In dit verband kan ook een vergelijking worden gemaakt met de regels rond de rechtmatigheid van zogenoemde tegenmaatregelen (*countermeasures*) in het internationale recht, omdat ook in dat regime de regels duidelijk de grenzen aangeven van de mogelijkheden om tegenmaatregelen te treffen tegen een onrechtmatige handeling van de andere partij. Behalve dat de rechtmatigheid van de tegenmaatregel vervalgt wanneer de eerste onrechtmatige handeling wordt beëindigd, geeft het *countermeasures*-regime

ook duidelijk aan dat bepaalde tegenmaatregelen onder geen enkele omstandigheid geoorloofd kunnen zijn. Ook hier gelden de grenzen van mensenrechtelijke en humanitaire aard. Analoog aan dit stelsel zouden ook de bevoegdheden van de Veiligheidsraad aan beperkingen onderhevig zijn. Immers, een represaillemaatregel wordt geacht onrechtmatig te zijn, maar verliest deze onrechtmatigheid doordat het een reactie is op een daaraan voorafgaande onrechtmatige handeling van de staat tegen wie de represaillemaatregel wordt genomen. Dit lijkt dus te werken volgens het principe 'oog om oog, tand om tand', met dit verschil dat de tegenmaatregel niet van hetzelfde karakter hoeft te zijn als de eerste inbreuk. Daarnaast dient de represaillemaatregel te worden beëindigd wanneer de eerste inbreuk wordt hersteld. Met name in de discussie over de beëindiging van sanctieregimes, zou deze analogie een rol kunnen spelen.

Bij deze twee regimes blijkt dat het in de kern gaat om een zorgvuldige afweging van doel en middelen. Naar analogie zouden de beperkingen die op deze regimes gelden ook van belang zijn voor het sanctieregime omdat het materieel gezien om hetzelfde gaat: alle drie vormen zij een instrument om rechtssubjecten te dwingen om hun verplichtingen onder internationaal recht na te komen.

Tot slot is enige aandacht voor het subsidiariteitsbeginsel<sup>54</sup> hier op zijn plaats. Immers, wanneer de slimme sancties slimmer waren toegepast, met bijvoorbeeld meer aandacht voor de beginselen van een eerlijk proces, dan zou dat nauwelijks afbreuk hebben gedaan aan de effectiviteit van deze maatregelen.

### Tot besluit

Wanneer het antiterrorismebeleid van de Verenigde Naties zich deels meer gaat richten op individuen, door bijvoorbeeld te werken met *smart sanctions*, kan dat directe consequenties hebben voor de rechten van deze individuen. Het VN-Handvest is niet op dergelijke situaties berekend. Semi-strafrechtelijke maatregelen die worden opgelegd zonder tussenkomst van de rechter zijn in strijd met de mensenrechten. De discussie over de vraag of de Veiligheidsraad (of meer in het algemeen: een internationale organisatie) gebonden is aan de rechten van de mens, krijgt een extra dimensie wanneer individuen rechtstreeks het onderwerp worden van internationale besluiten. Bestaande rechtsbeschermingsprocedures schieten te kort, ofwel omdat op nationaal niveau slechts de verplichting geldt voor de staten om de Veiligheidsraadbesluiten uit te voeren, of omdat het internationale systeem onvoldoende is ingericht op juridische conflicten tussen individuen en internationale organisaties.

Het belang van terrorismebestrijding is duidelijk, zoals ook de toepassing van *smart sanctions* grote voordelen kent ten opzichte van algemenere



sanctieregimes. De internationaal-rechtelijke doctrine begint zich echter langzamerhand te realiseren dat met het strafrechtelijk benaderen van individuen om een hogere doelstelling te bereiken andere waarden op de tocht komen te staan. De Veiligheidsraad is dus nog niet slim genoeg. Het belang om niet via een achterdeur afbreuk te doen aan het na de Tweede Wereldoorlog zorgvuldig opgebouwde stelsel ter bescherming van de rechten van de mens, komt naar voren in een toespraak van de VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, Robertson, die zij op 20 maart 2002 hield tijdens de 58<sup>ste</sup> zitting van de Mensenrechtencommissie van de Verenigde Naties:

“Some have suggested that it is not possible to effectively eliminate terrorism while respecting human rights. This suggestion is fundamentally flawed. The only long-term guarantor of security is through ensuring respect for human rights and humanitarian law. The essence of human rights is that human life and dignity must not be compromised and that certain acts, whether carried out by State or non-State actors, are never justified no matter what the ends. At the same time human rights and humanitarian law are tailored to address situations faced by States, such as a public emergency, challenges to national security, and periods of violent conflict. This body of law defines the boundaries of permissible measures, even military conduct. It strikes a fair balance between legitimate national security concerns and fundamental freedoms. [...] The right to fair trial is also explicitly guaranteed under international humanitarian law. The principles of legality and rule of law require that the fundamental requirements of fair trial must be respected even under an emergency.”

Misschien zijn *smart sanctions* inderdaad *a policy makers's dream*, maar we moeten er tegelijkertijd voor waken dat de nieuwe ontwikkelingen leiden tot *a human rights lawyer's nightmare*.

## Noten

1. Zie Veiligheidsraadresolutie 1440 (2002), 24 oktober 2002, par. 2.
2. Respectievelijk Veiligheidsraadresolutie 827(1993) en Veiligheidsraadresolutie 955(1994), annex.
3. Zie: *Report of the Secretary-General pursuant to para. 2 of Security Council Resolution 808(1993)*, Doc. S/25704, 3 May 1993, par. 26.
4. Opgericht bij Veiligheidsraadresolutie 1267(1999), 15 oktober 1999. In resolutie 1267 dringt de Veiligheidsraad er op aan, “that the Afghan faction known as the Taliban [...] comply promptly with its previous resolutions and in particular cease the provision of sanctuary and training for international terrorists and their organizations [...]”. De Veiligheidsraad eiste tevens “that the Taliban turn over Usama bin Laden without further delay [...]”. Tot de maatregelen die zijn genomen, behoren ook een ‘luchtembargo’ tegen de Taliban en het bevriezen van hun financiële tegoeden. Er wordt tevens een Sanctiecomité opgericht om toe te zien op de praktische uitvoering van de sancties.
5. Paragraaf 8(c) en 16(b) van Veiligheidsraadresolutie 1333(2002).
6. De lijsten zijn aangepast op 8 oktober 2001 (SC/7166), 19 oktober 2001 (SC/7180-SC/7181), 9 november 2001 (AFG/163-SC/7206), 26 november 2001 (AFG/

- 169-SC/7222), 26 december 2001 (AFG/176-SC/7252), 14 januari 2002 (AFG/177-SC/7264), 14 januari 2002 (AFG/178-SC/7265), 15 januari 2002 (Resolutie 1388(2002) SC/7269), 16 januari 2002 (AFG/179-SC/7273), 24 januari 2002 (AFG/184-SC/7279), 25 april 2002 (AFG/196-SC/7377), 27 augustus 2002 (SC/7490), 4 september 2002 (SC/7494), 11 september 2002 (SC/7502), 30 september 2002 (SC/7519), 10 oktober 2002 (SC/7525), 22 oktober 2002 (SC/7543), 25 oktober 2002 (SC/7548), 28 oktober 2002 (SC/7549). Zie voor de *New Consolidated list pursuant to Security Council resolution 1267(1999), 1333(2000) and 1390(2002)* <www.un.org/docs/sc/committees/1267/1267ListEng.htm>.
7. Zo is bijvoorbeeld de Groupement Islamique Armé (GIA) vooral actief in Algerije. De Abu Sayyaf Group is met name actief in de Filipijnen. De vermeende connecties van beide organisaties met al-Qaeda zijn omstrede.
  8. Gowlland-Debbas, V. (2001), UN sanctions and international law: an overview, *United Nations Sanctions and International Law*. Ed. V. Gowlland-Debbas, The Hague, 1-28, op 12.
  9. Zie voor een uitgebreide verhandeling over het VN-sanctiebeleid en het internationale recht: Gowlland-Debbas (2001).
  10. In verscheidene situaties werd het instellen van VN-sancties aanbevolen door de Algemene Vergadering: bijvoorbeeld tegen Spanje (1951), Noord-Korea en China, Zuid-Korea, en Israël. Zie: Conforti, B. (2000), *The Law and Practice of the United Nations*, The Hague, second, revised edition, 214-217.
  11. Zie bijvoorbeeld Veiligheidsraadresolutie 713(1991) aangaande de Federale Republiek van Joegoslavië, Resolutie 748(1992) aangaande Libië, Resolutie 751(1992) aangaande Somalië, Resolutie 841(1993) aangaande Haïti, Resolutie 864(1993) aangaande UNITA in Angola, Resolutie 918(1994) aangaande Rwanda, Resolutie 788(1992) aangaande Liberia, Resolutie 1132(1997) aangaande Sierra Leone, en Resolutie 1160 (1998) aangaande de Federale Republiek Joegoslavië, inclusief Kosovo.
  12. *Supplement to an Agenda for Peace*, 1995, par. 70.
  13. Voor een overzicht van verschillende meningen, zie bijvoorbeeld: Genugten, W.J.M. van & G.A. de Groot (eds.) (1999), *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights. A Multidisciplinary Approach*, Antwerpen, etc. Zie ook: Cortright, D. & G.A. Lopez (2001), *Assessing smart sanctions. Targeting sanctions: lessons from the 1990s, Smart Sanctions: The Next Steps*. Ed. M. Brzoska, Baden-Baden, 19-38, op 19.
  14. Craven, M. (2002), Humanitarianism and the quest for smarter sanctions, *European Journal of International Law*, 13, 1, 43-61, op 47.
  15. De resultaten van het 'Interlaken Process' zijn te vinden op <www.smart-sanctions.ch>; vele bijdragen aan het 'Bonn-Berlin Process' zijn gebundeld in Brzoska, M. (2001), *Smart Sanctions: The Next Step. The Debate on Arms Embargoes and Travel Sanctions within the "Bonn Berlin Process"*, Baden-Baden. Zie uitgebreider Bulterman, M. (2003), *Gevolgen van internationale sancties voor banken en andere financiële instellingen*, *Bankjuridische reeks* (in druk).
  16. *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*, A/55/1, 2000, 13.
  17. Zie: Cortright & Lopez (2001), 19. In het geval van Angola zou men kunnen beargumenteren dat de verschillende sancties (wapens en olie van 1993, reis en diplomatiek in 1997, en diamanten in 1998) samen een bijna alomvattend regime opleverden.
  18. *Ibid.*, 22.
  19. Een dergelijke kwalificatie is nodig volgens artikel 39 van het VN-Handvest, alvorens de Veiligheidsraad kan overgaan tot dwangmaatregelen. In Veiligheidsraadresolutie 1377 van 12 november 2001 stelt de Veiligheidsraad zelfs dat terrorisme dient te worden beschouwd als een van de ernstigste bedreigingen voor de internatio-

- nale vrede en veiligheid in de 21ste eeuw. Zie ook Veiligheidsraadresoluties 1368 van 12 september 2001 en 1373 van 28 september 2001.
20. Zo stelde de Veiligheidsraad sancties in tegen Libië in maart 1992 naar aanleiding van de aanslag op PanAm-vlucht 103 boven Lockerbie (Veiligheidsraadresolutie 748(1992)). Tijdens de Veiligheidsraadzitting werd wel gediscussieerd over de kwalificatie van terrorisme als een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid. Men was toen van oordeel dat deze kwalificatie mogelijk was vanwege de betrokkenheid van Libië zelf bij de aanslag (zie: *UN Doc. S/PV.3033*, 47 (Canada); 79-80 (Verenigde Staten); 82 (Frankrijk); 87 (Rusland); 91 (Hongarije); 92 (Oostenrijk); 94 (India); 103-106 (Verenigd Koninkrijk); *UN Doc. S/PV.3063*, 67 (Verenigde Staten); 68-69 (Verenigd Koninkrijk)).
21. *The Charter of the United Nations. A Commentary*. Ed. B. Simma (1994), Oxford, 624.
22. De term 'rechtstreeks raken' lenen we uit het EG-Verdrag en de interpretatie die aan die term is gegeven door het Hof van Justitie van de EG. Om een vernietigingsberoep tegen besluiten van de EG in te kunnen stellen op basis van de procedure van artikel 230 van het EG-Verdrag, dient een individu aan te tonen dat hij rechtstreeks wordt geraakt, indien hij niet zelf de adreessaat is van de regeling. Volgens het Hof van Justitie is er sprake van 'rechtstreeks raken' wanneer "het optreden van een lidstaat beperkt blijft tot een zuiver technische uitvoeringshandeling". In de jurisprudentie van het Hof van Justitie wordt dit begrip gebruikt als ontvankelijkheids criterium voor de zogenoemde 230-procedure. *In casu* hanteren we dit begrip enkel vanwege de materiële betekenis en niet als formeel ontvankelijkheids criterium voor een beroepsprocedure.
23. *The Prosecutor v. Dusko Tadic a/k/a/ 'Dule'*, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2 October 1995, par. 28-40.
24. Zie: *Report of the Secretary-General (1993)*, par. 29: "It should be pointed out that, in assigning to the International Tribunal the task of prosecuting persons responsible for serious violations of international humanitarian law, the Security Council would not be creating or purporting to 'legislate' that law. Rather, the International Tribunal would have the task of applying existing international humanitarian law."
25. Er kan in dit kader nog worden gewezen op toekomstige mogelijkheden via het Internationaal Strafhof (ICC). Met de inwerkingtreding van het Statuut van het Hof, heeft de Veiligheidsraad de bevoegdheid gekregen om zaken voor te leggen aan het Hof (artikel 13 (b) Statuut van Rome). Alhoewel terrorisme (nog) niet tot de rechtsmacht behoort, zou het denkbaar kunnen zijn dat grootschalige terroristische aanslagen als misdaden tegen de menselijkheid worden gekwalificeerd, en als zodanig aan de rechtsmacht van het ICC worden onderworpen. Zeven jaar na inwerkingtreden van het ICC kan bovendien de materiële rechtsmacht worden herzien (artikel 121 en 123 van het Statuut van Rome). In het verleden is reeds gesproken over het opnemen van terrorisme in de materiële rechtsmacht. Het ontbreken van een definitie heeft dit tot op heden verhinderd.
26. Zie ook: Gowlland-Debbas (2001), 12.
27. Veiligheidsraadresolutie 1373(2001) stelt bindende maatregelen vast die staten verplichten de financiële tegoeden van personen en entiteiten die worden verdacht van het hebben van contacten met terroristische organisaties te bevriezen.
28. Zie noot 22.
29. Zie de verwijzing naar de 'Guidelines of the Committee' aangenomen op 1 februari 2000 (*Press Release SC/6802*, 8 February 2000) in het *Report of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) concerning Afghanistan, containing an account of the Committee's activities since its establishment*, 29 December 2000, S/2000/

- 1254, par. 12.
30. Burci, G.L. (2001), Interpreting the humanitarian exceptions through the Sanctions Committees, in: Gowlland-Debbas (ed.) (2001), 143-154, op 144-145.
31. Zie voor deze discussie bijvoorbeeld: Yemin, E. (1969), *Legislative Powers in the United Nations and Specialised Agencies*, Leyden; en Kirgis, F.L. (1995), 'The Security Council's first fifty years', *American Journal of International Law*, 89, 3, 520.
32. Zie voor enkele oorzaken: Graefrath, B. (1993), Leave to the Court what belongs to the Court: the Libyan case, *European Journal of International Law*, 4, 2, 184-205; Bedjaoui, M., (1994), *The New World Order and the Security Council: Testing the Legality of its Acts*, Dordrecht; Alvarez, J.E. (1996), Judging the Security Council, *American Journal of International Law*, 90, 1, 1-39; Bowett, D.W. (1996), The Court's role in relation to international organisations, *Fifty Years of the International Court of Justice: Essays in Honour of Sir Robert Jennings*. Eds. V. Lowe & M. Fitzmaurice, Cambridge.
33. Zie: *Press Release SC/7487*, AFG/203, 15 August 2002: "Without prejudice to available procedures, a petitioner (individual(s), groups, undertakings, and /or entities on the 1267 Committee's [the Committee] consolidated list) may petition the government of residence and/or citizenship to request review of the case. In this regard, the petitioner should provide justification for the de-listing request, offer relevant information and request support for de-listing.
- The government to which a petition is submitted ("the petitioned government") should review all relevant information and then approach bilaterally the government(s) originally proposing designation ("the designating government(s)") to seek additional information and to hold consultations on the de-listing request.
- The original designating government(s) may also request additional in-

formation from the petitioner's country of citizenship or residency. The petitioned and the designating government(s) may, as appropriate, consult with the Chairman of the Committee during the course of any such bilateral consultations.

If, after reviewing any additional information, the petitioned government wishes to pursue a de-listing request, it should seek to persuade the designating government(s) to submit jointly or separately a request for de-listing to the Committee. The petitioned government may, without an accompanying request from the original designating government(s), submit a request for de-listing to the Committee, pursuant to the no-objection procedure.

The Committee will reach decisions by consensus of its members. If consensus cannot be reached on a particular issue, the Chairman will undertake such further consultations as may facilitate agreement. If, after these consultations, consensus still cannot be reached, the matter may be submitted to the Security Council. Given the specific nature of the information, the Chairman may encourage bilateral exchanges between interested Member States in order to clarify the issue prior to a decision."

34. Europese regelingen die deels uitvoering geven aan de resoluties van de Veiligheidsraad, deels eigen sanctiebeleid op het terrein van terrorismebestrijding weergeven: Commissieverordening (EG) 2199/2001, 12 november 2001; Raadsverordening (EG) 467/2001, 6 maart 2001; Raadsverordening (EG) 2580/2001, 27 december 2001; Raadsverordening (EG) 881/2002, 27 mei 2002; Besluit van de Raad (EG) 927/2001, 27 december 2001; Besluit van de Raad (EG) 334/2002, 2 mei 2002; Besluit van de Raad (EG) 848/2002, 28 oktober 2002.
35. De namen van drie Zweden van Somalische afkomst werden op de lijst van het VN-Sanctiecomité geplaatst, en als gevolg daarvan gaf de EG opdracht hun financiële goederen te bevriezen. Zij hebben een actie tot nietigverkla-

- ring gestart bij het Gerecht van Eerste Aanleg van het Hof van Justitie van de EG (Case T-306/1 R, *Aden and others v. Council and Commission*). Tevens zijn procedures tot nietigverklaring van EG-besluiten gestart bij het Gerecht van Eerste Aanleg van het Hof van Justitie van de EG: PKK en KNK (Case T-229/02), het Koerdisch Nationale Congres (Case T-206/02), en de Organisatie van Mujahedeer van het volk van Iran (Case T-228/02). In het Verenigd Koninkrijk speelt de zaak *R. (on the application of Olthman) v. Secretary of State for Work and Pensions*, [2001] EWCH Admin 1022 (Q.B. 2001).
36. *Admission of a State to the United Nations*, ICJ Reports, 1948, 65.
  37. Zie voor een weergave van dit debat: O'Connell, M.E. (2002), Debating the law of sanctions, *European Journal of International Law*, 13, 1, 63-79.
  38. Simma (ed.) (1994), 52.
  39. Gill, T. (1995), Legal and some political limitations on the power of the UN Security Council to exercise its enforcement powers under Chapter VII of the Charter', *Netherlands Yearbook of International Law*, 26, 33-138, op 67-68.
  40. *Ibid*, 77.
  41. Gowlland-Debbas (ed.) (2001), 9.
  42. *Ibid*, 10.
  43. Resolutie 1368(2001), 12 September 2001.
  44. Tot de belangrijkste mensenrechtenverdragen die onder auspiciën van de Verenigde Naties tot stand zijn gekomen, behoren: International Covenant on Civil and Political Rights (1966), International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966), Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (1948), Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1984), Slavery Convention (1926, amended by Protocol (1953)), Convention Relating to the Status of Refugees (1951), Convention Relating to the Status of Stateless Persons (1954), Convention on the Political Rights of Women (1953), International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1966), International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid (1973), Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1979).
  45. Gill (1996), 77: "The duty of the Security Council to respect essential human rights and humanitarian values – including nearly all of the rules of the humanitarian law or armed conflict – can be derived from a number of Charter provisions, specifically Articles 24, 1 (3), 55 and 56, from UN practice and from the subsequent development of human rights and humanitarian law since the Charter came into force in 1945".
  46. Zie bijvoorbeeld: Wet, E. de (2001), Human rights limitations to economic enforcement measures under Article 41 of the United Nations Charter and the Iraqi sanctions regime, *Leiden Journal of International Law*, 14, 2, 277-300; en Nollkaemper, A. & E. de Wet (2002), 'Judicial Review of Security Council Decisions by National Courts', unpublished paper.
  47. *Prosecuter v. Tadic*, Decision of the Appeals Chamber, 2 October 1995, par. 42
  48. Zie bijvoorbeeld Weissbrodt, D. (2001), *The Right to a fair Trial under the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights*, The Hague, 130.
  49. *Lauko v. Slovakia*, Application no. 26248/95, Judgement of 2 September 1998, par. 56.
  50. *Lutz v. Germany*, Application no. 9912/82, Judgment of 25 August 1987, par. 55. Zie ook de criteria ontwikkeld in de *Engel*-zaak, en de toepassing in *Oztürk v. Duitsland* in par. 55: "On this point the Court would simply refer back to its well-established case-law holding that 'charge', for the purpose of Article 6, may in general be defined as 'the official notification given to an individual by the competent authority of an allegation that he has committed a criminal offence', although 'it may in some instances take the form of other

measures which carry the implication of such an allegation and which likewise substantially affect the situation of the suspect'."

51. Volgens het EHRM in de *Golder v. Verenigd Koninkrijk*-zaak bestrijkt artikel 6 van het EVRM ook "a right to invoke legal procedures consistent with the article when a person faces a loss of rights or an imposition of obligations". Zie *Golder v. Verenigd Koninkrijk*, Application no. 18, 7 May 1974, pars. 26-36.
52. In de *Tadic*-zaak zette de Appeals Chamber uiteen dat om aan de voorwaarde "established by law" te voldoen, een tribunaal "[has to be] established according to the rule of law, it must be established in accordance with the proper international standards, it must provide all the guarantees of fairness, justice and even-handedness, in full conformity with internationally recognized human rights instruments". Zie *Prosecutor v. Tadic*, Decision of the Appeals Chamber on the Defence Motion for Interlocutory appeal on Jurisdiction, Case no. IT-94-1-AR72, 2 October 1995, par. 45.
53. Zie bijvoorbeeld *Report by Marc Bossuyt, written for the UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights* (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/33).
54. Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat het binnen het scala van ter beschikking staande middelen, het minst ingrijpende middel de voorkeur geniet.