

Bestuurlijke vernieuwing van de VN-Veiligheidsraad Wereldwetgever of achterhaald instituut?

BIBI T. VAN GINKEL & RAMSES A. WESSEL*

Inleiding

Het lijkt er op dat de VN-Veiligheidsraad in deze tijd in zijn handelen op twee gedachten hinkt. Om nog als serieuze speler te worden beschouwd als het gaat om optreden tegen zogenoemde nieuwe bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid, zoekt de Veiligheidsraad naar nieuwe middelen, daarmee balancerend op de grenzen van zijn bevoegdheden. Gelijktijdig lijkt de Raad zich bewust van het feit dat al te veel institutionele acrobatiek op lange termijn zijn geloofwaardigheid weer zal ondermijnen; zeker wanneer hij bij zijn handelen geen aandacht heeft voor wat we voor het gemak maar even *good governance*-beginselen zullen noemen.

De nieuwe bedreigingen waarmee de internationale gemeenschap zich voornamelijk geconfronteerd ziet, zijn het internationaal terrorisme en de dreiging dat terroristische organisaties pogingen zouden ondernemen om massavernietigingswapens in handen te krijgen en zonodig in hun strijd te gebruiken. Gezien het feit dat de vermeende actoren achter deze dreigingen geen staten maar over het algemeen niet-statelijke actoren zijn, lijkt het Handvest van de Verenigde Naties en de van oudsher gehanteerde interpretatie daarvan niet langer het geschikte instrument te zijn om tegen deze dreigingen op te treden.

Hoewel er reeds enige tijd intensief wordt gediscussieerd over de hervormingen van de Verenigde Naties, zal men het tot de tijd dat deze discussies tot concrete hervormingen hebben geleid moeten doen met de 'creatieve' interpretatie van de bevoegdheden zoals zij in het Handvest zijn neergelegd. In de leer van het recht der internationale organisaties is deze 'creatieve' wijze van het interpreteren van bevoegdheden geen vreemde eend. Volgens de leer van de zogenoemde *implied powers*-theorie wordt een organisatie geacht die bevoegdheden te hebben die – ook al zijn ze niet expliciet in het oprichtingsverdrag van de organisatie vastgelegd – voor het bereiken van de doelstellingen van de organisatie of aan deze or-

* Mr. B.T. van Ginkel is als onderzoeker verbonden aan de Leerstoel Internationaal en Europees Institutioneel Recht, Universiteit Utrecht, en aan de Onderzoeksschool Rechten van de Mens. Dr. R.A. Wessel is als universitair hoofddocent internationaal en Europees recht verbonden aan het Centre for European Studies, Universiteit Twente.

ganisatie specifiek toegekende bevoegdheden noodzakelijk zijn. Die veiligheidssituaties die bij de oprichting van de Verenigde Naties niet waren voorzien, en waarvoor het Handvest op het eerste oog daarom niet lijkt te zijn toegerust, kan de organisatie daarom toch het hoofd bieden op basis van zijn doelstellingen met in achtneming van de *implied powers*-theorie. Deze vrije interpretatiemethode is echter niet zonder beperkingen.

Wanneer men de ontwikkelingen van de handelingen van de Veiligheidsraad van de laatste jaren beschouwt, valt op dat de Veiligheidsraad niet langer enkel optreedt als politiemans van de wereldvrede door als uitvoerder toe te zien op de reeds bestaande afspraken. De nieuwe methodes van de Veiligheidsraad hebben meer weg van de maatregelen van een (quasi) wetgever, een (quasi) rechterlijk orgaan en een bestuurlijk orgaan. Los van het probleem dat het lastig is vast te stellen op grond van welke juridische basis de Veiligheidsraad zich meent deze nieuwe functies te kunnen aanmeten, is het bovendien lastig de rechtmatige uitvoering van deze bevoegdheden te kunnen vaststellen nu het 'oude' systeem van beperkingen op dwangmaatregelen vooral was ingericht om de taak van de Veiligheidsraad als politieagent te reguleren en te beperken.

Daarnaast vindt er een andere ontwikkeling plaats, die zich ook buiten de directe invloed van de niet-leden van de Veiligheidsraad afspeelt, en dat is het nadrukkelijker gebruik van subcomités om nader uitvoering te geven aan beleid van de Veiligheidsraad. Het is echter niet altijd helder of het bij de oprichting van een dergelijk orgaan inderdaad om een subcomité gaat, of dat er sprake is van een 'verpakte' oprichting van een subsidiair orgaan. Het Handvest biedt de mogelijkheid om subsidiaire organen op te richten, en het is algemeen geaccepteerde praktijk dat een subsidiair orgaan taken kan uitvoeren die niet tot de bevoegdheden van het oprichtende orgaan behoren. Ook in dit geval geldt echter dat deze optie niet zonder grenzen is. De controle op die grenzen is echter moeilijk te stellen. Bovendien vindt er in de huidige praktijk van de Veiligheidsraad een institutionalisering van de subcomités plaats, waardoor deze zich steeds meer als autonome organen gaan gedragen.

Het is de vraag of deze ontwikkelingen en de ermee samenhangende problemen voldoende aan de orde komen bij de discussie en onderhandelingen die momenteel plaatsvinden over de hervormingen van de Verenigde Naties. In dit artikel wordt achtereenvolgens ingegaan op de 'nieuwe' functies van de Veiligheidsraad en het gebruik van subcomités. Vervolgens worden mede in het licht van deze ontwikkelingen de hervormingsvoorstellen van de Verenigde Naties geanalyseerd. Daarbij is ook aandacht voor een zeer belangrijke pijler van het systeem van collectieve veiligheid, namelijk het recht op zelfverdediging. Gezien de nieuwe dreigingen is de vraag gesteld of er niet een mogelijkheid zou moeten bestaan om 'preëemptief' op te treden.

De nieuwe functies van de Veiligheidsraad

De opbouw van het VN-Handvest duidt op een rol voor de Veiligheidsraad die het beste is te vergelijken met die van een politieagent. De regel is dat staten geen geweld mogen gebruiken tegen elkaar en bovendien in de relaties met elkaar en tevens intern respect moeten tonen voor de regels van het internationaal recht, humanitair recht en mensenrechten in het bijzonder. Daar waar staten deze regels niet in acht nemen, treedt de Veiligheidsraad op om de situatie te herstellen die door het niet respecteren van de regels de internationale vrede en veiligheid bedreigt.¹ Hoofdstuk VII van het Handvest biedt daarvoor bij uitstek handvatten, daar het mogelijk is om bindende maatregelen af te kondigen om de internationale vrede en veiligheid te handhaven of te herstellen.² De bevoegdheden die de Veiligheidsraad onder hoofdstuk VI van het Handvest heeft, zijn daarentegen overwegend *aanbevelend* van aard en richten zich bovendien op situaties die mogelijkerwijs dreigen af te glijden naar een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid.³ Ook de Algemene Vergadering heeft bevoegdheden op het gebied van vrede en veiligheid, maar deze richten zich met name op *algemene* aspecten die kunnen leiden tot situaties die een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid kunnen vormen,⁴ in tegenstelling tot de bevoegdheid van de Veiligheidsraad die zich richt op specifieke situaties die kunnen worden gekwalificeerd als bedreigend voor de internationale vrede en veiligheid. De vergaande bevoegdheden van de Veiligheidsraad in die specifieke situaties, die gezien de tekst van het Handvest op die momenten niet expliciet worden beperkt door de beginselen van gerechtigheid of internationaal recht,⁵ zijn dan ook niet per se gericht op het herstellen van een onrechtmatige situatie, maar op het herstellen van de vrede. De maatregelen die daadwerkelijk voor dit doel worden genomen, kunnen daarom over het algemeen worden gekwalificeerd als preventief en/of tijdelijk.⁶ Het is op basis van deze argumenten dat we kunnen concluderen dat het Handvest van de Verenigde Naties in eerste instantie voor de Veiligheidsraad een uitvoerende taak voor ogen had, of zoals al aangegeven, een rol als politieagent voor de internationale vrede en veiligheid.

Wanneer we het hebben over de 'nieuwe' functies van de Veiligheidsraad, hebben we het met name over de wetgevende en de quasi-rechtsprekende handelingen van de Veiligheidsraad.⁷ Bij wetgevende handelingen gaat het om het bindend vaststellen van nieuwe normen voor de lidstaten. Bij quasi-rechtsprekende handelingen gaat het om het bindend vaststellen van een bepaalde rechtswerkelijkheid die vervolgens bepaalde consequenties met zich brengt.

De wetgevende handelingen van de Veiligheidsraad

Hoewel de Veiligheidsraad natuurlijk niet van de ene op de andere dag concludeerde dat hij met de aloude instrumenten niet meer adequaat op de veranderingen van de dreigingen dacht te kunnen reageren, is er wel duidelijk een keerpunt waarneembaar na 11 september 2001. De Veiligheidsraad heeft reeds direct na 11 september 2001 met het aannemen van resolutie 1373 op 28 september 2001 een ferme stap gezet in de strijd tegen het terrorisme.⁸ Deze resolutie legde staten de verplichting op om maatregelen te treffen tegen de financiering van terrorisme en deze handelingen bovendien strafbaar te stellen in hun nationale wetgeving. Daarnaast stelde het een toezichthoudend mechanisme op met de oprichting van het Counter-Terrorism Committee (CTC), waaraan staten moeten rapporteren over hun vorderingen op dit terrein.

Deze resolutie was in die zin opvallend dat het veel van de verplichtingen die in het toen nog niet in werking getreden verdrag betreffende de bestrijding van de financiering van terrorisme waren opgenomen, overnam.⁹ Traditioneel is de Algemene Vergadering het orgaan bij uitstek om het onderhandelen over nieuwe verdragsverplichtingen, waar staten vrij in zijn om zich er wel of niet aan te binden, te faciliteren. Deze traditionele methode kent echter enkele bezwaren. Om te beginnen is het tijdrovend. Daarnaast is de uitkomst niet altijd bevredigend, gezien de concessies die moeten worden gedaan om tot overeenstemming te komen, en daarnaast hebben de staten het zelf in de hand of ze zich wel of niet binden aan deze nieuwe verplichtingen. Het aannemen van een Veiligheidsraadresolutie ondervangt deze problemen natuurlijk. De vergelijking dient zich aan met het door de Veiligheidsraad oprichten van het Joegoslavië Tribunaal, wat in de woorden van de Secretaris-generaal de voorkeur verdiende om per verdrag te worden opgericht, maar wat gezien de dringende noodzaak om zo spoedig mogelijk in werking te treden en bovendien bindend zou moeten zijn voor met name de bij het conflict betrokken partijen en in het belang van het herstel van de vrede en veiligheid, desondanks per resolutie zou worden opgericht.¹⁰

Resolutie 1373 wordt veelal gekenschetst als de eerste resolutie waarin de Veiligheidsraad zich als wetgever manifesteert. De kwalificatie van een wetgevende maatregel hangt in grote mate af van de definitie die wordt gehanteerd. Volgens sommigen kan een maatregel als wetgevend worden gekwalificeerd wanneer deze unilateraal wordt afgekondigd, in algemene bewoordingen is gesteld, en tot doel heeft een norm te stellen. Volgens deze criteria zouden echter ook economische sancties onder deze categorie vallen, terwijl deze toch in de eerste plaats zijn bedoeld als uitvoeringshandelingen in dienst van een van de belangrijkste doelstellingen van de Verenigde Naties, namelijk het herstellen of handhaven van de internationale vrede en veiligheid. Gezien het feit dat het treffen van economische

sancties oude stijl¹¹ duidelijk zijn bedoeld om druk uit te oefenen op de adreessaat van de sanctie opdat deze zijn gedrag aanpast – wat de internationale vrede en veiligheid ten goede zou moeten komen – zijn deze maatregelen eerder te kwalificeren als tijdelijke of preventieve maatregelen, duidelijk gelieerd aan een bepaalde situatie. De maatregelen die volgen uit resolutie 1373 zijn echter geenszins bedoeld als tijdelijke maatregelen, maar zijn zonder zogenoemde *sunset*-clausule aangenomen. Hierdoor zijn ze in principe voor onbepaalde tijd van kracht. Gezien het gebrek aan koppeling met een concreet conflict of een concrete dreiging, waarvan men tenslotte zou kunnen constateren dat deze is opgelost of waarvan het gevaar is geweken, is ook niet via die weg enig aspect van tijdelijkheid in de resolutie te bespeuren. En hoewel de maatregelen die de resolutie voorschrijft een preventieve doelstelling hebben (namelijk het voorkomen van de financiering van terrorisme), zijn ze toch niet van een dergelijk preventief karakter dat daarmee een aanwijsbaar gevaar direct wordt afgewend. De maatregelen die volgen uit resolutie 1373 hebben een duidelijk wetgevend karakter. Er worden zonder twijfel nieuwe normen vastgesteld die bovendien een algemeen karakter hebben. Op het moment van aannemen van resolutie 1373 was het Verdrag betreffende de bestrijding van de financiering van terrorisme immers nog slechts door 47 staten getekend, en door slechts vier staten geratificeerd.¹² De status van de verdragstekst op dat moment geeft daarom geen aanleiding te concluderen dat de Veiligheidsraad slechts verwoordt wat reeds gewoonrecht was. Er was immers geenszins sprake van een wijdverbreide praktijk en een daaraan ten grondslag liggende *opinio iuris*. Voorzover men al kan spreken van het feit dat toch tenminste 47 staten het verdrag hadden getekend, en daarmee conform art. 18 van het Weens Verdragenverdrag zijn gebonden aan de geest van het verdrag,¹³ is dat nog steeds slechts ongeveer een kwart van het aantal staten voor welke de resolutie bindend zal zijn. De verplichtingen die door deze resolutie werden geschapen waren dus daadwerkelijk nieuwe verplichtingen. Bovendien is in het verdrag geen toezichhoudend mechanisme opgenomen, terwijl dit bij de resolutie wel het geval is. Ten tweede heeft de resolutie een algemeen karakter nu deze zich tot alle staten richt en hen opdraagt in zijn algemeenheid maatregelen te treffen tegen terrorisme – zonder dit begrip overigens verder te definiëren. Dat de Veiligheidsraad hier dus optrad als wetgever is duidelijk. De vraag is echter of de Veiligheidsraad hier toe bevoegd is, en indien dit het geval is, of hij binnen zijn bevoegdheden heeft gehandeld door de waarborgen die bij deze bevoegdheid horen in acht te nemen. In dit kader is het ook interessant in ogenschouw te nemen dat resolutie 1373 destijds unaniem is aangenomen door de Veiligheidsraad en dat dit is geschied zonder dat er lange onderhandelingen aan vooraf zijn gegaan.¹⁴ Vanuit de grote groep van niet-Veiligheidsraadleden klonk bovendien weinig tot geen protest

ten aanzien van het wetgevende karakter van de resolutie. Uiteraard speelt het feit dat dit alles daags na 11 september 2001 plaatsvond parten. De meeste staten stonden te dringen om aan te tonen dat zij zich in het kamp van de Amerikanen wilden scharen, en in ieder geval niet tegen hen waren. Maar daarnaast was bij vele staten nog niet ten volle de consequentie van de resolutie doorgedrongen. Voorzover bestaande bezwaren tegen deze wetgevende handelingen van de Veiligheidsraad werden geuit, werden deze tevens gesust met de bezwerende woorden dat het om een uitzondering zou gaan, en dat het geenszins de bedoeling was dat de Veiligheidsraad in het vervolg als wetgever zou gaan op treden, daar in het bijzonder de Algemene Vergadering hierin faciliterend optreedt.

De vraag is of gezien het aannemen van Veiligheidsraadresolutie 1540 op 28 april 2004 men nog steeds kan vasthouden aan de argumenten dat het met de wetgevende handelingen van de Veiligheidsraad om een uitzondering zou gaan. Ook deze resolutie lijkt namelijk een wetgevend karakter te hebben.¹⁵ De resolutie legt staten de verplichting op zich te onthouden van het geven van welke steun dan ook aan niet-statelijke organen bij het ontwikkelen, verkrijgen, transporteren of gebruiken van massavernietigingswapens en hun lanceerinstallaties. Staten wordt bovendien opgedragen in hun nationale wetgeving het geven van steun aan dergelijke actoren bij het ontwikkelen, verkrijgen, transporteren of gebruiken van massavernietigingswapens en hun lanceerinstallaties strafbaar te stellen, in het bijzonder wanneer deze wapens voor terroristische doeleinden worden gebruikt. De assistentie of financiering van deze handelingen dient bovendien strafbaar te worden gesteld. Tot slot dienen staten ook nationale maatregelen te nemen ter voorkoming van de proliferatie van massavernietigingswapens en hun lanceerinstallaties en andere verwante materialen, en effectieve grenscontroles en rechtshandhavingmaatregelen uit te voeren en controle uit te oefenen op export en verschepingen. Net als bij resolutie 1373, wordt er een comité opgericht om toezicht te houden op de uitvoering van deze resolutie.

De resolutie beoogt een rechtslacune te vullen, daar de bestaande internationale regelingen betreffende massavernietigingswapens aan de ene kant en de internationale regelingen betreffende internationaal terrorisme aan de andere kant niet afdoende zouden zijn om het hoofd te bieden aan de dreiging die uitgaat van terroristische niet-statelijke entiteiten die uit zijn op het verkrijgen van massavernietigingswapens.¹⁶ De motivatie om een rechtslacune te vullen geeft al aan dat de Veiligheidsraad hier de bedoeling heeft om wetgevend op te treden. Opnieuw is er bij deze resolutie niet een koppeling te maken met een concrete bedreiging van of inbreuk op de internationale vrede en veiligheid, en is de resolutie algemeen van karakter.

Anders dan bij het aannemen van resolutie 1373, is er een aanzienlijke periode van onderhandelingen voorafgegaan aan het aannemen van resolutie 1540. Bovendien heeft er een open debat plaatsgevonden in de Veiligheidsraad, waarbij meer dan dertig staten die geen lid zijn van de Raad commentaar leverden op de tekst van de ontwerp-resolutie.¹⁷ Naar aanleiding van dit debat zijn nog wijzigingen aangebracht in de tekst van de ontwerp-resolutie, voordat deze ter stemming aan de Veiligheidsraad werd aangeboden op 28 april 2004. Tijdens het open debat spraken echter meerdere staten hun bezorgdheid uit over de nieuwe richting die de Veiligheidsraad op lijkt te gaan met het omarmen van de wetgevende functie onder hoofdstuk VII van het Handvest. De vertegenwoordiger van India stelde in dat open debat dan ook: "We are concerned that the exercise of legislative functions by the Council, combined with recourse to Chapter VII mandates, could disrupt the balance of power between the General Assembly and the Security Council, as enshrined in the Charter."

De bezorgdheid ten aanzien van de ontwikkeling naar meer wetgevende activiteiten van de Veiligheidsraad is terecht. Zoals bekend biedt de ruime interpretatie van art. 39 van het Handvest wel de mogelijkheid voor de Raad om steeds meer situaties te beschouwen als een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid,¹⁸ de bevoegdheden van de Raad zijn niet zonder beperkingen. De nieuwe dreigingen zouden volgens sommigen ook nieuwe middelen rechtvaardigen. De structuur van hoofdstuk VII van het Handvest en het Handvest in zijn geheel moeten daarbij wel in ogenschouw worden genomen. Om te beginnen is er het argument van de afbakening tussen bevoegdheden van de verschillende hoofdorganen van de Verenigde Naties, waarbij de Algemene Vergadering toch het aangewezen orgaan is dat zich ten aanzien van algemene dreigingen van de internationale vrede en veiligheid uitsprekt, en bovendien het forum biedt om nieuwe verdragen op te stellen die staten binden tot het implementeren van een instrumentarium om bijvoorbeeld tegen terrorisme in zijn algemeenheid op te treden. Daarnaast is van belang het argument dat het Handvest bij het vastleggen van de beperkingen op de bevoegdheid van de Veiligheidsraad duidelijk is uitgegaan van een als uitvoerend orgaan handelende Veiligheidsraad. De beperkingen zijn dan ook niet geschikt om te worden gehanteerd bij het afbakenen van de wetgevende functies van de Raad. Tot slot kan men wijzen op de beginselen van *good governance*, bijvoorbeeld het beginsel van *democratic participation* of *accountability* die hier niet in acht zijn genomen.¹⁹ In het algemeen roept deze ontwikkeling in ieder geval de vraag op of de Veiligheidsraad bij het vaststellen van algemene normen, die niet zijn gekoppeld aan een specifieke situatie, zijn bevoegdheden niet te buiten gaat. Wanneer wordt gesproken over hervormingen, zou men dan ook verwachten dat deze punten ter sprake komen.

Quasi-rechtsprekende functie van de Veiligheidsraad

Terwijl de wetgevende activiteiten van de Veiligheidsraad nog relatief recent zijn, heeft de Veiligheidsraad zich al eerder opgeworpen als quasi-rechtsprekend orgaan. In veel gevallen hanteerde de Veiligheidsraad echter de mogelijkheid van het instellen van een subsidiair orgaan of een subcomité om deze rechtsprekende activiteiten vorm te geven.

Het meest bekende voorbeeld is ongetwijfeld het oprichten door de Veiligheidsraad van het Joegoslavië Tribunaal. Maar ook het oprichten van de zogenoemde United Nations Compensation Commission door de Veiligheidsraad is een goed voorbeeld.²⁰ Dit comité beoordeelde de geleden verliezen als gevolg van de invasie van Irak in Koeweit, en had de bevoegdheid om geschillen te beslechten aangaande de aansprakelijkheid van Irak voor deze schades. Daar waar ten aanzien van het Joegoslavië Tribunaal nog kan worden gesteld dat het een echt rechtsprekend orgaan is dat bovendien onafhankelijk, onpartijdig en deskundig is, en functioneert met in achtneming van de door het internationaal recht gestelde beginselen van een eerlijk proces, voldoet de UN Compensation Commission niet aan deze vereisten. De zogeheten Governing Council, het belangrijkste orgaan van de Compensation Commission, bestaat immers uit de leden van de Veiligheidsraad, welke als regeringsvertegenwoordigers acteren, en zich geenszins opstellen als een onafhankelijk, onpartijdig tribunaal. De procedure waarin individuele claims worden behandeld, is dus volledig overgeleverd aan een politiek proces.

Ondanks verschillen in de uitvoering hebben bovengenoemde (quasi) rechtsprekende subcomités gemeen dat ze zijn opgericht als middel om in een concrete situatie de internationale vrede en veiligheid te herstellen. Van een zodanige koppeling aan een concrete en specifieke bedreiging van de internationale vrede en veiligheid is echter geen sprake meer bij het handelen van het Sanctiecomité dat door de Veiligheidsraad in resolutie 1267 (1999) is ingesteld voor de uitvoering van de sancties tegen – oorspronkelijk alleen – Afghanistan en het Taliban-regime.²¹ In resolutie 1333 (2000) kreeg het Sanctiecomité de bevoegdheid om een lijst bij te houden van namen van personen en organisaties die worden verdacht van connecties met niet alleen de Taliban, maar tevens al-Qaeda en Osama bin Laden.²² Staten dienen de financiële tegoeden van deze personen en organisaties te bevriezen. Strikt genomen besluit het Comité dus dat een bepaald persoon een bedreiging vormt voor de internationale vrede en veiligheid. Het bepaalt in ieder geval in een besloten zitting, op basis van informatie die wordt verschaft door staten, welke namen op deze lijst worden geplaatst. Dit laatste gebeurt overigens veelal zonder dat er daadwerkelijk inzage wordt verschaft in alle informatie die aanleiding tot plaatsing op de lijst zou geven. Het zou in veel gevallen om gevoelige informatie gaan die is verkregen door inlichtingendiensten of via diplomatieke wegen. Daar-

om wordt bij de meeste gevallen volstaan met te melden dat de informatie uit een betrouwbare bron afkomstig is. Deze gang van zaken heeft reeds tot incidenten geleid. Zo heeft Duitsland afgeweken van deze praktijk door zeer uitgebreide (rechterlijke) dossiers te overhandigen aan het Sanctiecomité ter motivering van zijn nominaties voor de lijst. Hoewel dit initiatief door bijna alle Comitéleden werd toegejuicht, waren de Verenigde Staten furieus, omdat zij niet wilden dat hiermee een nieuwe trend zou worden gezet. Door het beperkt houden van de informatie is het echter nauwelijks mogelijk de juistheid en nauwkeurigheid van de informatie te controleren.

Het feit dat de Veiligheidsraad via het Sanctiecomité deze maatregelen tegen individuen neemt, brengt – naast het probleem van het verifiëren van de informatie – nog enkele andere problemen mee. Het Sanctiecomité handelt hier immers een sanctiemaatregel die in feite een verkapte strafmaatregel is. De link tussen de sanctie en de mate waarop deze invloed zou hebben op het wijzigen van het gedrag van de adreassaar is in dit geval niet te leggen. Een sanctiemiddel gehanteerd door de Veiligheidsraad beoogt immers normaal gesproken het veranderen van gedrag, wat een herstel van de internationale vrede en veiligheid mogelijk zou maken. De ingrijpende gevolgen die deze als strafmaatregel te kwalificeren sanctiemaatregel op het leven van individuen heeft, zou bovendien met zich moeten brengen dat er een zorgvuldige procedure aan ten grondslag ligt; daarvan is echter geen sprake.²³ Hoewel normaal gesproken strafmaatregelen pas kunnen worden opgelegd nadat een rechter heeft bepaald dat iemand schuldig is, waarbij de persoon in kwestie bovendien het recht heeft zichzelf te beschermen, verloopt de procedure bij het op de lijst plaatsen, waarna bevrozing van financiële tegoeden volgt, in het geheel niet volgens het spoorboekje van de procedurele waarborgen. Er is weliswaar begrip op te brengen voor het feit dat bij het besluit tot bevrozen de eigenaar van de tegoeden niet wordt geraadpleegd – deze zou dan immers kunnen besluiten de tegoeden te laten verdwijnen, waardoor de maatregel zinloos zou zijn –, maar het druist tegen alle beginselen van een eerlijk proces in dat de persoon in kwestie niet de mogelijkheid heeft zelf in beroep te gaan tegen dit besluit. Het Sanctiecomité, dat uit vertegenwoordigers van de leden van de Veiligheidsraad bestaat, heeft inmiddels ingezien dat het totale gebrek aan enige beroepsprocedure niet houdbaar is, en daarom een zogenoemde *de-listing*-procedure opgesteld.²⁴ Dit is echter niet meer dan een schijnwaarborg, daar ook deze procedure niet voldoet aan de beginselen van een eerlijk proces. Een verzoek tot *de-listing* kan namelijk enkel worden ingediend door een staat, en dient bovendien vergezeld te gaan van bewijs dat aantoonde dat de persoon ten gunste van wie een verzoek tot *de-listing* wordt ingediend niet in relatie kan worden gebracht met terrorisme. Deze omgekeerde bewijslast wordt nog eens bemoeilijkt door het feit

dat geen inzage wordt gegeven in het bewijs dat oorspronkelijk tot de plaatsing op de lijst aanleiding gaf. De staat die het verzoek indient, zal vervolgens de staat die de naam van de persoon heeft genomineerd voor de lijst moeten overtuigen dat de persoon van de lijst moet worden gehaald. Pas als beide staten het eens kunnen worden, zal het verzoek worden voorgelegd aan het Sanctiecomité dat dan met unanimité hierover zal moeten beslissen. Los van de vraag of bijvoorbeeld Rusland bereid zal zijn ten gunste van een Tsjetsjeen een verzoek in te dienen, is de rest van de procedure ook niet vrij van *political bargaining*. Tot slot biedt de procedure ook geen enkele mogelijkheid op financiële compensatie als vast zou komen te staan dat een persoon onterecht op de lijst heeft gestaan, en als gevolg daarvan schade heeft geleden.

Net als bij de wetgevende activiteiten van de Veiligheidsraad kan men hier de vraag stellen of de Veiligheidsraad wel de bevoegdheden heeft in de huid van de quasi-rechter te kruipen. Strikt genomen heeft de Raad niet de bevoegdheid om rechterlijke functies uit te oefenen. Hoofdstuk VI van het Handvest geeft zelfs aan dat de Veiligheidsraad slechts bepaalde vormen van geschillenbeslechting mag adviseren aan partijen bij een conflict. De aard van de werkzaamheden draagt echter wel het karakter van rechtsprekende activiteiten. Dit zou dus zondermeer op onrechtmatig handelen duiden van de Veiligheidsraad. Het Internationaal Gerechtshof heeft echter al meerdere malen bevestigd dat een hoofdorgaan van de Verenigde Naties de bevoegdheid heeft om een subsidiair orgaan op te richten,²⁵ dat vervolgens functies kan uitoefenen die het hoofdorgaan zelf niet bezit, zolang deze functies nodig zijn voor het goed uitoefenen van de taak van het hoofdorgaan.²⁶ De argumenten die hieraan ten grondslag liggen volgen uit de al genoemde *implied powers*-theorie. Op deze wijze is het dus mogelijk dat de Veiligheidsraad een subsidiair orgaan opricht met rechtsprekende bevoegdheden, zolang aantoonbaar is dat dat middel noodzakelijk is voor het herstel van de internationale vrede en veiligheid. De vraag is echter of de subcomités zoals hierboven beschreven zijn te kwalificeren als subsidiaire organen (zie hierover de volgende paragraaf). Daarnaast is een extra begrenzing in de bevoegdheid gelegen in het feit dat wanneer een subsidiair orgaan wordt opgericht met een rechtsprekende functie, dit orgaan qua inrichting niet een adviserend, politiek orgaan is, maar een waarlijk onafhankelijk rechterlijk orgaan.²⁷ Het feit dat aan dit laatste criterium in ieder geval niet voldoende is voldaan bij de bovengenoemde voorbeelden van rechtsprekende activiteiten van de Veiligheidsraad, geeft aan dat er met recht vraagtekens bij de rechtmatigheid van die activiteiten kunnen worden geplaatst, om van de legitimiteit nog niet te spreken.

Institutionalisering van subcomités of een verkapte proliferatie van subsidiaire organen?

Nog een andere ontwikkeling vindt plaats, die zich ook buiten de directe invloed van de niet-leden van de Veiligheidsraad afspeelt, en dat is het nadrukkelijker gebruik van subcomités om nader uitvoering te geven aan beleid van de Veiligheidsraad. Bovendien vindt er in de huidige praktijk van de Veiligheidsraad een institutionalisering van de subcomités plaats, waardoor deze zich steeds meer als autonome organen gaan gedragen. Het lijkt er op dat de Veiligheidsraad steeds vaker bevoegdheden delegeert aan een speciaal orgaan. Wanneer dit beperkt blijft tot de bevoegdheden die de Veiligheidsraad zelf op basis van het Handvest bezit, is er bij een dergelijke delegatie aan een speciaal orgaan sprake van een subcomité. Wanneer het echter gaat om bevoegdheden die de Raad zelf niet bezit, is er sprake van het oprichten van een subsidiair orgaan. Gezien de reikwijdte van de bevoegdheden is het dus van belang te weten hoe een bepaald orgaan moet worden gekwalificeerd.

Het VN-Handvest zelf geeft geen definitie van een subsidiair orgaan, en biedt enkel de rechtsgrondslag voor het oprichten van een dergelijk orgaan. Desondanks is er overeenstemming over enkele kenmerken. Om te beginnen moet een subsidiair orgaan zijn opgericht door een hoofdorgaan van de Verenigde Naties. Deze zal dat doen op basis van een resolutie en als het om de Algemene Vergadering of de Veiligheidsraad gaat kan dat op basis van de algemene bevoegdheid zoals neergelegd in art. 7 van het Handvest of op basis van de specifieke bevoegdheden in respectievelijk art. 22 of 29 van het Handvest. Bovendien opereert het op basis van de autoriteit van het hoofdorgaan, en onder diens controle. Met het oprichten van een subsidiair orgaan kan het hoofdorgaan niet buiten zijn bevoegdheden treden. Desondanks heeft het subsidiaire orgaan een zekere mate van autonomie en kan het functies uitoefenen die het hoofdorgaan zelf niet kan uitoefenen.²⁸

De recente praktijk van de Veiligheidsraad wijst uit dat deze veelvuldig gebruik maakt van de mogelijkheid om subcomités op te richten. Enkele voorbeelden zijn reeds hierboven genoemd, en behelzen het 1267-Sanctiecomité, het Counter-Terrorism Committee en het 1540-Comité. In oktober 2004 heeft de Raad er een aan toegevoegd in de vorm van een werkgroep die is belast met het doen van aanbevelingen aan de Raad betreffende praktische maatregelen die dienen te worden getroffen tegen individuen en entiteiten die zijn betrokken bij terroristische activiteiten en die niet reeds onder de bevoegdheid van het 1267-Sanctiecomité vallen.²⁹ Bovendien kan de werkgroep aanbevelingen doen ten aanzien van meer effectieve procedures die geschikt worden geacht om tegen deze groep te gebruiken, zoals vervolging, uitlevering, bevriezing van financiële tegoeden, be-

perking van bewegingsvrijheid, en het voorkomen dat wapens en dergelijke worden verworven. De doelstelling van deze werkgroep is tevens nadrukkelijk het brengen van enige coördinatie in de werkzaamheden van de verschillende subcomités die zich met aspecten van terrorismebestrijding bezighouden.³⁰ Een bijzonder interessante ontwikkeling is het verzoek aan de werkgroep om uit te zoeken of het mogelijk is een internationaal fonds te vormen, gefinancierd door vrijwillige bijdragen en deels door in beslag genomen financiële tegoeden van terroristen, om daaruit slachtoffers van terrorisme in hun schade te compenseren.

Zoals reeds aangegeven in de vorige paragraaf is het in enkele gevallen, zoals bij het 1267-Comité, de vraag of de Veiligheidsraad beoogde een subcomité op te richten – dat uiteraard geen andere bevoegdheden zou kunnen hebben dan die de Raad zelf ook reeds bezit – of dat de Raad in feite functies toedichtte aan deze organen die het zelf niet bezit? In het laatste geval zou dit enkel mogelijk zijn als de Veiligheidsraad niet een subcomité, maar een subsidiair orgaan oprichtte. Deze vraag kan ook worden gesteld ten aanzien van de activiteiten van de werkgroep zoals hierboven beschreven bij het adviseren van het toewijzen van in beslag genomen financiële tegoeden aan een compensatiefonds. Uiteraard spreekt de resolutie van een adviesfunctie, maar de vraag blijft overeind staan of het niet aan de rechter is om te bepalen wat er met in beslag genomen tegoeden dient te gebeuren.

Behalve dat een subsidiair orgaan functies kan bezitten die het hoofdorgaan niet heeft, heeft een subsidiair orgaan ook een zekere mate van autonomie. Dit laatste betekent dat de controle of de invloed op dit orgaan verder verwijderd is van de lidstaten die geen zitting hebben in de Veiligheidsraad. Ook deze autonomie is overigens niet onbegrensd, want een subsidiair orgaan heeft geen controle over zijn eigen budget (anders dan eventueel een subcomité dat met het bestaande budget van de Veiligheidsraad kan werken), maar staat onder budgettaire controle van de Algemene Vergadering.³¹

Door een vergaande institutionalisering binnen de subcomités kan er echter ook een zekere mate van autonomie ten opzichte van het oprichtende orgaan worden gecreëerd. Een concreet voorbeeld hiervan is de oprichting van het Counter Terrorism Committee Executive Directorate (CTED)³² op advies van het rapport van het CTC aangaande de noodzaak van een zogeheten *revitalization process*.³³ Al langere tijd werd er vanuit het CTC aangegeven dat er voor het effectief functioneren van het CTC hervormingen nodig zouden zijn. Het CTC is als subcomité van de Veiligheidsraad in eerste instantie een politiek orgaan. De functie die het uitvoert heeft echter veel weg van die van een administratief orgaan. Nauwe samenwerking met het VN-Secretariaat zou dan ook voor de hand hebben gelegen, maar hiervan was geenszins sprake. Letterlijk weggestopt in een ander gebouw,³⁴ moest

het CTC het dan ook doen met een zeer krap budget en een personeelsbeleid dat niet verder kwam dan het op tijdelijke contracten inhuren van deskundigen. Enige ondersteuning door stagiaires was bovendien niet aan de orde, aangezien de inzet van stagiaires is voorbehouden aan het VN-Secretariaat. De oprichting van het CTED zou dan ook enige verlichting in de problemen moeten brengen.

Resolutie 1535 gaf reeds aan dat het *revitalized* CTC zou gaan bestaan uit een plenair orgaan, waarin de leden van de Veiligheidsraad zitting hebben, een bureau, bestaande uit de voorzitter en de vice-voorzitters, geassisteerd door het CTED, dat de status van een speciale politieke missie zal krijgen onder de *policy guidance* van het plenaire orgaan van CTC. De kersverse Executive Director³⁵ Javier Rupérez heeft vervolgens in augustus 2004 een organisatieplan voor het CTED opgesteld en gepresenteerd aan het CTC en de Veiligheidsraad.³⁶ Volgens deze structuur zal het CTED uit twee organen bestaan, namelijk het Technical Assistance Office en het Information and Administrative Office. Als belangrijkste doelstelling heeft het CTED het ondersteunen en adviseren van CTC's plenaire orgaan, terwijl het tevens is belast met de dagelijkse werkzaamheden. Opvallend is dat het CTED is opgericht als een integraal onderdeel van het VN-Secretariaat, en dat de Executive Director dan ook rapporteert aan de Secretaris-generaal.

Al met al een vrij ingewikkelde structuur voor wat was bedoeld als een subcomité van de Veiligheidsraad. Eerder zou men hier kunnen spreken van een hybride orgaan, iets tussen een subcomité en een subsidiair orgaan in dat nog het meeste weg heeft van de in de Europese Unie beter bekende Agentschappen. Hoewel er ook geen definitie bestaat om te bepalen wanneer men van een agentschap spreekt, zijn er wel enkele aspecten aan te wijzen die hier op duiden. Zo stelt Richard van Ooik dat een orgaan een zekere mate van onafhankelijkheid dient te hebben ten opzichte van het orgaan dat het heeft opgericht, dat er sprake moet zijn van een enigszins ontwikkelde organisatiestructuur, en dat het orgaan moet zijn opgericht op basis van een besluit van – in het geval van de Europese Unie – een EU-instelling.³⁷ Wanneer we deze criteria zouden toepassen op het nieuwe CTC, zou deze inderdaad als agentschap kunnen worden gekwalificeerd.

Concluderend kan worden gesteld dat de Veiligheidsraad in zijn pogingen adequate antwoorden te kunnen blijven geven op de nieuwe dreigingen tegen de internationale vrede en veiligheid niet alleen inhoudelijk nieuwe functies aanneemt, maar bovendien zoekt naar nieuwe organisatiestructuren. De vraag die hieruit volgt is of de richting die de Veiligheidsraad kiest, de juiste is om ook op lange termijn de nieuwe dreigingen het hoofd te bieden, zonder dat daarmee de legaliteit en de legitimiteit van de organisatie te grabbel worden gegooid.

Institutionele hervorming van de Veiligheidsraad: de stand van zaken

Redenen voor hervorming

De toenemende wetgevende en rechtsprekende taken van de Veiligheidsraad hebben de discussie over de representatieve legitimiteit van dit orgaan verder aangewakkerd. Op de achtergrond van dit debat spelen sinds jaar en dag twee vragen: (1) de substantiële toename van het aantal leden van de Verenigde Naties (en met name het aantal ontwikkelingslanden); en (2) de gewijzigde internationale situatie (met name na het einde van de Koude Oorlog).³⁸ Het eerste punt is evident: in 1945 had de Verenigde Naties 51 leden, in 1963 113 en sinds 2002 zijn in totaal 191 staten lid. Tegelijkertijd is er slechts één keer een aanpassing geweest van het aantal leden van de Veiligheidsraad. In 1963 is het aantal niet-permanente leden verhoogd van zes naar tien, waarmee het totaal op vijftien kwam: vijf permanente leden (China, Frankrijk, (nu) de Russische Federatie, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten) en tien niet-permanente leden met een zittingstermijn van twee jaar. Op dat moment is ook de geografische verdeling van de niet-permanente leden vastgelegd: vijf uit de groep van Afrikaanse en Aziatische staten; één uit Oost-Europa; twee Latijns-Amerikaanse staten; en twee staten uit de groep van 'West-Europese en andere staten'.³⁹ De uitbreiding van het aantal Veiligheidsraadleden vond plaats op initiatief van met name Afrikaanse en Aziatische landen, die zich sterk ondervertegenwoordigd voelden in de Raad, maar was ook toen al verre van onomstreden. Deze resolutie van de Algemene Vergadering ontbeerde echter de steun van maar liefst vier van de vijf permanente leden (de Sovjet-Unie en Frankrijk stemden tegen; het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten onthielden zich van stemming). Op grond van art. 108 en 109 van het Handvest kan wijziging ervan plaatsvinden met een tweederde meerderheid in de Algemene Vergadering. Het wijzigingsverdrag moet dan nog wel door die staten worden geratificeerd "in accordance with their respective constitutional procedures by two thirds of the Members of the United Nations, including all the permanent members of the Security Council." (art. 108) In het geval van de uitbreiding van 1963 besloten de permanente leden tot ratificatie omdat het weinig zin had om tegen de stroom in te gaan.⁴⁰

Met een huidig lidmaatschap van 191 staten is het niet vreemd dat de vraag naar de representativiteit van de Veiligheidsraad zich wederom voordoet. Immers, niet alleen is het aantal staten wederom bijna verdubbeld en is bij de wijziging van 1963 het vetorecht van de 'Permanente Vijf' onaangetaast gebleven, ook staat de samenstelling als zodanig onder druk. Er bestaat inmiddels een redelijke consensus dat Japan net zoveel recht heeft op een permanente zetel als China en hetzelfde geldt voor Duitsland ten opzichte van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Tegelijkertijd lieten

ook de zogenoemde niet-gebonden landen weer van zich horen. In 1979 wees India op het feit dat de uitbreiding van 1963 niet in het voordeel van de ontwikkelingslanden had uitgekapt en dat er nog steeds sprake was van een kwantitatieve, maar ook kwalitatieve ondervertegenwoordiging. Een ingediende resolutie werd – net zoals een later ingediend voorstel van de Latijns-Amerikaanse staten – door de permanente leden (met uitzondering van China) geblokkeerd.⁴¹

Na het einde van de Koude Oorlog leek echter een nieuw momentum te ontstaan. Op de Top van de ongebonden landen in Jakarta in 1992 stelden de staatshoofden en regeringsleiders dat:

They were of the view that the veto powers which guarantee an exclusive and dominant role for the permanent members of the Council are contrary to the aim of democratizing the United Nations and must, therefore, be reviewed in line with the reform of the United Nations aimed at bringing about greater democratization and transparency in the work of all United Nations bodies.⁴²

Ditzelfde idee werd naar voren gebracht in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en op 11 december 1992 nam de Algemene Vergadering een resolutie aan getiteld 'Questions of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council'.⁴³ Nadat ook de Secretaris-generaal in een rapport in juli 1993 de meningen van de lidstaten had verzameld, besloot de Algemene Vergadering in december 1993 tot het oprichten van een speciale werkgroep.⁴⁴ Deze werkgroep begon haar werkzaamheden op 1 maart 1994 en bestaat nu dus ruim tien jaar. In deze tien jaar is er niets bereikt, hoewel het aan voorstellen niet heeft ontbroken (zie ook de volgende paragraaf).

Wanneer het aantal leden van de Veiligheidsraad wordt vergeleken met het aantal in 'raden' van andere mondiale organisaties, valt op dat er inderdaad sprake is van een uitzonderlijke situatie. Direct na de Tweede Wereldoorlog was het aantal van elf leden op een totaal van 51 VN-leden niet afwijkend van wat gebruikelijk was in andere organisaties. Inmiddels hebben de meeste andere mondiale organisaties het aantal leden van hun 'raad' echter uitgebreid en is er wat de Veiligheidsraad wel degelijk sprake van een achterstand (zie tabel 1).

Voorstellen tot hervorming van de Veiligheidsraad

Zoals gezegd leek het post-Koude-Oorlogtijdperk nieuwe beloften in te houden voor mogelijkheden tot hervorming van de Veiligheidsraad. In januari 1992 kwam de Raad voor de eerste keer in zijn geschiedenis bijeen op het niveau van de staatshoofden en regeringsleiders. Ook tijdens deze bijeenkomst wees een groot aantal ontwikkelingslanden al op de noodzaak tot hervorming.

Tabel 1 Samenstelling van 'raden' van internationale organisaties

| organisatie | orgaan | ledental | omvang | |
|-------------|---------------------|----------|----------|------|
| | | | na WO II | 2004 |
| VN | Security Council | 191 | 11 | 15 |
| ITU | Council | 189 | 18 | 46 |
| UPU | Council | 190 | 20 | 41 |
| ILO | Governing Body | 177 | 32 | 56 |
| FAO | Council | 188 | 15 | 49 |
| IBRD | Executive Directors | 184 | 12 | 25 |
| IMF | Executive Board | 184 | 12 | 24 |
| ICAO | Council | 188 | 21 | 33 |
| UNESCO | Executive Board | 190 | 18 | 58 |
| WHO | Executive Board | 192 | 18 | 32 |
| IMO | Council | 164 | 16 | 32 |
| WMO | Executive Board | 187 | 14 | 36 |
| IAEA | Board of Governors | 137 | 23 | 35 |

bron: Blokker (2004)⁴⁵

Maar ook landen als Japan en Duitsland zagen de nieuwe internationale verhoudingen als een mooi moment om hun kandidatuur als permanent lid weer eens te agenderen. Zo stelde de toenmalige Japanse premier Kii-chi Miyazawa: “[S]ince the Security Council is at the center of U.N. efforts to maintain international peace and security, it is important to consider thoroughly ways to adjust its functions, composition, and other aspects so as to make it more reflective of the new era.”⁴⁶ De in 1993 door de Algemene Vergadering ingestelde werkgroep inzake de uitbreiding van het ledental van de Veiligheidsraad (zie boven) werd het forum waarin door de staten kon worden onderhandeld over de verschillende voorstellen. Hoewel de werkgroep jaarlijks een rapport presenteerde aan de Algemene Vergadering (het eerste zelfs al na een halfjaar) en deze dit netjes ieder jaar besprak, bleek het onmogelijk met een voorstel te komen dat in voldoende mate werd gedragen door de lidstaten.

Een doorbraak kwam met een voorstel van de toenmalige voorzitter van de groep, de Maleisiër Ismail Razali, die op 20 maart 1997 een conceptresolutie presenteerde die aanvankelijk behoorlijke steun leek te hebben.⁴⁷ Het plan voorzag in een hervorming in drie fasen. In de eerste fase zou de Algemene Vergadering een resolutie aannemen teneinde de Veiligheidsraad uit te breiden met vijf permanente en vier niet-permanente zetels. Twee van de nieuwe permanente zetels zouden naar ‘geïndustrialiseerde staten’ gaan, terwijl Afrika, Azië en Latijns-Amerika (inclusief het Caribisch gebied) ook elk één zetel zouden krijgen. De nieuwe permanente leden zouden echter niet het vetorecht hebben. De vier niet-permanente ze-

tels zouden toevallen aan dezelfde regio's, zij het dat nu 'de geïndustrialiseerde staten' werd gespecificeerd in 'Oost-Europa'. In de tweede fase zouden de betreffende nieuwe permanente leden worden aangewezen, terwijl pas in de derde fase de noodzakelijke wijzigingen in het Handvest door de Algemene Vergadering zouden worden aangenomen. Het probleem van de noodzakelijke tweederde meerderheid werd zo naar de allerlaatste fase van het proces verschoven. Anderhalf jaar later bleek ook dit voorstel echter onhaalbaar. Op 23 november 1998 besloot de Algemene Vergadering "not to adopt any resolution or decision on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters, without the affirmative vote of at least two thirds of the Members of the General Assembly".⁴⁸ De koudwatervrees heerste met name bij de middelgrote leden die vreesden voor een devaluatie van hun positie in een situatie met meer permanente leden. Algemeen wordt dit gezien als een gemiste kans. In ieder geval was de Veiligheidsraad met het Razali-plan nog nooit zo dicht bij een hervorming geweest.

Een probleem blijft dat er brede steun is voor het plan om in ieder geval de drie sterk ondervertegenwoordigde regio's - Afrika, Azië en Latijns-Amerika (inclusief het Caribisch gebied) - een permanente zetel te geven, maar dat de vraag welke staten deze zetels dan zouden moeten bezetten moeilijker is te beantwoorden. Voorstellen om dit probleem op te lossen, betreffen vaak het laten rouleren van staten uit één regio op een betreffende zetel. Ook is veelvuldig gewezen op de mogelijkheid om een zogenoemde 'derde categorie' (naast de permanente en niet-permanente leden) in te voeren. De door Razali genoemde groep van permanente leden zonder veto zou zo'n categorie kunnen zijn. Maar ook een langere zittings-termijn (bijvoorbeeld vijf in plaats van twee jaar) voor sommige niet-permanente leden is wel voorgesteld.⁴⁹

Ieder voorstel impliceert echter dat de huidige permanente leden aan macht moeten inleveren. Zonder dat daar duidelijke voordelen tegenover staan, blijkt de bereidheid bij deze groep om iets te veranderen zeer gering. Toch is het onderwerp nooit van de agenda van de Verenigde Naties af geweest. Ook in de zogenoemde Millenniumverklaring van de tweede Topbijeenkomst van de Veiligheidsraad, 8 september 2000, werd gesteld dat de lidstaten hun uiterste best zullen blijven doen "to achieve a comprehensive reform of the Security Council in all its aspects".⁵⁰ Sinds 2 december 2004 lijkt er zich met een nieuw officieel voorstel weer een momentum aan te dienen.

Het rapport van het High-level Panel van december 2004

In zijn rede voor de Algemene Vergadering van 23 september 2003 kondigde de Secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Kofi Annan, aan een High-level Panel on Threats, Challenges and Change in het leven te

roepen dat hem zou moeten adviseren over oplossingen voor de problemen waarmee de organisatie zich geconfronteerd ziet. De taken van het Panel werden als volgt omschreven:

First, to examine the current challenges to peace and security;

Second, to consider the contribution which collective action can make in addressing these challenges;

Third, to review the functioning of the major organs of the United Nations and the relationship between them; and

Fourth, to recommend ways of strengthening the United Nations, through reform of its institutions and processes.

The Panel will focus primarily on threats to peace and security. But it will also need to examine other global challenges, in so far as these may influence or connect with those threats.

I will ask the Panel to report back to me before the beginning of the next session of this General Assembly, so that I can make recommendations to you at that session. But only you can take the firm and clear decisions that will be needed.

Those decisions might include far-reaching institutional reforms. Indeed, I hope they will.

Hoewel de taken van het Panel breder waren, gaan wij hier alleen in op twee onderwerpen: (1) een reflectie op de regels rond geweldgebruik (zie de volgende paragraaf); en (2) de analyse door het Panel van het functioneren van de Veiligheidsraad en de aanbevelingen voor hervorming van deze institutie. De Secretaris-generaal heeft aangekondigd om, onder andere, op basis van de aanbevelingen van het Panel in maart 2005 met een eigen rapport te komen.

Op 2 december 2004 presenteerde het High-level Panel, onder voorzitterschap van Anand Panyarachun (Thailand), het rapport *A More Secure World: Our Shared Responsibility* aan de Secretaris-generaal.⁵¹ Ten aanzien van de hervorming van de Veiligheidsraad is ook deze keer geen consensus bereikt, hetgeen heeft geleid tot het opnemen van twee voorstellen. Bij het uitwerken van deze modellen hanteerde het Panel vier uitgangspunten: (a) de betrokkenheid van lidstaten die het meest bijdragen (zowel financieel als aan bijvoorbeeld vredesoperaties) zou moeten worden vergroot; zoals dat ook in art. 23 van het Handvest – waarin de huidige samenstelling van de Veiligheidsraad is geregeld – wordt weerspiegeld; (b) een bredere groep landen (met name de ontwikkelingslanden) zou moeten worden betrokken bij het besluitvormingsproces; (c) de effectiviteit van de besluitvorming zou niet moeten worden aangetast; en (d) het democratisch gehalte en de *accountability* van de Veiligheidsraad moet worden vergroot. Met de twee gepresenteerde modellen meent het Panel dat hervorming binnen de marges van deze uitgangspunten mogelijk is. In beide modellen stijgt het aantal leden van de Veiligheidsraad van 15 naar 24.

Model A gaat uit van zes nieuwe permanente zetels, *zonder* een vetorecht, en drie nieuwe niet-permanente zetels. De zetels zouden als volgt moeten worden verdeeld:

Tabel 2 Zetelverdeling in de Veiligheidsraad, volgens model A

| <i>Regio</i> | <i>Afrika</i> | <i>Azië en Pacific</i> | <i>Europa</i> | <i>Noord- en Zuid-Amerika</i> | <i>Totaal</i> |
|---------------------------|---------------|------------------------|---------------|-------------------------------|---------------|
| aantal staten | 53 | 56 | 47 | 35 | 191 |
| huidige permanente zetels | - | 1 | 3 | 1 | 5 |
| nieuwe permanente zetels | 2 | 2 | 1 | 1 | 6 |
| tweejaarlijkse zetels | 4 | 3 | 2 | 4 | 13 |
| totaal zetels | 6 | 6 | 6 | 6 | 24 |

In Model B is geen plaats voor nieuwe permanente zetels, maar worden nieuwe categorieën lidmaatschap toegevoegd: acht nieuwe zetels voor vier jaar (met mogelijkheid voor herverkiezing) en één extra zetel voor twee jaar. De verdeling ziet er dan zo uit:

Tabel 3 Zetelverdeling in de Veiligheidsraad, volgens model B

| <i>Regio</i> | <i>Afrika</i> | <i>Azië en Pacific</i> | <i>Europa</i> | <i>Noord- en Zuid-Amerika</i> | <i>Totaal</i> |
|---------------------------|---------------|------------------------|---------------|-------------------------------|---------------|
| aantal staten | 53 | 56 | 47 | 35 | 191 |
| huidige permanente zetels | - | 1 | 3 | 1 | 5 |
| nieuwe permanente zetels | 2 | 2 | 2 | 2 | 8 |
| tweejaarlijkse zetels | 4 | 3 | 1 | 3 | 11 |
| totaal zetels | 6 | 6 | 6 | 6 | 24 |

In beide modellen zouden lidstaten die in financieel opzicht of anderszins meer aan de Verenigde Naties bijdragen, eerder in aanmerking moeten komen voor een zetel. Op deze wijze zou het aantrekkelijker worden constructief aan de Verenigde Naties mee te werken. Beide modellen houden overigens vast aan het veto van de huidige permanente leden. Duidelijk is dat ieder ander plan onhaalbaar zou zijn ("We see no practical way of changing the existing members' veto powers.") Wel raadt het Panel aan –

voor wat het waard is – dat het vetogebruik beperkt wordt tot “matters where vital interests are genuinely at stake”. Om de transparantie en de *accountability* van de Raad te vergroten, wordt een procedure voorgesteld waarin leden kunnen vragen om het openbaar maken van de redenen voor een bepaalde stemkeuze.

Na het Razali-rapport uit 1997 is dit voorstel het eerste dat zeker gelet op de status van het High-level Panel een zekere status zal genieten. Opvallend is echter dat het rapport niet ingaat op de bovengenoemde ‘nieuwe’ functies van de Veiligheidsraad en dat geen aanbevelingen worden gedaan ten aanzien van de *accountability* van de Raad wanneer deze zich met wetgeving bezighoudt. Veel hangt af van het rapport van de Secretaris-generaal in maart 2005 dat de discussie concreter kan maken.

Nieuwe regels ten aanzien van het gebruik van geweld?

Geweldgebruik zonder machtiging van de Veiligheidsraad?

Eerder stelden wij al dat uit het feit dat sommige staten geneigd zijn om zonder machtiging van de Veiligheidsraad geweld te gebruiken, niet mag worden afgeleid dat de Veiligheidsraad niet functioneert.⁵² Ook het afgelopen jaar bleef de Veiligheidsraad de spil waarom de internationale besluitvorming rond vraagstukken van vrede en veiligheid draaide. Enkele feiten: in de periode 1 september 2003 tot 1 september 2004 nam de Raad 55 resoluties aan. Vijfentwintig van deze besluiten waren gebaseerd op Hoofdstuk VII van het Handvest (dwangmaatregelen). Ongeveer dertig van de 55 resoluties hadden betrekking op geweldgebruik en binnen die groep kan dan onderscheid worden gemaakt tussen resoluties met betrekking tot vredesbewarende operaties⁵³ en resoluties die een machtiging geven tot het gebruik van militair geweld.⁵⁴ Daarnaast zijn er resoluties die meer indirect gerelateerd zijn aan geweldgebruik.⁵⁵

Tegelijkertijd bestaat het gevoel dat de Veiligheidsraad tekort schiet waar het gaat om het effectief ingrijpen in ernstige situaties waar sprake is van een bedreiging van de vrede en veiligheid of waar het gaat om nieuwe dreigingen. Ook dit jaar heeft de vraag naar de rechtmatigheid van het zogenoemd ‘preëemptief optreden’ het internationaal-rechtelijk debat gedomineerd. Het achterliggende idee is dat de huidige mondiale veiligheidssituatie roept om een aanpassing van de regels rond het geweldgebruik, waarbij zelfverdediging alleen mogelijk is “if an armed attack occurs” (art. 51 van het VN-Handvest) en in andere gevallen militair geweld alleen mogelijk is na een expliciete autorisatie door de Veiligheidsraad. Directe aanleiding voor dit debat waren de terroristische aanslagen op de Verenigde Staten op 11 september 2001 en met name de daaropvolgende presentatie van de nieuwe Amerikaanse Veiligheidsstrategie (september 2002) en de

inval door de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Australië in Irak (maart 2003). In de Veiligheidsstrategie wordt expliciet de mogelijkheid opengelaten om ook preventief op te treden. In dit verband is het goed om te wijzen op het verschillende gebruik van de termen 'preëemptief' en 'preventief' optreden. Er is een zekere overeenstemming dat het internationaal recht toestaat dat met zelfverdediging niet hoeft te worden gewacht tot een op handen zijnde aanval daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. In dit geval wordt ook wel gesproken van 'anticiperende zelfverdediging'. Het gaat dan om een situatie "where there is convincing evidence not merely of threats and potential danger but of an attack being actually mounted."⁵⁶ De achterliggende gedachte is ook terug te vinden in de meeste nationale rechtsordes en houdt in dat met zelfverdediging niet hoeft te worden gewacht op het uitdelen van de eerste klap, wanneer overduidelijk is dat deze klap er inderdaad aan zit te komen.

Juist dit punt wordt door de Verenigde Staten in hun Veiligheidsstrategie ter discussie gesteld, in die zin dat er situaties kunnen zijn die al tot verdediging nopen zelfs wanneer er geen directe dreiging (*imminent threat*) is. In de Verenigde Staten is het gebruikelijk ook voor een dergelijke situatie de term '*preemptive action*' te gebruiken, terwijl wij zo'n geval eerder zouden aanduiden als 'preventief optreden'. In het debat hierover wordt wel gesteld dat het in de huidige veiligheidssituatie niet altijd meer verantwoord is om zelfverdediging alleen toe te staan in het geval van een directe dreiging. In veel gevallen zal verdediging dan immers te laat komen. Zeker waar het gaat om massavernietigingswapens in handen van 'schurkenstaten' of terroristen, zou het klassieke idee van het geweldverbod moeten worden verlaten. Deze visie wordt bijvoorbeeld weerspiegeld in een artikel uit begin 2004, waarin Anne-Marie Slaughter (voorzitter van de invloedrijke American Society for International Law) en Lee Feinstein pleiten voor een tegenhanger van het geweldverbod: "a collective 'duty to prevent' nations run by rulers without internal checks on their power from acquiring or using WMD [weapons of mass destruction]". In dit artikel wordt de mogelijkheid van "unilateral action or coalitions of the willing" - dus geweldgebruik zonder toestemming van de Veiligheidsraad - niet alleen opengelaten, maar zelfs voor sommige situaties bepleit.⁵⁷ Een vergelijkbaar idee was al te vinden in artikelen van (met name Amerikaanse) deskundigen ten tijde van de Kosovo-crisis in 1999. Zo stelde Michael Glennon toentertijd ten aanzien van het VN-Handvest dat "[a] Treaty can lose its binding effect if a sufficient number of parties engage in conduct that is at odds with the constraints of the treaty. The consent of the United Nations member states to the general prohibition against the use of force, as expressed in the charter, has in this way been supplanted by changed intent as expressed in deeds [...]."⁵⁸

Deze visie – waarin het algemene geweldverbod in het Handvest zijn beste tijd heeft gehad – wordt echter slechts door een minderheid van de auteurs in het debat naar voren gebracht en ligt ook in de Verenigde Staten zelf onder vuur. Zo stelt Mary Ellen O’Connell:

Rather than tearing down the authority of the Charter and the Council, we are at an opportunity to build on the base of international law provided in the Charter. Given what is really the vindication of the Charter and the Council as a result of both Kosovo and Iraq, it is a moment for reinforcing the Council and improving its working methods through advocating greater adherence to international law.⁵⁹

Dat wij ons beter in dit laatste standpunt kunnen vinden, behoeft, gezien ons betoog in onze bijdrage aan het *Jaarboek vrede en veiligheid 2003*, geen verdere uitleg.⁶⁰

Het geweldverbod als hoeksteen van de internationale rechtsorde

Deze laatste visie is in het internationaal rechtelijk debat nog steeds dominant en lijkt steun te vinden in het eerder genoemde rapport van het door de Secretaris-generaal van de Verenigde Naties ingestelde High-level Panel van 2 december 2004. Hoewel het strikt genomen om een intern VN-advies gaat, heeft het rapport nu al een grote invloed op de discussie over de rechtmatigheid van preventief optreden.

In juli 2004 verscheen al het rapport van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) inzake preëemptief optreden. In het vorige *Jaarboek* uitten wij onze zorg over de formulering van een adviesaanvraag van de Nederlandse regering aan de AIV en de CAVV.⁶¹ De adviesaanvraag leek gezien de volgorde in de vragen te getuigen van het niet bij voorbaat uitsluiten van het gebruik van de doctrine van preëemptief optreden. Juridische argumenten werden als laatste genoemd en werden duidelijk afgezet tegen politieke of militaire wensen.⁶² Deze zorg blijkt niet terecht, in die zin dat de AIV/CAVV zich niet door de vraagstelling heeft laten sturen. De bevindingen zijn, zo blijkt, grotendeels in overeenstemming met het VN-rapport. In dit rapport wijst het High-level Panel op drie vragen die voortkomen uit een strikte interpretatie van het Handvest waar het gaat om het geweldverbod:⁶³

(1) In hoeverre kunnen staten zich preventief verdedigen tegen een nog niet op handen zijnde aanval?

Het VN-rapport pleit ervoor art. 51 (zelfverdediging) niet te wijzigen of anders te gaan interpreteren. Er wordt gesteld dat wanneer er goede redenen zijn voor preventief optreden, de Veiligheidsraad de kans moet krijgen om

dit optreden te autoriseren. De daaropvolgende passage (par. 191) is cruciaal:

For those impatient with such a response, the answer must be that, in a world full of perceived potential threats, the risk to the global order and the norm of non-intervention on which it continues to be based is simply too great for the legality of unilateral preventive action, as distinct from collectively endorsed action, to be accepted. Allowing one to so act is to allow all.

Het vrijgeven van het recht op gewapend geweld is eenvoudigweg te riskant.

Ook de AIV/CAVV houdt vast aan de dominante interpretatie van art. 51 en stelt dat anticiperende zelfverdediging toelaatbaar kan zijn in "gevallen van een plotselinge overweldigende dreiging, die geen moment van reflectie en geen keuze van andere middelen toelaat, onder inachtneming van de proportionaliteit".⁶⁴ Het rapport verwijst met deze zin naar de zogenoemde *Caroline*-criteria, die in het volkenrecht met betrekking tot het vaststellen van de grenzen van zelfverdediging plegen te worden ingeroepen.⁶⁵ Interessant is dat de AIV/CAVV geheel op eigen initiatief de Amerikaans Veiligheidsstrategie toetst aan het internationaal recht. Geconcludeerd wordt dat de Veiligheidsstrategie, voorzover deze boven de *Caroline*-criteria uitgaat, niet in overeenstemming is met het volkenrecht. Ook het idee dat een staat zelf (i.c. de Verenigde Staten) bepaalt of er sprake is van een bedreiging en op grond daarvan besluit tot maatregelen wordt bekritiseerd:

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

Dit lijkt ons een juiste conclusie, maar het is even afwachten in hoeverre de Nederlandse regering deze visie laat meewegen in het transatlantisch beleid.

(2) Hoe gaan we om met het geval waar er sprake is van een duidelijke dreiging, maar er onenigheid bestaat in de Veiligheidsraad over het te ondernemen optreden?

Het is inherent aan een besluitvormend orgaan waarin niet wordt gewerkt op basis van consensus dat in sommige gevallen besluiten worden genomen waarin niet alle leden zich kunnen herkennen en dat in andere gevallen er juist geen besluiten worden genomen terwijl die wel door enkele leden zijn gewenst. Het is dan ook niet zo dat het huidige systeem niet voorziet in de mogelijkheid om iets te doen tegen bedreigingen van de vrede

en veiligheid. Volgens het VN-rapport was het wellicht ten tijde van de Koude Oorlog nog begrijpelijk dat staten uitgingen van een verlamming van de Veiligheidsraad. De huidige Veiligheidsraad is echter veel effectiever.

The Security Council is fully empowered under Chapter VII of the Charter of the United Nations to address the full range of security threats with which States are concerned. The task is not to find alternatives to the Security Council as a source of authority but to make the Council work better than it has. (par. 198)

Het rapport van de AIV/CAVV stelt dat ook een situatie waarin de besluitvorming in de Veiligheidsraad stagneert of wordt gefrustreerd geen reden kan zijn om militair ingrijpen toe te laten. Het vaststellen van een toetsingskader om militair ingrijpen aanvaardbaar of zelfs gewenst te maken, wordt van de hand gewezen. Toch laat dit rapport meer ruimte dan het VN-rapport. Voor een noodsituatie (bijvoorbeeld voortkomend uit terroristische dreiging of dreiging met massavernietigingswapens) staat de deur op een kier:

Als een noodsituatie als hierboven bedoeld ontstaat is de enige waarborg tegen willekeur het insisteren op een zo breed mogelijke consensus, bijvoorbeeld een zo groot mogelijk en zeker aan de formele meerderheidseis [negen van de vijftien stemmen; BVG/RAW] beantwoordende stemverdeling in de Veiligheidsraad, zonder daarbij rekening te houden met het vetorecht van de permanente leden. Ook een ruime meerderheid in de Algemene Vergadering zou, in voorkomend geval, een optreden buiten de officiële besluitvorming van de Veiligheidsraad om, politiek meer aanvaardbaar kunnen maken. De prioriteit blijft echter het voorkomen van zulk een noodsituatie met alle middelen die het Handvest biedt.⁶⁶

(3) Welke reactie is mogelijk wanneer een dreiging voornamelijk intern is, gericht tegen de eigen bevolking?

Hoewel het VN-Handvest in art. 2, lid 7 expliciet stelt dat de Verenigde Naties niet het recht heeft zich te bemoeien met "aangelegenheden die wezenlijk onder de nationale rechtsmacht van een staat vallen", wordt tegelijkertijd gesteld dat dit niet de toepassing van dwangmaatregelen op grond van Hoofdstuk VII in de weg staat. Met andere woorden: de Veiligheidsraad is bevoegd zich te mengen in de interne aangelegenheden op basis van Hoofdstuk VII van het Handvest. Het High-level Panel-rapport wijst in dit verband op het feit dat ook niet aan het beginsel van non-interventie kan worden vastgehouden als het gaat om ernstige zaken als genocide, grootschalige schendingen van het humanitaire recht, grootschalige etnische zuiveringen. Mede op basis van een zich ontwikkelende beschermingsplicht (*responsibility to protect*) bestaat er een rechtsbasis voor de Veiligheidsraad om in dit soort gevallen militair geweld (als finale optie) te

autoriseren. Ook hier wordt slechts verwezen naar een rol van de Veiligheidsraad en niet naar een recht van afzonderlijke lidstaten.

Om de legitimiteit van de besluiten te vergroten, zou de Veiligheidsraad bij ernstige bedreigingen op grond van criteria duidelijk moeten aangeven waarom in een specifiek geval wel of niet een machtiging tot geweldgebruik wordt afgegeven. Daarbij zou niet alleen de vraag aan de orde moeten zijn “whether force *can* legally be used”, maar ook of “as a matter of good conscience and good sense, it *should* be.” (par. 205) De vijf criteria op basis waarvan zou moeten worden besloten, zijn (par. 207): (a) is de dreiging ernstig; (b) is doelstelling van het geweldgebruik zuiver; (c) is dit het laatst mogelijke middel; (d) staat het geweldgebruik in verhouding tot de dreiging; en (e) staat het succes van de militaire operatie in verhouding tot de nadelen? Het rapport beveelt aan dat deze criteria worden opgenomen in door de Veiligheidsraad en de Algemene Vergadering aan te nemen resoluties.

Deze criteria lijken overigens niet erg af te wijken van de reeds bestaande criteria. Immers, de toetsing van de situatie aan de eis van art. 39 garandeert dat er sprake moet zijn van een situatie die ten minste de internationale vrede en veiligheid bedreigt. Het feit dat geweld wordt geautoriseerd betekent dat de middelen die op basis van art. 41 kunnen worden gebruikt, niet afdoende zijn om de vrede te handhaven of te herstellen. En tot slot waren ook de criteria van subsidiariteit en proportionaliteit reeds algemeen in zwang. Het enige verschil zou dan ook schuilen in een meer expliciete verantwoording van deze eisen in de besluitvorming.

Conclusie

Op de vraag of de Veiligheidsraad een achterhaald instituut is of een wereldwetgever, is niet zonder meer antwoord te geven. Het lijkt er op dat de Verenigde Naties zich wel terdege bewust is van de veranderende internationale verhoudingen en de nieuwe dreigingen, en dat aanpassing dus nodig is om niet op den duur een achterhaald instituut te worden. De weg naar verandering is echter niet vanzelfsprekend. De discussie die wordt gevoerd in de doctrine en de voorstellen die door het High-level Panel zijn gedaan, doen niet volledig recht aan de actuele werkelijkheid. De uitdaging voor de hervormingen is gelegen in het vinden van een goede balans in een systeem dat voldoende flexibiliteit biedt om nieuwe dreigingen het hoofd te kunnen bieden zonder dat daarmee de internationale rechtsorde in gevaar komt.

Het idee van juristen dat het recht altijd moet worden gevolgd en dat politieke argumenten niet rechtsgeldig kunnen worden gebruikt, wordt niet algemeen gedeeld. Uit de Veiligheidsstrategie van de Verenigde Staten

bleek al dat het internationaal recht in de ogen van dat land niet zaligmakend is en dat er goede redenen kunnen zijn om ervan af te wijken. Toch spreken we van een internationale rechtsorde en het Handvest van de Verenigde Naties vormt voor de regels in die orde niet de minste bron. Het is dan ook geruststellend dat de Secretaris-generaal van de Verenigde Naties in zijn rede voor de Algemene Vergadering van 21 september 2004 voortdurend naar het belang van het internationaal recht verwijst. Een selectie uit een speech van nog geen vier kantjes: “a government of laws and not of man”, “legal protection for the poor”, “laws publicly enacted, and known to all”, “the rule of law is at risk around the world”, “every nation that proclaims the rule of law at home must respect it abroad”, “an impressive body of norms and laws [...] is one of our Organization’s proudest achievements”, “respect for the law depends on the sense that have a say in making and implementing it”, “laws must be put in practice, and permeate the fabric of our lives”, “it is by applying the law that we can deny financial resources and safe havens to terrorists”, “it is by reintroducing the rule of law that we can hope to resuscitate societies shattered by conflict”, “it is the law, including Security Council resolutions, which offers the best foundation for resolving prolonged conflicts”, “and it is by rigorously upholding international law that we can, and must, fulfill our responsibility to protect innocent civilians from genocide, crimes against humanity and war crimes”.

Op basis van deze speech mag worden verwacht dat de Secretaris-generaal in zijn rapport van maart 2005 niet veel zal afwijken van het advies dat hij in december 2004 van het High-level Panel ontving. Het vasthouden aan de gebruikelijke interpretatie van de uitzonderingen op het geweldverbod en daarmee het uitsluiten van een rechtvaardiging van preventief optreden zonder autorisatie van de Veiligheidsraad, sluit aan bij de overheersende mening in het internationaal-rechtelijke debat. Een voorwaarde is dan wel dat de Veiligheidsraad de legitimiteit verkrijgt waar hij recht op heeft en die nodig is om door de lidstaten te worden gerespecteerd. Dat kan echter alleen door serieus werk te maken van een hervorming. De nieuwe voorstellen voor een uitbreiding naar 24 leden bieden daarvoor goede mogelijkheden en zullen van de Veiligheidsraad (weer) een werkelijk representatief wereldorgaan kunnen maken.

Tegelijkertijd ontbreekt er een duidelijk element in alle voorstellen. Zoals wij in het eerste gedeelte van dit hoofdstuk aangaven, ontwikkelt de Veiligheidsraad zich in de richting van een (quasi) wetgever, een (quasi) rechterlijk orgaan en een bestuurlijk orgaan. Naast de vraag of de Raad in alle gevallen bevoegd is om deze nieuwe taken uit te oefenen (de rechtmatigheid), doet zich ook hier het probleem van het ‘representatieve deficit’ voor (wat meer met legitimiteit te maken heeft). Ook de voorstellen ten aanzien van de vergroting van de *accountability* van het handelen van de

Veiligheidsraad laten te wensen over. Deze blijven immers beperkt tot een vorm van interne verantwoording voor stemgedrag. De toename van het aantal open sessies van de Veiligheidsraad is in die zin een goede ontwikkeling. Deze vorm van *accountability* heeft echter minder te maken met de beginselen van *accountability* zoals deze in het recht der internationale organisaties worden gehanteerd, maar heeft slechts betrekking op het vergroten van de transparantie. De rol van de leden van de Veiligheidsraad wordt wellicht duidelijker, maar dit is strikt genomen wat anders dan de rol van de Raad als orgaan.⁶⁷ Dat ook ten aanzien van de legitimiteit nog het een en ander kan worden verbeterd, blijkt wel uit het voorbeeld van het functioneren van het Sanctiecomité.

Tot slot lijkt ons aandacht voor de genoemde proliferatie van (sub)comités met af en toe vergaande eigen bevoegdheden voor de hand te liggen. Op zich is er niets tegen een verdere ontwikkeling van *global governance*, maar het is verstandig dat bij de hervorming van de Verenigde Naties expliciet rekening wordt gehouden met de gevolgen van de nieuwe taken die de Veiligheidsraad zich aanmeet. Want, zoals de Secretaris-generaal al aangaf in zijn speech: "Those who seek to bestow legitimacy must themselves embody it; and those who invoke international law must themselves submit to it."

Noten

1. Zie voor een ruime interpretatie van de reikwijdte van het betreffende art. 39 van het VN-Handvest: Frowein, J.A. & N. Krisch (2002), Article 39, in: B. Simma (ed.), *The Charter of the United Nations, A Commentary*, Oxford: Oxford University Press, second edition, pp. 717-729.
2. Zie art. 39 juncto art. 25 van het VN-Handvest.
3. Zie art. 34 juncto art. 36 van het VN-Handvest. De terminologie die het Handvest hanteert is "situations likely to endanger the maintenance of international peace and security".
4. Zie art. 10, 11 en 12 van het VN-Handvest, waarbij met name de bewoordingen van art. 11 lid 1 interessant zijn: "The General Assembly may consider the general principles of co-operation in the maintenance of international peace and security, [...] and may make recommendations with regard to such principles to the Members or to the Security Council or to both."
5. Zie art. 1 lid 1 van het VN-Handvest, dat stelt: "The Purposes of the United Nations are: (1) 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, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace." [cursivering toegevoegd] Over de interpretatie van de beperking van de bevoegdheden van de Veiligheidsraad is niet iedereen het eens. Feit is echter dat de tekstuele interpre-

- tatie er op duidt dat pas wanneer er wordt gewezen op de vreedzame manieren van geschillenbeslechting, zoals neergelegd in hoofdstuk VI van het Handvest, er tevens wordt gerefereerd aan de beperking dat deze handelingen wel in overeenstemming met de beginselen van gerechtigheid en internationaal recht dienen te zijn. Zie hierover ook: Wolfrum, E. (2002), Article 1, in: B. Simma (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford: Oxford University Press, second edition, pp. 39-47.
6. Frowein & Krisch (2002), p. 739.
 7. Over deze nieuwe functies van de Veiligheidsraad zijn reeds enkele interessante artikelen verschenen. Zie onder andere: Sato, T. (2001), *The legitimacy of Security Council activities*, in: J.M. Coicaud & V. Heiskanen (eds.), *The Legitimacy of International Organisations*, Tokyo: United Nations University Press, pp. 309-352; Szasz, P.C. (2002), *The Security Council starts legislating*, *The American Journal of International Law*, 96, 4, pp. 901-905; Alvarez, J.E. (1996), *Judging the Security Council*, *The American Journal of International Law*, 90, 1, pp. 1-39; Ward, C.A. (2003), *Building capacity to combat international terrorism: the role of the United Nations Security Council*, *Journal of Conflict & Security Law*, 8, 2, pp. 289-305; Harper, K. (1994), *Does the United Nations Security Council have the competence to act as court and legislature?*, *New York University Journal of International Law and Politics*, 27, 1, pp. 103-158; Happold, M. (2003), *Security Council Resolution 1373 and the Constitution of the United Nations*, *Leiden Journal of International Law*, 16, 3, pp. 593-610; Caron, D.D. (1993), *The legitimacy of the collective authority of the Security Council*, *The American Journal of International Law*, 87, 4, pp. 552-588.
 8. S/RES/1373 (2001), 28 September 2001.
 9. International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, A/RES/54/109, 9 December 1999. Inwerkingtreding op 10 april 2002.
 10. *Report of the Secretary General Pursuant to Paragraph 2 of Security Council Resolution 808 (1993)*, Presented 3 May 1993, S/25704, par. 19-23.
 11. Te onderscheiden van de sancties nieuwe stijl, ook wel bekend als *targeted* of *smart sanctions*. Zie hiervoor: Ginkel, B.T. van & R.A. Wessel (2002), *VN-sancties en het individu: wordt de Veiligheidsraad slimmer?*, in: B. Bormert, Th. van den Hoogen & R.A. Wessel (red.), *Jaarboek vrede en veiligheid 2002*, Nijmegen: CICAM, pp. 19-40.
 12. Zie voor de status van dit verdrag: <untreaty.un.org/ENGLISH/Status/Chapter_xviii/treaty11.asp>.
 13. Art. 18 van het Weens Verdragenverdrag stelt: "A State is obliged to refrain from acts which would defeat the object and purpose of a treaty when: (a) it has signed the treaty or has exchanged instruments constituting the treaty subject to ratification, acceptance or approval, until it shall have made its intention clear not to become a party to the treaty."
 14. Zie: S/PV.4385, 28 September 2001.
 15. S/RES/1540 (2004), 28 April 2004.
 16. Zie: S/PV.4956, 28 April 2004.
 17. Zie: S/PV.4950 en S/PV.4950 (Resumption 1), 22 April 2004.
 18. Het is overigens niet de eerste keer dat de Veiligheidsraad een zeer ruime interpretatie geeft aan het sleutelartikel van hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Eerder al had de Veiligheidsraad geconcludeerd dat de verspreiding van de ziekte HIV/AIDS een bedreiging vormt voor de internationale vrede en veiligheid. S/RES/1308 (2000), 17 July 2000.
 19. Wouters, J. & C. Ryngaert (2005), *Good governance: lessons from international organizations*, in: D.M. Curtin & R.A. Wessel (eds.), *Good Governance and the European Union. Some Reflections on Concepts, Institutions and Substance*, Antwerpen: Intersentia (nog niet verschenen).
 20. De United Nations Compensation

- Commission is opgericht op basis van Veiligheidsraadresolutie 692, S/RES/692 (1991), 20 May 1991.
21. Opgericht door de Veiligheidsraad in resolutie 1267, 15 oktober 1999. De Veiligheidsraad drong er bij de aanneme van deze resolutie 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 ook "that the Taliban turn over Usama bin Laden without further delay [...]." De maatregelen betroffen tevens een lucht embargo tegen de Taliban, en het bevroeren van zijn financiële tegoeden. Het Sanctiecomité werd opgericht om toe te zien op de praktische uitwerking van het sanctieregime. Op 28 januari 2002 zijn in resolutie 1390 nog enkele aanpassingen ten opzichte van de verplichtingen zoals neergelegd in resolutie 1267 opgenomen, zoals de bevroering van andere economische bronnen van personen en entiteiten op de lijst en de verplichting om deze personen de toegang tot of doorgang door de lidstaten te weigeren.
 22. Par. 8 (c) en 16 (b) van Veiligheidsraadresolutie 1333 (2002). Sinds 11 september 2001 heeft het Comité de lijsten meerdere malen aangepast. Zie de website van het 1267-Comité, waarop ook de *consolidated* lijst is te vinden: <www.un.org/Docs/sc/committees/1267Template.htm>.
 23. Zie voor een uitgebreide motivering van de als strafmaatregel te kwalificeren sanctie: Ginkel, B.T. (2003), De naleving van mensenrechten bij de bestrijding van terrorisme: de VN en het recht op 'fair trial', in: C. Flinterman & W. van Genugten (red.), *Niet-statelijke actoren en de rechten van de mens. Gevestigde waarden, nieuwe wegen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, pp. 199-214.
 24. Statement of Chairman of 1267 Committee on de-listing procedures, *Press Release SC/7487*, AFG/203, 16 August 2002.
 25. Zie art. 7 lid 2 van het VN-Handvest voor de algemene bevoegdheid. Voor de Algemene Vergadering is deze bevoegdheid bovendien vastgelegd in art. 22 van het Handvest, voor de Veiligheidsraad in art. 29.
 26. Zie onder andere de *Administrative Tribunal-zaak* (ICJ Reports, 1954), de *Application for Review-zaak* (ICJ Reports, 1973) en de *Expenses-zaak* (ICJ Reports, 1962).
 27. *Administrative Tribunal-zaak*, IGH Reports 1954, p. 53.
 28. Zie voor een uitgebreid onderzoek over de subsidiaire organen van de Verenigde Naties: Sarooshi, D. (1997), The legal framework governing United Nations subsidiary organs, *The British Yearbook of International Law*, 67, pp. 413-478.
 29. S/RES/1566 (2004), 8 October 2004.
 30. Interessant is dat er in deze resolutie met geen woord wordt gerept over het eerdere op initiatief van de Secretaris-generaal opgestelde rapport van de Policy Working Group on the United Nations and Terrorism, dat reeds in 2002 adviseerde dat er een betere coördinatie nodig was in de strijd tegen het terrorisme. Zie: *Report of the Policy Working Group on the United Nations and Terrorism*, A/57/273-S/2002/875, 6 August 2002.
 31. Sarooshi (1997), p. 473.
 32. Opgericht op basis van Veiligheidsraadresolutie 1535 (S/RES/1535 (2004), 26 March 2004).
 33. Zie: S/2004/124, 19 February 2004.
 34. Het CTC is ondergebracht in het Chrysler Building, in plaats van in het VN-Hoofdkwartier in New York.
 35. Aan het hoofd van CTED staat de Executive Director, die een functie bekleedt van het niveau van Assistant Secretary General.
 36. Zie S/2004/642, 12 August 2004.
 37. Ooik, R. van (2005), The growing importance of agencies in the EU: shifting

- governance and the institutional balance, in: D.M. Curtin & R.A. Wessel (eds.), *Good Governance and the European Union. Some Reflections on Concepts, Institutions and Substance*, Antwerpen: Intersentia (nog niet verschenen).
38. Zie onder andere: Delbrück, J. (2002), Article 23, in: B. Simma (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford: Oxford University Press, second edition, pp. 441-442; Caron (1993).
39. Zie de resolutie van de Algemene Vergadering van 17 december 1963 (A/RES/1991 (XVIII)). Vergelijk ook: Geiger, R. (2002), Comment on Art. 23, in: B. Simma (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford: Oxford University Press, second edition, pp. 437 e.v.
40. Fassbender, B. (2003), All illusions shattered? Looking back on a decade of failed attempts to reform the UN Security Council, in: A. von Bogdandy & R. Wolfrum (eds.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 7, pp. 183-218, op p. 186.
41. Zie voor het voorstel van India de conceptresolutie A/34/L.57 en Add.1 en voor het Latijns-Amerikaanse voorstel A/34/L.63 en Add.1. Uitbreider: Fassbender (2003).
42. Tenth Conference of Heads of State and Government of Non-Aligned Countries, Jakarta, 1-6 September 1992, Final Document, Chapter II, par. 32. A/47/675.
43. A/RES/47/62, 11 December 1992, A/47/L.26, A/47/L.26/Rev.1 en A/47/L.26/Rev.1/Add.1.
44. Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council, A/RES/48/26, 3 December 1993.
45. Blokker, N.M. (2004), 'The Security Council and the use of force: On recent practice and the need to reform', paper gepresenteerd op de conferentie The Security Council and the Use of Force: Theory and Reality - A Need for Change?, Universiteit Leiden, 17-18 september 2004. De bijdrage zal worden gepubliceerd in een uitgave van Martinus Nijhoff Publishers onder redactie van N.M. Blokker en N.J. Schrijver.
46. Aangehaald in: Fassbender (2003), p. 187.
47. A/AC247.1997/CRP.1 en A/51/47, Annex II.
48. A/RES/53/30, 23 November 1998.
49. Fassbender (2003).
50. A/RES/55/2, 8 September 2000, par. 30.
51. A/59/565, 2 December 2004.
52. Zie onze bijdrage aan de vorige editie van dit Jaarboek: Ginkel, B.T. van & R.A. Wessel (2003), Collectiviteit v. unilaterisme: de toekomst van de VN-Veiligheidsraad, in: B. Bomert, Th. van den Hoogen & R.A. Wessel (red.), *Jaarboek vrede en veiligheid 2003*, Nijmegen: CICAM, pp. 47-70.
53. Resoluties 1508, 1537 (Sierra Leone); 1509 (Liberia); 1511, 1546, 1557 (Irak); 1513, 1523, 1541 (Westelijke Sahara); 1514, 1527, 1528 (Ivoorkust); 1517, 1548 (Cyprus); 1520, 1550 (Syrië); 1524, 1554 (Georgië); 1525, 1553 (Libanon); 1507, 1531 (Ethiopië/Eritrea); 1533, 1555 (Congo); 1536 (Afghanistan); 1542 (Haïti); 1543 (Oost-Timor); 1545 (Burundi); en 1556 (Soedan).
54. Resoluties 1510 (Afghanistan); 1511, 1546 (Irak); 1527 (Ivoorkust); 1529 (Haïti); en 1551 (Bosnië en Herzegovina).
55. Resolutie 1539 (kinderen en gewapende conflicten); en 1540 (non-prolifera-tie van massavernietigingswapens). Alle data zijn ontleend aan Blokker (2004).
56. Waldock, C.H.M. (1952), *The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law*, p. 498, aangehaald in: Dinstein, Y. (2001), *War, Aggression and Self-Defence*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 172.
57. Feinstein, L. & A.-M. Slaughter (2004), A duty to prevent, *Foreign Affairs*, 83, 1, pp. 136-150.
58. Glennon, M.J. (1999), The new interventionism: The search for a just inter-

- national law, *Foreign Affairs*.
59. O'Connell, M.E. (2004), 'The United Nations Security Council and the Use of Force: Fear of False Remedies', paper gepresenteerd op de conferentie The Security Council and the Use of Force: Theory and Realty - A Need for Change?, Universiteit Leiden, 17-18 september 2004. De bijdrage zal worden gepubliceerd in een uitgave van Martinus Nijhoff Publishers onder redactie van N.M. Blokker en N.J. Schrijver.
60. Van Ginkel & Wessel (2003).
61. *Ibid.*, p. 65.
62. De betreffende vraag luidde: "Welke waarborgen, c.q. welk toetsingskader zou(den) geschapen moeten worden om politiek/militair ongewenst c.q. volkenrechtelijk onrechtmatig 'pre-emptief optreden' te voorkomen of daaraan beperkingen op te leggen?" Zie: AIV/CAVV (2004), *Preëemptief optreden*, Den Haag.
63. A/59/565, 2 December 2004, par. 187.
64. AIV/CAVV (2004), p. 21.
65. Zie uitgebreider over deze criteria: Van Ginkel & Wessel (2003), p. 63.
66. AIV/CAVV (2004), p. 33.
67. Zie over de 'eigen wil' van de Veiligheidsraad en het onderscheid tussen het orgaan en de leden: White, N.D. (2004), The will and authority of the Security Council after Iraq, *Leiden Journal of International Law*, pp. 645-672. Meer in het algemeen op dit punt: Blokker, N.M. (2004), International organizations and their members, *International Organizations Law Review*, pp. 145-168.