

Militair Rechtelijk Tijdschrift

Gedrukt en uitgegeven op last van het ministerie van Defensie

Jaargang XCI

maart 1998

Aflevering

3

SDU Uitgevers

BIJDRAGEN

**Handhaving van mensenrechten door VN-militairen te velde,
met bijzondere aandacht voor UNPROFOR**

door

PROF. MR. W.J.M. VAN GENUGTEN en MR. L. ZEGVELD*)

1. Inleiding

Grootschalige mensenrechtenschendingen waren voor de Veiligheidsraad de voornaamste reden te interveniëren in de conflicten in het voormalig Joegoslavië,¹⁾ Somalië²⁾ en Rwanda.³⁾ Het doel van de Raad was hier in de eerste plaats het lijden van de burgerbevolking te verlichten. Dit roept de vraag op naar de plaats van mensenrechten in VN-vredesoperaties. Moeten militairen in het veld toezien op naleving van de mensenrechten? Is dit een juridisch afdwingbare plicht, een bevoegdheid of een morele opdracht? En: wat houdt 'toezien op de naleving' in?

Dit artikel is een vervolg op de bijdrage die in mei 1996 in dit tijdschrift verscheen onder de titel '*Vredesoperaties en mensenrechten: de lange weg naar een verstandshuwelijk*'.⁴⁾ Waar relevant zullen we naar dit artikel terugverwijzen. In deze bijdrage verstaan we onder mensenrechten opnieuw mensenrechten in ruime zin, dat wil zeggen zowel de internationale mensenrechtennormen als het internationaal humanitair recht, met inbegrip van de regels inzake humanitaire hulpverlening.⁵⁾ Het artikel beperkt zich verder tot mensenrechtenschendingen door de conflictpartijen, en wel tot die schendingen waarvan de burgerbevolking het slachtoffer is. Dit betekent dat naleving van de mensenrechten door de militairen, alsmede schendingen waarvan deze het slachtoffer zijn, buiten beschouwing blijven. Daarnaast zullen we ons, bij wijze van voorbeeld en rode draad, concentreren op de vredesoperatie in het voormalig Joegoslavië (UNPROFOR), in het bijzonder op het onderdeel van UNPROFOR dat in Bosnië-Herzegovina opereerde.

2. De onvolkomenheid van mandaten

In resolutie 770 van 13 augustus 1992 stelde de Veiligheidsraad ten aanzien van het conflict in het voormalig Joegoslavië

*) Willem van Genugten is hoogleraar Volkenrecht aan de KU Brabant, hoogleraar Rechten van de Mens aan de KU Nijmegen en medewerker van dit tijdschrift. Liesbeth Zegveld is assistent in opleiding aan de Erasmusuniversiteit Rotterdam. Zij zijn veel dank verschuldigd aan kolonel mr. R.M. Eiting, luitenant-kolonel mr. K.R. Lo-Fo-Wong en kapitein mr. M.J.J. de Kock, allen verbonden aan de sectie Juridische Zaken van de Staf van de Bevelhebber van Landmacht, voor hun bereidheid met hen over het thema van deze bijdrage van gedachten te wisselen.

¹⁾ Zie o.a. VR-resolutie 757 van 30 mei 1992, resolutie 771 van 13 augustus 1992 en resolutie 802 van 25 januari 1993.

²⁾ Zie o.a. VR-resolutie 794 van 3 december 1992 en resolutie 814 van 26 maart 1993.

³⁾ Zie o.a. VR-resolutie 812 van 12 maart 1993, resolutie 912 van 21 april 1994 en resolutie 918 van 17 mei 1994.

⁴⁾ W.J.M. van Genugten, MRT, mei 1996, p. 183-192.

⁵⁾ Hoewel er zowel materiële als formele verschillen zijn tussen de mensenrechtennormen en het internationaal humanitair recht, kunnen deze hier buiten beschouwing blijven. Zie voor een bespreking van beide normenstelsels, het artikel uit mei 1996.

'that the situation in Bosnia and Herzegovina constitutes a threat to international peace and security and that the provision of humanitarian assistance in Bosnia and Herzegovina is an important element in the Council's effort to restore international peace and security in the area'.⁶⁾

In het verleden heeft de Veiligheidsraad slechts één keer expliciet gesteld dat geweldsgebruik in een intern conflict als zodanig een bedreiging vormde voor de internationale vrede en veiligheid. Dit was het geval bij het conflict in de Congo, begin jaren zestig. Beëindiging van het conflict was hier de hoofddoelstelling van de Veiligheidsraad,⁷⁾ terwijl bescherming van de mensenrechten slechts een van de aanleidingen vormde om op te treden.⁸⁾ Hoewel beëindiging van een burgeroorlog als zodanig sindsdien niet meer uitdrukkelijk als doelstelling is geformuleerd, is handhaving of afdwining van de vrede in een dergelijk conflict in combinatie met bevordering van de mensenrechten, met regelmaat een belangrijke doelstelling van VN-interventies geweest. Zo was het de taak van ONUSAL in El Salvador om supervisie uit te oefenen op de naleving van mensenrechten, als onderdeel van het bredere mandaat om de vredesakkoorden te handhaven.⁹⁾

In het conflict in Bosnië-Herzegovina lag de prioriteit van de Veiligheidsraad evenwel anders. Niet het gebruik van geweld zelf maar de *gevolgen* ervan leken hier de eerste aandacht van de Raad te hebben. Naast de taak van UNPROFOR 'to deter attacks against the safe areas' etc. (waarover verderop nader), behoorde het tot de kerntaken van UNPROFOR 'to ensure the delivery of humanitarian assistance' en, als een van de middelen om dit te realiseren, 'to ensure the security and functioning of Sarajevo Airport'.¹⁰⁾ Andere taken van UNPROFOR waren de evacuatie van slachtoffers uit de gevechtsgebieden,¹¹⁾ het bieden van bescherming aan konvooien van vrijgelaten gevangenen, zulks op verzoek van het Internationale Comité van het Rode Kruis,¹²⁾ en het ondersteunen van de VN-Hoge Commissaris voor Vluchtelingen bij het verstrekken van humanitaire hulp.¹³⁾ Het gevolg van dit alles was, zoals R. Higgins stelt, dat 'UNPROFOR is being required to engage in tasks that have sometimes been ancillary to peacekeeping proper, but never demanded of a UN force in the absence of peacekeeping'.¹⁴⁾

In het geval van de aangehaalde UNPROFOR-resolutie lijkt de Veiligheidsraad van mening dat humanitaire hulpverlening op zichzelf leidt tot herstel van internationale vrede en veiligheid, althans daaraan een forse bijdrage kan leveren. De internationale mensenrechten van toepassing in oorlogstijd en het internationaal humanitair recht hebben

⁶⁾ Zie de preambule van deze resolutie.

⁷⁾ VR-resolutie 161 van 21 februari 1961, deel a; zie ook resolutie 169 van 24 november 1961: 'reaffirming the policies and principles of the United Nations with respect to the Congo (...), namely (...) to prevent the occurrence of civil war in the Congo'. Zie over de interventie van de VN in het conflict in de Congo Thomas M. Franck, 'The Security Council and "threats to the peace": some remarks on remarkable recent developments', in: R.-J. Dupuy (ed.), *Peacekeeping and peacebuilding, the development of the role of the Security Council*, Academie de Droit International de la Haye, Martinus Nijhoff Publishers: Dordrecht/Boston/London, 1993, p. 83-110.

⁸⁾ VR-resolutie 161 van 21 februari 1961, deel b.

⁹⁾ VR-resolutie 693 van 20 mei 1991.

¹⁰⁾ VR-resolutie 761 van 29 juni 1992, paragraaf 1; zie ook resolutie 764 van 13 juli 1992.

¹¹⁾ Zie VR-resolutie 819 van 16 april 1993, paragraaf 11.

¹²⁾ VR-resolutie 776 van 14 september 1992, paragraaf 2.

¹³⁾ VR-resolutie 776 van 14 september 1992, paragraaf 2.

¹⁴⁾ Rosalyn Higgins, *The new United Nations and former Yugoslavia*, *International Affairs* 69, 3 (1993), p. 468.

echter als doel 'to humanize war'.¹⁵⁾ Deze normen zijn niet geschreven om een oorlog te beëindigen. Dat wil niet zeggen dat deze normen herstel van de vrede niet kunnen bevorderen. Zoals de Adviesraad Vrede en Veiligheid in het rapport 'Verloren onschuld, Nederland en VN-operaties' heeft gesteld, kan humanitaire hulpverlening

'ertoe bijdragen dat de scherpste kanten van het conflict worden weggenomen. Indirect kan dit bijdragen aan de ontwikkeling van dusdanige verhoudingen tussen de conflict-partijen dat zich langzamerhand een atmosfeer vormt waarin een politiek oplossing voor het conflict dichterbij kan worden gebracht. Humanitaire hulp kan dus meer doen dan louter de burgerbevolking helpen de gevolgen van een gewapende strijd te boven te komen.'¹⁶⁾

De Adviesraad voegt daaraan toe dat wil humanitaire hulp een dergelijk positief effect hebben, gunstige omstandigheden vereist zijn. Indien de omstandigheden minder gunstig zijn, kan humanitaire hulpverlening juist bijdragen tot een verlenging van het conflict, omdat de conflictpartijen meeprofiteren van de hulp. Verder kan het verstrekken van hulp de onpartijdigheid van de VN in twijfel trekken. De Adviesraad noemt hier het voorbeeld van Somalië, maar een vergelijkbaar negatief effect van humanitaire hulpverlening is opgetreden in het conflict in Bosnië-Herzegovina.

Een andere verklaring voor de inrichting van het mandaat van UNPROFOR zou kunnen liggen in de complexiteit van de situatie in Bosnië-Herzegovina waarmee de Veiligheidsraad zich geconfronteerd zag. Immers, een politieke oplossing diende zich voor dit conflict niet aan, terwijl de specifieke wordingsgeschiedenis en intensiteit van het conflict maakten dat men over de meest gereede aanpak ervan in redelijkheid kon twisten. Dit alles heeft bijgedragen aan de totstandkoming van compromis-achtige mandaten, met alle gevolgen van dien. Niet zonder reden concludeert A. Roberts ten aanzien van de aanwezigheid van de VN in het voormalige Joegoslavië in pregnante bewoordingen dat

'there has been a failure to develop anything like a political or strategic vision of what the UN is attempting in former Yugoslavia. The organisation, being little more than the sum of its parts, has proved better at agreeing relatively uncontroversial short-term measures, such as mediation efforts, humanitarian assistance and supporting cease-fires, than it has at developing a sense of purpose about the kind of settlement ultimately envisaged, and how it might be reached.

The UN lacks unity of overall strategic command. A system in which the tasks of forces in the field are largely defined in resolutions drawn up by a multinational committee has obvious weaknesses if it has to respond to a situation which is both complex and fast-moving. *The system leads inevitably to the complaint of officers in the field that they simply cannot carry out the bewildering variety of mandates they have been given.*'¹⁷⁾

¹⁵⁾ Frits Kalshoven, *Constraints on the waging of war*, International Committee of the Red Cross, Geneva 1987, tweede editie 1991, p. 1.

¹⁶⁾ Adviesraad Vrede en Veiligheid, *Verloren onschuld, Nederland en VN-operaties*, advies nr. 20, april 1996, p. 27. De Adviesraad stelt dat er aanwijzingen zijn dat de humanitaire hulpverlening in Mozambique dit positieve effect heeft gehad en heeft bijgedragen tot het dichterbij elkaar brengen van de conflictpartijen (idem).

¹⁷⁾ Adam Roberts, *From San Francisco to Sarajevo: The UN and the Use of Force*, *Survival*, vol. 37, no. 4, Winter 1994-1995, p. 17. Cursivering: WvG en LZ.

De reikwijdte van het mandaat van UNPROFOR in Bosnië-Herzegovina bepaalde de middelen die de Veiligheidsraad aan de vredesmacht ter beschikking stelde. Nu het mandaat het accent legde op bescherming van de burgerbevolking en niet de beëindiging van het geweld tot primair doel had, was het daadwerkelijke gebruik van militaire middelen sterk aan banden gelegd. Zo bepaalden de *Rules of Engagement* dat het gebruik van wapens alleen was toegestaan in geval van zelfverdediging, waarbij zelfverdediging werd gedefinieerd als 'action to protect oneself or ones unit, when faced with an instant and overwhelming need, leaving no choice of means and no time for deliberation'.¹⁸⁾ Verder stelden de *Rules* 'that the principle of minimum force is to be strictly adhered to' en dat 'retaliation is forbidden'.¹⁹⁾ Geen wonder dat menig deelnemer aan UNPROFOR destijds verzuchtte dat de vredesmacht haar taak diende uit te voeren 'met de handen op de rug' of 'met één hand vastgebonden'.

Met het voorgaande ten nauwste verbonden is het probleem van de glijdende schaal waarop veel vredesoperaties zich bevinden: begonnen als *peacekeeping operations* en met een daarbij passend mandaat, zien de militairen zich met grote regelmaat genoodzaakt taken op zich te nemen die strikt genomen veeleer behoren tot *peace enforcement*. Een goed voorbeeld hiervan is de opdracht tot actieve bescherming van de veilige gebieden. In resolutie 836 van 4 juni 1993 besloot de Veiligheidsraad

'to extent (...) the mandate of UNPROFOR in order to enable it, in the safe areas referred to in resolution 824 (1993), to deter attacks against the safe areas, to monitor the cease-fire, to promote the withdrawal of military or paramilitary units other than those of the Government of the Republic of Bosnia and Herzegovina'.²⁰⁾

En in dezelfde resolutie besloot de Raad UNPROFOR te machtigen

'to take the necessary measures, including the use of force, in reply to bombardments against the safe areas by any of the parties to the armed incursion into them or in the event of any deliberate obstruction in or around those areas to the freedom of movement of UNPROFOR or of the protected humanitarian convoys'.²¹⁾

Dergelijke opdrachten waren ten dele gebaseerd op het oorspronkelijke UNPROFOR-mandaat en ten dele op een ruime uitleg daarvan door de danmalige Secretaris-Generaal van de VN, Boutros-Ghali. Terecht constateert J.E. Fink, kapitein-luitenant bij de Amerikaanse marine, dat de uitbreiding van de *peace keeping operation* in Bosnië-Herzegovina is samengegaan met een 'blurring of the rules of engagement'.²²⁾ Het bracht de Amerikaanse ambassadeur bij de VN, Jeane Kirkpatrick, ertoe te stellen 'that the UNPROFOR forces have been put into jeopardy by the redefinition of peacekeeping, which sends the troops into dangerous combat zones without sufficient armament'.²³⁾

¹⁸⁾ Force Commander's Policy Directive, Number (13), Rules of Engagement, Part I - Ground Forces, 24 maart 1992, herzien 19 juli 1993, Annex A.

¹⁹⁾ Idem, p. 1.

²⁰⁾ Paragraaf 5.

²¹⁾ Paragraaf 9.

²²⁾ John E. Fink, *From Peacekeeping to Peace Enforcement: The Blurring of the Mandate for the Use of Force in Maintaining International Peace and Security*, MD. Journal of International Law & Trade, Vol. 19, 1995, p. 39.

²³⁾ Idem. Zie ook P.R. Baehr, *Vredesoperaties vanuit nationaal en internationaal politiek perspectief*, VN Forum, 10 (1997), p. 1-7.

Het voorgaande geeft aan dat tussen het mandaat van een vredesmacht zoals dat op politiek niveau wordt vastgesteld en datgene wat militair uitvoerbaar en wenselijk is gemakkelijk een tegenstelling kan ontstaan. Nu is het zeer wel denkbaar dat in de toekomst, vooral op basis van de ervaringen die inmiddels in veelsoortige VN-vredesoperaties zijn opgedaan, mandaten en militaire mogelijkheden steeds beter op elkaar afgestemd raken. Per geval zal dan echter dienen te worden gezocht naar een oplossing die vanuit beide perspectieven acceptabel en werkbaar is. Voor 'de politiek' (de Veiligheidsraad) betekent dat: langer en gericht nadenken over de praktische uitvoerbaarheid van de mandaten. Voor de krijgsmacht betekent dat: doorgaan met de reflectie op eigen kracht en zwakte.

3. Veronderstelde kracht en zwakte van het militaire apparaat

Binnen het militaire apparaat kan gemakkelijk de indruk ontstaan dat men tot alles in staat is, indien het maar is toegestaan het hele arsenaal aan wapens in te zetten zodra daartoe de noodzaak bestaat. Iets vergelijkbaars geldt voor de verwachtingen die het brede publiek van de krijgsmacht heeft.

De vraag is echter of dat niet het andere uiterste is in een discussie die hiervoor werd besproken en die werd getypeerd met verzet tegen 'vechten met gebonden handen'. Ook (zelf)overschatting van de militaire mogelijkheden kan leiden tot zeer ongewenste situaties. Laten we een van de 'Vijf wijsheden bij crisisbeheersing' citeren die R. de Wijk, toenmalig Hoofd Conceptuele Zaken van de Defensiestaf van het Ministerie van Defensie, in 1996 presenteerde tijdens een congres over Vijftig jaar VN-vredesoperaties:

'Cruciaal is dat in de internationale politieke besluitvorming de karakteristieken van het conflict als uitgangspunt worden genomen. De ervaringen van de Verenigde Staten in Somalië tonen aan dat 's werelds sterkste macht onderuit gaat als ze onvoldoende rekening houdt met de situatie ter plekke. In Somalië wisten achthonderd stadsguerrilla's 28.000 VN-soldaten het leven zuur te maken. (...) Als er sprake is van een niet-regulier guerrilla-achtig conflict is een "high-tech" krijgsmacht, ingericht voor het reguliere interstatelijk conflict, niet per definitie het beste instrument voor het uitvoeren van crisisbeheersingsoperaties in een niet-regulier, intrastatelijk conflict.'²⁴⁾

De boodschap is duidelijk: tot de tanden bewapend en kwantitatief in overtal, en toch niet in staat relatief geringe tegenstand te ontmantelen. Hoewel De Wijks tegenstelling enigszins misleidend kan overkomen - in Somalië immers golden evenzeer als elders aanzienlijke beperkingen voor de VN-legermacht - kan worden geconcludeerd dat ook voor het militaire apparaat de elementaire noodzaak geldt van afstemming tussen doel en middelen wil de overmacht effectief kunnen zijn. Dit alles doet eens te meer de vraag rijzen naar de specifieke karakteristieken en kwaliteiten van het hedendaagse militaire apparaat, in relatie tot de taken waarvoor het zich in tijden van vredesoperaties geplaatst ziet.

Bij veel taken die in het kader van VN-vredesoperaties aan de strijdmacht toevallen, moet uiteraard eerst en vooral worden gedacht aan zaken van strikt militaire aard, variërend van het gewapenderhand verschaffen van doorgang aan voedseltransporten, het ont-

²⁴⁾ R. de Wijk, Vijf 'wijsheden' bij crisisbeheersing, in: M.F.A. Cras en L. Wecke (redactie), Vijftig jaar VN-vredesoperaties, tussen nationaal belang en internationale rechtsorde, Studiecentrum voor Vredesvraagstukken KU Nijmegen, Cahier 71, 1996, p. 71.

wapenen van strijdende partijen tot actieve gevechtshandelingen. Tegelijkertijd valt op dat ook in de civiele delen van VN-vredesoperaties vaak van inzet van militair personeel gebruik wordt gemaakt. De vraag is dan wat dit personeel voor een dergelijke inzet zo geschikt zou maken. R.M. Eiting, kolonel van de Militair Juridische Dienst, en H. Evertse, majoor van de Koninklijke Luchtmacht, vinden er in een bijdrage aan de *Militaire Spectator* geen doekjes om:

‘Het militaire model is (...) geen wondermiddel. Het is voor lang niet alle situaties het meest geschikte model. Wanneer men evenwel als civiele organisatie een opdracht heeft uit te voeren in een crisisbeheersingsomgeving, en daarbij komt te verkeren in een situatie waarin men baat lijkt te vinden bij:

- militair-operationele bekwaamheden,
- aspecten van het militaire besluitvormingsproces,
- militaire communicatie en coördinatievaardigheden en militaire stijl, met inbegrip van het vermogen snel en doeltreffend een weg te vinden in een militair gedomineerde internationale omgeving,
- ervaring en deskundigheid op het gebied van teamwork onder moeilijke omstandigheden,
- stressbestendigheid,
- elementen van militair leiderschap en stafwerk,

behoort men niet te aarzelen om bij het opzetten van een organisatie en een staf, dat militaire model als voorbeeld te nemen. Daarmee is dan ook een zeer goede reden gegeven om door rang, kennis en relevante ervaring gekwalificeerde officieren bij een dergelijke organisatie in te delen.’²⁵⁾

Uiteraard spraken Eiting en Evertse hier pro domo. Bovendien zullen zij zich realiseren dat niet alle genoemde eigenschappen tot het exclusieve domein van de krijgsmacht behoren. Dan nog echter hebben zij gelijk dat eigenschappen als de door hen genoemde vaak van pas kunnen komen bij het vormgeven en uitvoeren van talrijke civiele taken welke in het kader van VN-vredesoperaties moeten worden uitgevoerd, zo bijvoorbeeld bij de organisatie van verkiezingswaarneming. Nogmaals Eiting en Evertse: ‘Election-monitoring is not a soldiers job, but sometimes a soldier is best equipped to do it’.²⁶⁾ Letterlijk genomen is dit een zeer vergaande uitspraak: het militaire apparaat niet als ondersteunend voor de verkiezingswaarneming, er ‘slechts’ voor zorgend dat civiele waarnemers hun werk kunnen doen, maar ook de verkiezingswaarneming zelf voor zijn rekening nemend. Niettemin lijkt er veel voor de benadering van Eiting en Evertse te zeggen: het militaire apparaat is getraind in de logistieke kant van grote operaties, en kan als zodanig een belangrijke rol vervullen bij zaken als ondersteuning van de verkiezingswaarneming, coördinatie van de humanitaire hulpverlening, of het helpen organiseren van de wederopbouw van een land.

Tegelijkertijd lijkt het zaak dat de krijgsmacht zich - analoog aan het voorbeeld dat hiervoor werd ontleend aan R. de Wijk - niet vertilt aan deze taak van ondersteuning van de verschillende civiele aspecten van de VN-vredesoperaties. Het kan niet de bedoeling

²⁵⁾ R.M. Eiting en H. Evertse, Stafofficier bij de OSCE-CIM in Bosnië en Herzegovina. De relevantie van het militaire stafmodel en militaire managementstijl voor een internationale civiele missie, *Militaire Spectator*, jrg. 166, 5-97, p. 202.

²⁶⁾ Idem, p. 203.

zijn de rol van militairen eindeloos op te rekken, waardoor ze steeds verder afraken van datgene waarvoor ze in de kern worden opgeleid: het voorkomen dan wel beslechten van geschillen met militaire middelen. Daarbij komt dat het militaire apparaat gestructureerd is langs strak hiërarchische lijnen en bij voorkeur opereert op basis van helder afgebakende bevoegdheden. En lang niet alle civiele activiteiten laten zich langs dergelijke lijnen organiseren. Daarbij kan in het bijzonder worden gedacht aan de humanitaire hulpverlening, maar ook aan het meer abstracte gegeven dat het in sommige van de landen waar vredesoperaties moeten worden uitgevoerd onmogelijk zal blijken om op de streng rationale wijze die hiervoor als 'militair' werd aangeduid tot resultaten te geraken, zeker wanneer in aanmerking wordt genomen dat delen van de operaties doorgaans dienen te worden uitgevoerd tezamen met lokale autoriteiten en dat het als regel verstandig is in een vroegtijdig stadium te zoeken naar draagvlak in de samenleving in kwestie teneinde te voorkomen dat de resultaten van de vredesoperaties wegebben onmiddellijk na het vertrek van de troepen. Niet de gehele wereld is georganiseerd volgens het model van de westerse rationaliteit. Het is een gegeven dat men de krijgsmacht niet kan aanwrijven, maar dat wel in de beschouwingen over de precieze inzetbaarheid van diezelfde krijgsmacht dient te worden meegenomen.

4. Militaire presentie en mensenrechten

Komen we tot een nadere verkenning van de vraag wat op het vlak van de bescherming van de mensenrechten exact mag worden verwacht van de militairen te velde. Vloeit voor hen uit de internationaal erkende mensenrechten of het internationaal humanitair recht een rechtstreekse plicht tot handhaving van dergelijke rechten voort? Het antwoord is: neen. Deze instrumenten schrijven geen toezicht op de naleving van deze normen door VN-vredesoperaties voor. Dit betekent dat niet alleen de *plicht* tot toezicht op mensenrechtennormen ontbreekt maar strikt genomen ook de *bevoegdheid* daartoe. Internationale organen, inclusief 'uitvoeringshandelingen' als VN-vredesoperaties, hebben alleen die bevoegdheden die hen uitdrukkelijk door staten zijn toegekend. Het is dus aan de staten, eventueel in het kader van de Veiligheidsraad, om supervisie op de naleving van deze normen door vredesoperaties te creëren.²⁷⁾

Niettemin wordt wel gesteld, onder meer door Amnesty International, dat militairen schendingen van de mensenrechten moeten rapporteren zonder dat dit uitdrukkelijk in hun mandaat is opgenomen.²⁸⁾ Ter ondersteuning van deze stelling beroept Amnesty zich op een uitspraak van Boutros Ghali:

'While MINURSO's [vredesoperatie in de westelijke Sahara, 1991-heden, WvG/LZ] current military mandate is strictly limited to the monitoring and verification of the ceasefire, MINURSO as a United Nation mission, could not be a silent witness to conduct that might infringe the human rights of the civilian population.'²⁹⁾

De uitspraak van de Boutros Ghali is echter geen juridische norm. En terwijl het van

²⁷⁾ G.J.H. van Hoof en K. de Vey Mestdagh, Mechanisms for international supervision, in: P. van Dijk (ed.), Supervisory mechanisms in international economic organisations, Kluwer en T.M.C. Asser Instituut, Deventer/Den Haag, 1984, p. 10.

²⁸⁾ AI, Peacekeeping and Human Rights, January 1994, (AI Index: IOR 40/01/94), p. 24; zie ook M.T. Kamminga, De noodzaak van een gedragscode voor deelnemers aan vredesmachtigen, VN Forum, 10 (1997), p. 13.

²⁹⁾ Amnesty International, a.w., p. 25.

uit moreel oogpunt moeilijk is het standpunt van Amnesty tegen te spreken, dreigt hier het gevaar dat mensenrechten als het ware 'en passant' en op morele, niet-juridische gronden worden gekwalificeerd als normen waarvan de handhaving door een ieder kan geschieden.³⁰⁾ Het verdient dan ook de absolute voorkeur om een plicht dan wel bevoegdheid voor militairen te velde om iets te ondernemen tegen mensenrechtenschendingen vast te leggen in het mandaat of in *Rules of Engagement* waaraan de Veiligheidsraad zijn goedkeuring verbindt.

Welke taak nu hebben het mandaat en de *Rules of Engagement* van UNPROFOR opgedragen aan militairen met betrekking tot toezicht op de naleving van mensenrechten? Om inzicht te verschaffen in wat de militair wel en niet moet doen is het zinvol om drie verschillende vormen van toezicht te onderscheiden die in het mandaat of de *Rules* kunnen voorkomen en vervolgens te bekijken welke wel en welke niet binnen het mandaat van UNPROFOR vielen. De eerste vorm van toezicht betreft het rapporteren van waargenomen schendingen; de tweede vorm betreft het herstellen van de gesignaleerde schendingen, terwijl de derde vorm betrekking heeft op het herstellen van schendingen die reeds eerder door de Veiligheidsraad zijn vastgesteld.

In het mandaat van UNPROFOR was niet voorzien in een rapportageplicht voor de deelnemende militairen. Een rapportageplicht werd wel aan de staten opgelegd. De Veiligheidsraad

'calls upon States, and as appropriate international humanitarian organizations to collate substantiated information in their possession or submitted to them relating to the violations of humanitarian law, including grave breaches of the Geneva Conventions, being committed in the territory of the former Yugoslavia and to make this information available to the Council'.³¹⁾

Het was dus aan staten en humanitaire organisaties om te rapporteren over schendingen van het humanitair recht. Staten konden de informatie uiteraard mede krijgen van hun militairen in het veld; de juridische plicht tot rapportage lag echter in de eerste plaats bij de staat en de Veiligheidsraad, en niet bij de militair te velde. Het was ook aan de staten en de Veiligheidsraad om de informatie over mensenrechtenschendingen ter beschikking te stellen van VN-instituties zoals de verschillende VN-rapporteurs voor de mensenrechten, de toezichthoudende verdragscomité's, en de Hoge Commissarissen voor de Rechten van de Mens en Vluchtelingen, zoals deze ook omgekeerd voor 'input' kunnen zorgen voor de staten en de Veiligheidsraad.

Een tweede vorm van toezicht die het mandaat kan opdragen aan militairen is het vaststellen van een schending, gevolgd door het herstel daarvan. Het mandaat van de vredesoperatie zou in dit geval in feite luiden dat de militairen de mensenrechtennormen en het internationaal humanitair recht in hun geheel moeten handhaven. De militairen zouden

³⁰⁾ Vergelijk ook de toespraak van de commandant van het korps mariniers, generaal-majoor der mariniers E.C. Klop, gehouden op de studiemiddag 'Het bevel voorbij', van de Beroepsgroep Militairen van Amnesty International, afdeling Nederland, 30 oktober 1997, Den Haag. Hij stelde onder meer dat het 'na al deze do's het goed is om ook aandacht te besteden aan een don't en die luidt: moraliseren. Bij het praten en denken over mensenrechten ligt het gevaar van moraliseren voortdurend op de loer. Moraliseren komt doorgaans voort uit goede intenties, is vaak goed bedoeld, maar in feite is de kans groot dat het contra-productief werkt. Mensenrechten verpakt in een moraliserende context doet de kans op afwijzing van beide toenemen; het kind wordt met het badwater weggegooid.'

³¹⁾ VR-resolutie 771 van 13 augustus 1992, paragraaf 5.

daarbij zelf moeten beoordelen of gedrag van de conflictpartijen daadwerkelijk een schending van mensenrechten of internationaal humanitair recht inhoudt, alvorens tot handhaving over te kunnen gaan. De militairen zouden dan optreden als quasi-juridisch orgaan. Het is duidelijk dat dit in algemene zin geen taak is die geschikt is voor een vredesoperatie. Het mandaat of de *Rules of Engagement* van UNPROFOR bevatten dan ook niet een dergelijke opdracht.

Een derde vorm van toezicht die tenslotte wel expliciet door het UNPROFOR-mandaat en de *Rules* werd voorgeschreven en die direct aan de militairen in het veld werd opgedragen, betrof het corrigeren van schendingen van mensenrechten die eerder door de Veiligheidsraad zelf zijn vastgesteld. De taak van de militairen komt in dat geval neer op implementatie van de resoluties van de Veiligheidsraad. De Veiligheidsraad, die hier zelf als quasi-juridisch orgaan optreedt - daarbij al dan niet steunend op informatie van specifieke VN-mensenrechteninstanties als de hiervoor genoemde - heeft in talloze resoluties aangaande Bosnië-Herzegovina schending van mensenrechten en internationaal humanitair recht vastgesteld. Zo stelde de Raad in resolutie 819 dat hij

'condemns and rejects the deliberate actions of the Bosnian Serb party to force the evacuation of the civilian population from Sebrenica and its surrounding areas as well as from other parts of the republic of Bosnia and Herzegovina as part of its overall abhorrent campaign of "ethnic cleansing"',

en

'reaffirms its condemnation of all violations of international humanitarian law, in particular the practice of "ethnic cleansing".³²⁾

De Veiligheidsraad droeg vervolgens in resolutie 836 aan UNPROFOR op om de burgers in de veilige gebieden te beschermen en militairen, paramilitairen en burgersoldaten in deze gebieden te ontwapenen.³³⁾ Een zelfde rechtshandhavingstaak kreeg UNPROFOR ten aanzien van de bescherming van humanitaire hulpverlening. Deze bevoegdheid was gebaseerd op de voorafgaande vaststelling door de Veiligheidsraad dat 'impediments to the delivery of humanitarian assistance constitute a serious violation of international humanitarian law'.³⁴⁾

De militairen behoeven aldus niet zelf te beoordelen of bepaald gedrag al dan niet in strijd is met de mensenrechtennormen en/of het humanitair recht. Ze hoeven 'slechts' te kijken naar die normen die de Veiligheidsraad aanreikt als zijnde geschonden. De resoluties van de Veiligheidsraad bieden dus de bril waardoor militairen de gebeurtenissen in het veld kunnen beoordelen. De *Rules of Engagement* voor UNPROFOR bevestigen deze begrenzings. Zo stellen de *Rules* met betrekking tot de bevoegdheid van UNPROFOR tot het doorzoeken van gebouwen:

'searches of buildings are not to be conducted at random. They will only be carried out in response to specific evidence that indicates the probable presence of a violation of the Vance Plan or UN Security Council Resolution'.³⁵⁾

Uit deze benadering volgt wel dat het militaire apparaat moet worden geacht op de

³²⁾ VR-resolutie 819 van 16 april 1993, paragrafen 6 en 7.

³³⁾ Rules of engagement, p. 2 en 3.

³⁴⁾ VR-resolutie 819 van 16 april 1993, paragraaf 8.

³⁵⁾ Rules of engagement, cordon and search operations, p. 6.

hoogte te zijn van de inhoud van de resoluties van de Veiligheidsraad, hetgeen in het geval van het voormalig Joegoslavië wel enige inspanning vergt: tussen 1991 en 1995 heeft de Raad bijna 100 resoluties over dit gebied aangenomen.

Behalve het aantal kan ook de inhoud van de resoluties een probleem vormen voor de implementatie ervan. De resoluties van de Veiligheidsraad zijn vaak in zeer algemene bewoordingen gesteld. Niettegenstaande zijn quasi-juridische optreden, is de Veiligheidsraad toch in de eerste plaats een politiek orgaan. Uitspraken over schendingen van internationale mensenrechtennormen zijn doorgaans dan ook vaag en breed geformuleerd.³⁶⁾ Neem bijvoorbeeld resolutie 819, waarin de Raad 'all violations of international humanitarian law, in particular the practice of "ethnic cleansing" veroordeelt.'³⁷⁾ Deze bepaling laat in het midden wat andere schendingen zijn, naast 'ethnic cleansing'. De Raad zegt zelfs niet op welke normen van humanitair recht hij doelt: humanitair recht voor interne conflicten of humanitair recht voor internationale conflicten? Het mandaat is voor meerdere uitleg vatbaar en de woordkeuze staat nogal ver af van de dagelijkse realiteit waarin de vredesoperatie zich moet voltrekken.³⁸⁾ Aldus worden de militairen alsnog genoodzaakt de rol van quasi-juridisch orgaan op zich te nemen, willen ze in staat zijn de resoluties van de Veiligheidsraad te implementeren.

5. Gedragscode voor militairen

In het voorafgaande werd een en andermaal gesteld dat het militaire apparaat aanspraken kan doen gelden op en baat vindt bij een helder mandaat en praktisch hanteerbare *Rules of Engagement*. We lieten zien dat het mandaat van UNPROFOR niet aan deze norm voldeed. In mandaten en *Rules of Engagement* zullen echter altijd elementen zitten die ruimte laten aan of verplichten tot persoonlijk initiatief van commandanten of militairen te velde. Dergelijke teksten kunnen immers nooit in alle situaties voorzien. Op zo'n moment dienen de betrokken militairen, commandant zowel als 'uitvoerder', te kunnen terugvallen op hun eigen inventiviteit en normbesef.

In Nederland wordt sinds een aantal jaren gedebatteerd over een gedragscode voor de krijgsmacht, eveneens vanuit de gedachte dat elke militair voor onvoorziene omstandigheden kan komen te staan en dan is aangewezen op een persoonlijk normbesef. In de woorden van luitenant-generaal Van Baal, aangehaald door C. Homan, generaal-majoor der mariniers:

'Het handelen moet worden gebaseerd op een code voor het gedrag van ieder individu die niet kan worden afgedwongen in juridische zin, maar die een steun vormt in moeilijke situaties waarin een beroep wordt gedaan op de ethisch-morele verplichtingen als militair en dus ambtsdrager.'³⁹⁾

Een dergelijke code zou de soldaat in kwestie tot houvast moeten zijn indien deze in de praktijk van alledag wordt geconfronteerd met schendingen van fundamentele normen van internationaal recht. Als dat echter het uitgangspunt is achter de discussie over de gedragscode - en wij zijn van mening dat dergelijke zaken meer dan oorbellende en dergelijke

³⁶⁾ Zie Mohammed Bedjaoui, *The new world order and the Security Council - testing the legality of its acts*, Martinus Nijhoff Publishers: Dordrecht/Boston/London, 1994, p. 21.

³⁷⁾ Paragraaf 7.

³⁸⁾ Zie ook het eerder aangehaalde advies van de AVV, p. 14.

³⁹⁾ C. Homan, *Een gedragscode voor peace-keepers?*, VN Forum 10 (1997) 1-2, p. 9. Zie hetzelfde artikel voor een handzaam overzicht van het Nederlandse debat over gedragscodes tot nu toe.

de kern van de code-discussie raken - dan laat zich eenvoudig vaststellen dat de (ontwerp-)codes die tot op heden tot stand zijn gebracht nogal te kort lijken te schieten. Kijken we bijvoorbeeld naar de onlangs vastgestelde, algemene Gedragscode Nederlandse Krijgsmacht dan zien we daarin een bepaling die luidt dat 'de militair zich nauwgezet [houdt] aan nationale en internationale rechtsregels' en 'respect [toont] voor zijn medemensen, ook wanneer die tot een ander volk behoren of een andere cultuur hebben'. De concept-Gedragscode voor Personeel werkzaam bij de Koninklijke Luchtmacht (versie van 5 juni 1997), gebruikt dezelfde bewoordingen. Op zichzelf is dit een begin, maar wat vooral opvalt is dat niet wordt gesproken over een meer actieve bescherming van de rechten van mensen, hetgeen nu juist het centrale thema in het debat is. Wat dat betreft is de concept-Gedragscode Koninklijke Landmacht (versie van 25 april 1997) naar ons inzicht al beter aan de maat. De zesde bepaling daarvan luidt:

'Ik eerbiedig de mensenrechten en houd mij aan de regels van het oorlogsrecht. Ik behandel alle mensen gelijkwaardig en met respect, en verleen als het kan hulp aan medemens die in nood verkeren.'

De Gedragscode voor de Koninklijke Marechaussee komt in dezelfde richting, waar deze stelt dat 'de fundamentele rechten van de mens steeds een richtsnoer zijn voor het handelen [van iedere marechaussee]'.⁴⁰⁾ Het is althans iets, maar het is evenzeer de vraag of het genoeg is.

De vraag stellen is haar beantwoorden. Wij kunnen ons niet indenken dat militairen te velde aan de hier gebruikte formuleringen ook maar enig houvast kunnen ontleen indien zij worden geconfronteerd met fundamentele schendingen van mensenrechten die om enige vorm van actie vragen. In zijn eerder geciteerde bijdrage stelt Homan dat een gedragscode noodzakelijk is ter beteugeling van 'het gevaar (...) dat de krijgsmacht op het gebied van ethische vragen van incident naar incident holt'.⁴¹⁾ In dat - terecht pretentieuze - licht bezien laat zich eenvoudig vaststellen dat de teksten die nu beschikbaar zijn geen of nauwelijks houvast bieden.

Een van de verklaringen voor deze tekortkoming is vermoedelijk gelegen in het gegeven dat de codes worden geacht te kunnen gelden in allerlei verschillende situaties, waaronder totaal ongelijksoortige vredesoperaties. Beter lijkt het dan ook om voor vredesoperaties in het algemeen en voor elke vredesoperatie afzonderlijk een soort van 'Rules of Engagement voor ethisch handelen' te maken, die zowel zijn afgestemd op het mandaat dat aan de desbetreffende vredesmacht ten grondslag ligt als op de schendingen van mensenrechten die in de concrete situatie naar verwachting aan de orde zullen zijn (waaraan uiteraard een overall bepaling kan worden toegevoegd met betrekking tot actieve inzet voor respect voor de mensenrechten in het algemeen).

Daarbovenop lijkt het verstandig om, zoals juristen dat noemen, te denken in termen van op te bouwen case law. Er zullen zich voortdurend gevallen voordoen waarbij de krijgsmacht naar de overtuiging van de publieke opinie, van mensenrechten- en humanitaire hulpverleningsorganisaties, of van betrokkenen als VN-Mensenrechtenrapporteurs

⁴⁰⁾ Een overzicht van al deze codes is opgenomen als bijlage bij L. Wecke, *Gedragscodes voor de krijgsmacht: effectief hulpmiddel of overbodige algemeenheid?*, in: Bert Bomert en Herman de Lange (red.), *Jaarboek Vrede en Veiligheid 1997*, Studiecentrum voor Vredesvraagstukken KU Nijmegen, 1997, p. 159 e.v.

⁴¹⁾ A.w., p. 11.

te kort schiet wat betreft bescherming van fundamentele rechten. Door dergelijke kritiek serieus te nemen en op nauwgezette wijze op houdbaarheid te onderzoeken, door van zulk onderzoek verslag te doen in de militaire vakpers, huisorganen, etc. en daarvan bovendien een goed toegankelijke database aan te leggen, kan eveneens een substantiële bijdrage worden geleverd aan de ontwikkeling van een normbesef dat onder kritieke condities daadwerkelijk houvast kan bieden.

6. Tot slot

De val van De Muur en het daarbij behorende deblokken van de VN-Veilighedsraad heeft geleid tot een aanzienlijke reeks van VN-vredesoperaties. De vragen aangaande de naleving van mensenrechten die zich daarbij voordoen, zijn versterkt aan de oppervlakte gekomen door het grote bereik van de hedendaagse media, gekoppeld aan een zich steeds verder verbreidend normbesef dat respect voor de mensenrechten behoort tot de kernwaarden van de menselijke beschaving, sterker: in belangrijke mate een verwoording is van die kernwaarden zelf. In dat licht is het niet verwonderlijk dat ook aan het militaire deel van VN-vredesoperaties hoge eisen worden gesteld op het vlak van het actief bevorderen van respect voor de mensenrechten. Met enige goede wil kan worden gesteld dat problemen op dat terrein thans breed worden onderkend, zodat nu de operationalisering van de aanpak ervan kan gaan plaatsvinden. De gedachten die in dit artikel werden uitgewerkt kunnen daaraan wellicht een bijdrage leveren. Daarbij kan er naar ons inzicht maar het beste van worden uitgegaan dat het gaat om een leerproces dat pas sinds kort in gang is gezet en dat veel tijd zal vragen voordat alle losse onderdelen min of meer organisch bij elkaar aansluiten.
