

Siobhán Wills – Protecting Civilians: The Obligations of Peacekeepers

Oxford, Oxford University Press 2009
ISBN 978 – 0 – 19 – 953387

Bescherming van kwetsbare burgers in conflictgebieden en postconflictgebieden staat de laatste jaren in de schijnwerpers. Dit is ten minste deels te danken aan het concept van de “Responsibility to Protect” (R2P), dat ontwikkeld is door de International Commission on Intervention and State Sovereignty en vervolgens door de Verenigde Naties is overgenomen.

Ook voor de ontwikkeling van R2P hadden de VN echter al aandacht voor het onderwerp. In februari 1999 gaf de voorzitter van de VN Veiligheidsraad een verklaring waarin de Secretaris-Generaal van de VN werd opgeroepen om te rapporteren over de bescherming van burgers in gewapende conflicten. Sindsdien hebben verschillende rapporten van de Secretaris-Generaal en resoluties van de Veiligheidsraad over dit onderwerp het licht gezien.

Vredesoperaties spelen een cruciale rol in de bescherming van burgers. In de eerste plaats kunnen zij vaak als enige daadwerkelijk bescherming bieden wanneer burgers worden bedreigd. Per definitie worden vredesoperaties ontplooid in gebieden waar de veiligheidssituatie te wensen overlaat en de autoriteiten burgers geen of weinig bescherming kunnen bieden. In sommige gevallen zijn er helemaal geen autoriteiten of vormen de autoriteiten zelf een bedreiging voor de burgers. De situatie in Darfur biedt van dat laatste een schrijnend voorbeeld, en zo zijn er nog meer. Tegelijkertijd zijn burgers soms ook slachtoffer van vredesoperaties. In sommige gevallen hebben vredessoldaten zichzelf misdragen tegen degenen die zij eigenlijk zouden moeten beschermen. Voorbeelden zijn de mishandeling gepleegd door Canadese en Belgische militairen die waren uitgezonden in het kader van missies in Somalië in het midden van de jaren negentig. Van meer recente datum zijn beschuldigingen aan het adres van sommige contingenten in VN vredesoperaties van grootschalige seksuele uitbuiting van lokale vrouwen en meisjes. Vredesoperaties kunnen dus zowel een positieve als een negatieve rol spelen bij de bescherming van burgers.

Het juridische kader waarbinnen deze rol vorm krijgt vormt het onderwerp van *Protecting Civilians: The Obligations of Peacekeepers*, geschreven door Siobhán Wills. Wills is een docent aan het University College Cork in Ierland. Zij studeerde af aan de universiteit van Galway en behaalde vervolgens een LL.M. in Yale. *Protecting Civilians* is gebaseerd op het proefschrift dat zij schreef aan de universiteit van Oxford onder begeleiding van Professor Goodwin-Gill, die ook het voorwoord voor het boek heeft geleverd.

In de inleiding van het boek stelt Wills dat de verplichtingen voor vredesoperaties op het gebied van de bescherming van burgers zijn gebaseerd op de mandaten van vredesoperaties en

op het Humanitair Oorlogsrecht (HOR) en de mensenrechten. Ook het beginsel van Responsibility to Protect heeft belangrijke gevolgen voor de verplichtingen in het kader van vredesoperaties, ook al richt het beginsel zich in de eerste plaats tot staten. Dit vormen de uitgangspunten voor de rest van het boek.

Het eerste hoofdstuk beschrijft de ontwikkeling van vredesoperaties, en besteedt bijzondere aandacht aan hoe daarbij in het verleden is omgegaan met de bescherming van burgers en welke vragen dit heeft opgeroepen. Daartoe worden de periode van de Koude Oorlog, de periode in het begin van de jaren 90 van de vorige eeuw en de periode sinds 1999 beschreven. Ook wordt aandacht besteed aan ontwikkelingen in militaire doctrine. Hoewel de auteur duidelijk goed geïnformeerd is over de militaire doctrine van de NAVO en het VK (zo wordt geciteerd uit NAVO doctrine documenten die voor zover deze recensent bekend niet openbaar zijn!), komt deze paragraaf onevenwichtig over omdat onevenredig veel aandacht wordt besteed aan het VK en de NAVO en nauwelijks aan de militaire doctrine van andere landen en organisaties. De auteur concludeert dat al van het begin van vredesoperaties er een verwachting heeft bestaan dat burgers beschermd moesten worden, ook al werd dit niet expliciet gemaakt. Dit leidde echter tot problemen wanneer deze bescherming conflicteerde met de doelen van een van de (voormalige) partijen. De ontwikkeling van R2P biedt volgens Wills tot op zekere hoogte een uitweg uit dit conflict. Uit onder andere het Brahimi rapport en militaire doctrine zou blijken dat er een morele, en volgens sommigen zelfs juridische, plicht bestaat om aanvallen op burgers te stoppen ook als dit niet expliciet onderdeel uitmaakt van het mandaat. Er bestaat echter onduidelijkheid over de praktische uitwerking hiervan.

Het tweede hoofdstuk onderzoekt in hoeverre er uit het HOR een responsibility to protect voortvloeit voor vredesoperaties. Dit hoofdstuk begint met een beschrijving van de toepasselijkheid van het HOR op vredesoperaties. Deze toepasselijkheid was lange tijd zeer omstrede, maar is dat steeds minder. Wills wijst er terecht op dat het erg moeilijk kan zijn om vast te stellen op welk moment een vredesoperatie partij wordt bij een gewapend conflict, te meer nu het onderscheid tussen verschillende soorten operaties in militaire doctrine is vervaagd. Daarbij merkt deze recensent wel op dat hoe dan ook de toepasselijkheid van het HOR wordt bepaald door de feitelijke situatie, en niet door de benaming van een operatie als “vredesoperatie”, “opbouwmissie”, “vechtmiszie” of anders. Wills is duidelijk van mening dat in geval van twijfel over de toepasselijkheid van het HOR al snel tot toepasselijkheid moet worden geconcludeerd. In dat verband stelt ze dat “there is a strong argument that IHL is binding even when troops are not engaged as combatants, on the basis that IHL applies to all actors in an armed conflict including civilians”. Hier worden echter twee zaken verward. Eén vraag is of de deelnemers aan een vredesoperatie gebonden zijn aan het HOR. Het antwoord daarop is alleen positief wanneer de operatie partij wordt bij dat conflict; het enkele feit dat de operatie ontplooid wordt in een gebied waar een conflict tussen twee of meer andere partijen woedt is onvoldoende. Een andere vraag is welke personen die behoren tot een partij bij het conflict het HOR moeten respecteren. Dit hoofdstuk bevat ook een bespreking van gemeenschappelijk artikel I van de verdragen van Genève, waarin de verdragspartijen zich verbinden die verdragen te eerbiedigen en te doen eerbiedigen. Volgens Wills vloeit hieruit voort dat troepenleverende staten aan een

vredesoperatie een zekere verplichting hebben om het HOR te doen eerbiedigen door de strijdende partijen, ook als de vredesoperatie zelf niet partij is bij een gewapend conflict. Het is echter onduidelijk wat deze verplichting precies inhoudt. Wills stelt ook dat de verplichting in gemeenschappelijk artikel I niet alleen bindend is voor staten, maar ook voor de individuele militair. Dit moet echter een misverstand zijn: de tekst van artikel I geeft duidelijk aan dat dit een verplichting voor staten is. Dit misverstand is echter wel symptomatisch voor de methode die Wills gebruikt. Ik kom daar hieronder op terug.

In het derde hoofdstuk staat centraal in hoeverre de mensenrechten vredesoperaties verplichten om burgers te beschermen. Mensenrechten zijn in de eerste plaats toepasselijk op het grondgebied van de verdragsluitende staten. Wills constateert echter dat het algemeen geaccepteerd is dat in bepaalde gevallen mensenrechten ook extraterritoriaal van toepassing zijn. Zij bespreekt vrij uitvoerig de jurisprudentie van het Mensenrechtencomité van de VN en regionale mensenrechtshoven op dit punt, met bijzondere aandacht voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Vervolgens behandelt de auteur de verhouding tussen mensenrechten en het HOR. Zij stelt dat deze twee regimes steeds meer naar elkaar toegroeien: in haar woorden ontwikkelt zich een "synthese" van de twee. Als voorbeeld hiervan bespreekt zij de zaken *Isayeva, Yusopova & Bazayeva v. Rusland* en *Isayeva v. Rusland*, waarin het EHRM zich boog over gebeurtenissen in Tsjetsjenië. In deze zaken paste het Hof een proportionaliteitstoets toe die vreemd is aan het HOR in een situatie die sterk leek op gewapend conflict, ook al werd door Rusland ontkend dat er daar sprake van was. Wills wekt de indruk de toepassing van een "strikte" proportionaliteitstoets, d.w.z. dat alleen dat geweld gebruikt mag worden dat proportioneel is ten opzichte van het object van dat geweld, in een situatie van gewapend conflict niet af te wijzen. Deze recensent is het daar volstrekt mee oneens: een van de basisbeginselen van het HOR is dat een combattant of strijder met alle middelen mag worden aangevallen, mits niet in strijd met een regel van het HOR. Er is juridisch geen sprake van dat een combattant of strijder bijvoorbeeld moet worden gearresteerd in plaats van gedood, als die mogelijkheid bestaat. Een dergelijk vereiste is volgens deze recensent ook niet werkbaar in een gewapend conflict. Dit hoofdstuk bevat ook een bespreking van de aansprakelijkheid van staten voor het doen en nalaten van vredesoperaties op basis van mensenrechtelijke verplichtingen. Daaruit blijkt dat in ieder geval het EHRM het doen en nalaten in het kader van een vredesoperatie niet zal toetsen aan het EVRM, wanneer er sprake is van een autorisatie door de VN Veiligheidsraad. Dit vloeit voort uit de ontvankelijkheidsbeslissingen van het EHRM in de zaken *Behrami & Saramati* en enkele andere zaken. Terecht merkt Wills echter op dat het VN Mensenrechtencomité zich niet zo terughoudend heeft opgesteld. Er zijn dus verschillen in de mate waarin verschillende contingents aansprakelijk kunnen worden gehouden voor schendingen van mensenrechten. Om deze te minimaliseren stelt de auteur voor om in alle Status of Forces Agreements (SOFA's) tussen de VN en de gaststaat, en in overeenkomsten tussen de VN en troepenleverende staten, de verplichting op te nemen om specifieke mensenrechtenverdragen te respecteren. Ook zouden protocollen kunnen worden gesloten bij de belangrijkste mensenrechtenverdragen waarin de VN verplicht worden over de mensenrechtensituatie te rapporteren in die gevallen dat zij uitvoerende (rechts-)macht uitoefenen over een gebied.

Hoofdstuk 4 beschrijft de toepasselijkheid van een specifiek deel van het HOR, het bezettingsrecht, op vredesoperaties en wat dit betekent voor de bescherming van burgers. Beschreven wordt dat er discussie bestaat over de vraag of bezettingsrecht op vredesoperaties die onder bevel staan van de VN of door de VN geautoriseerd zijn van toepassing kan zijn. Volgens Wills kan dat wel degelijk, ook al wordt dit standpunt niet ondersteund door uitspraken van de VN zelf. De binding van de VN aan het bezettingsrecht lijkt zij te baseren op het internationaal gewoonterecht. De rest van dit hoofdstuk bevat een analyse van de vragen die zijn gerezen in vredesoperaties waar het bezettingsrecht (mogelijk) van toepassing was. Met name de toepassing van het bezettingsrecht in Irak komt aan bod, van operatie Provide Comfort die begin jaren negentig van de vorige eeuw tot taak had de Koerden te beschermen tot vandaag. Wills betwijfelt of de bezetting door de VS en het VK na de inval in 2003 ophield na de overdracht van bevoegdheden aan de tijdelijke Iraakse regering op 28 juni 2004, en zelfs na de daarop volgende verkiezingen die een democratisch gekozen Iraakse regering aan de macht brachten. De auteur besteedt apart aandacht aan de verhouding tussen het bezettingsrecht en VN territoriale administraties als de VN-missie UNMIK in Kosovo. Volgens haar is het bezettingsrecht van toepassing op de NAVO-geleide troepenmacht KFOR, maar is het minder duidelijk of ook UNMIK gebonden is. Haar twijfel over het laatste lijkt er op gebaseerd dat de verdragen van Genève geen bezetting door de VN voorzien, en dat de VN Veiligheidsraad in resolutie 1244 lijkt te hebben aangenomen dat UNMIK geen bezetter zou zijn. Uiteindelijk concludeert ze echter wel dat veel van de bepalingen uit het bezettingsrecht internationaal gewoonterecht vormen en waarschijnlijk een territoriale administratie van de VN binden in gevallen waarin voor staten het bezettingsrecht van toepassing zou zijn. Duidelijk wordt wel dat Wills van mening is dat UNMIK te weinig heeft gedaan om etnisch geweld in Kosovo te voorkomen en te stoppen. Als het bezettingsrecht van toepassing zou zijn, zou zij dit vermoedelijk als een schending van dat recht en meer in het bijzonder artikel 43 van het Haags Landoorlogreglement uit 1907 beschouwen. Aan het slot van dit hoofdstuk wordt de suggestie gedaan dat de VN Peacebuilding Commission als toezichthouder op territoriale administraties zou kunnen fungeren, mits zij daartoe het mandaat en de benodigde middelen krijgt.

Het vijfde hoofdstuk bouwt voort op de analyse in de vorige hoofdstukken. In dit hoofdstuk wordt onder meer ingegaan op de gevolgen van R2P. Volgens Wills toont de discussie over R2P twee zaken aan. Het eerste is dat voor vredesoperaties die specifieke taken hebben op het gebied van beschermen van burgers nieuwe doctrine, Rules of Engagement en training nodig zijn. Het tweede is dat R2P ook in vredesoperaties die niet zulke specifieke taken hebben meer nadruk legt op de bescherming van burgers. Ook voor territoriale administratie door de VN moet volgens de auteur een apart juridisch kader worden ontwikkeld. Dit betreft zowel de regels zelf als voor “an institutional body specifically tasked with dealing with multinational administration and capable of hearing petitions or appeals from the population of the administered territory”. Wills maakt een onderscheid tussen drie verschillende vormen van bescherming, en doet aanbevelingen voor elk daarvan. Het is jammer dat dit onderscheid pas zo duidelijk in hoofdstuk 5 wordt gemaakt. Omdat dat niet in eerdere hoofdstukken wordt gedaan, kost het in die hoofdstukken soms moeite om de rode draad te blijven volgen. Van de drie soorten bescherming die de auteur onderscheidt is bescherming van de lokale bevolking tegen de vredesoperatie zelf

de eerste. Hier herhaalt zij de aanbeveling om verplichtingen op het gebied van de mensenrechten op te nemen in SOFA's en overeenkomsten tussen de VN en troepenleverende staten. De tweede soort bescherming is bescherming door de vredesoperatie van personen wier bescherming expliciet is toevertrouwd aan de operatie. Verplichtingen ten opzichte van deze personen vloeien voort uit de mensenrechten en gemeenschappelijk artikel I van de Verdragen van Genève. De derde en laatste soort bescherming is bescherming door de vredesoperatie van de overige lokale bevolking tegen derden. Volgens Wills is het onduidelijk wat precies de verplichtingen van vredesoperaties zijn ten opzichte van deze personen. De algemene conclusie die zij trekt is dat het kan worden beargumenteerd dat vredesoperaties zowel een morele verplichting als een praktische reden hebben om tegen ernstige schendingen van fundamentele rechten van de burgerbevolking op te treden. De praktische reden waar zij naar verwijst is dat als zij niet optreden, dit afdoet aan de legitimiteit en het moreel van de operatie.

Hoofdstuk 6 tenslotte bevat de conclusie van het boek. Hierin pleit de auteur voor een heroverweging van de doelen en beginselen van vredesoperaties en voor een cultuur van respect voor de burgerbevolking. Zij sluit af met een uitspraak van de (Nederlandse) Generaal-majoor (b.d.) Patrick Cammaert, die heeft gezegd dat om effectief bescherming te kunnen bieden vredessoldaten niet alleen een helder mandaat, robuuste Rules of Engagement, voldoende bewapening en training moeten hebben, maar dat de bereidheid van commandanten om snel besluiten te nemen net zo belangrijk is.

Protecting Civilians: The Obligations of Peacekeepers behandelt een veelheid aan (juridische) aspecten van de bescherming van burgers door vredesoperaties en is duidelijk het resultaat van grondig wetenschappelijk onderzoek. Het is dan ook aan te bevelen voor lezers die op zoek zijn naar een analyse van deze aspecten, ook al stelt Wills terecht dat de precieze reikwijdte van bepaalde rechten en verplichtingen voor discussie vatbaar is en neemt zij niet altijd duidelijk stelling. De omslag van het boek stelt dat het ook een stap verder gaat en een analyse bevat van de praktische gevolgen hiervan voor vredesoperaties. Deze recensent is van mening dat het boek daar niet in slaagt. Dat is jammer, want de militair in het inzetgebied, net zo goed als voor de burger in dat missiegebied die wordt aangevallen, is er niet in geïnteresseerd of hij bijvoorbeeld rechtsmacht uitoefent in de zin van artikel I van het EVRM. Wat hen interesseert zijn de instructies voor de militair over wat hij wel en niet moet doen of nalaten. Deze instructies moeten worden opgesteld door zijn commandant en door de planners van de militaire operatie in militaire hoofdkwartieren en ministeries van Defensie. Op dit praktische vlak heeft *Protecting Civilians* hen niet veel te bieden. Zoals hierboven gesteld is de opmerking dat gemeenschappelijk artikel I van de Verdragen van Genève zowel staten als individuele militairen bindt tekenend in dit verband. In feite bindt dit artikel alleen staten. De crux zit hem in hoe staten deze verplichting vertalen naar de instructies voor militairen.

Marten Zwanenburg