

Sancties tegen Libië: Operation Unified Protector (OUP)

DOOR LTZAI MR M.D.FINKI

Tussen 26 maart en 31 oktober 2011 vond de NAVO-operatie Protector (OUP) plaats, waaraan ook Nederland een militaire bijdrage heeft geleverd, met eenheden van de luchtmacht, marine en staf-officieren op diverse NAVO-hoofdkwartieren. Deze bijdrage geeft een kort overzicht van de aanloop naar OUP en de wijze waarop de NAVO het VN-mandaat heeft ingevuld. Het artikel besluit met een korte opmerking over de inbedding van juristen in OUP.

Introductie

Op 26 februari en 17 maart 2011 worden resoluties 1970 en 1973² door de VN-Veilighedsraad aangenomen. Deze resoluties leggen het Libische regime van Khaddafi een aantal maatregelen op, waaronder een wapenembargo en een *no fly zone* (NFZ). Zij vormen tevens de rechtsgrondslag op grond waarvan de NAVO-geleide operatie *Unified Protector* (OUP) eind maart begint. Het kernmandaat van het militair optreden van de NAVO betreft het beschermen van de burgerbevolking. Na drie maanden van militaire operaties door de NAVO concludeert de *International Crisis Group* dat: *The expectations that NATO operations... would be the final nail in Khaddafi's coffin has proved to be mistaken, and the resilience of the regime has been underestimated.*³ Het tij keert echter wanneer in de laatste week van augustus de Libische hoofdstad Tripoli in handen van de tegenhangers van het Khaddafi-regime valt. Begin september lijkt het regime zo goed als ingestort maar blijven in enkele steden eenheden van Khaddafi nog weerstand bieden, zoals in Sirte en Bani Walid.⁴ Op 16 september neemt de VN-Veilighedsraad resolutie 2009 (2011)⁵ aan die de eerste brug slaat naar een *post-conflict* Libië en de civiele VN-missie *United Nations Support Mission in Libya* (UNSMIL) autoriseert. Terwijl, zoals de tweede verlengingskamerbrief voor de Nederlandse bijdrage aan OUP vermeldt, het politieke lot van Khaddafi in september reeds is beslecht,⁶ wordt hij tijdens het beleg van Sirte op 20 oktober gevangen en gedood. Op 28 oktober besluit de VN-veiligheidsraad in VN-resolutie 2016 (2011) de bevoegd-

¹ Auteur was assistant-legal advisor *NATO Allied Joint Force Command Naples, Italy*. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven en kan niet worden beschouwd als zijnde het beleid van de NAVO of de Nederlandse Defensie.

² *S/RES/1970 (2011)* en *S/RES/1973 (2011)*.

³ *International Crisis Group report, Middle East/North Africa Report no. 107 – 6 juni 2011, Popular protest in North Africa and the Middle East (V): Making sense of Libya*, p. 28.

⁴ K. Fahim, 'From Ashes of Surt, a new battle', in *International Herald Tribune*, 19 oktober 2011, p. 5.

⁵ *S/RES/2009 (2011)*.

⁶ Kamerstukken II, 2010-2011, 32623, nr. 47, 21 september 2011.

heid voor militaire operaties en de NFZ per 31 oktober te beëindigen, hetgeen tevens het einde betekent van de NAVO inzet. Operatie *Unified Protector* heeft dan zeven maanden geduurd.

Dit artikel belicht een aantal juridische aspecten van Operatie *Unified Protector*. Eerst geef ik kort de aanloop naar het conflict weer en stip ik de relevante VN-resoluties aan. Daarna ga ik in op enkele discussies met betrekking tot de reikwijdte van het mandaat in VN-resoluties 1970 en 1973 en de wijze waarop de NAVO het mandaat heeft ingevuld. Ten slotte plaats ik een enkele opmerking over de inbedding en werkzaamheden van militair-juristen in OUP.

Ontwikkelingen: aanloop

In navolging van de omwentelingen in buurlanden Tunesië en Egypte, ontspruit de Arabische lente ook in Libië. Terwijl de omwentelingen in Egypte en Tunesië grotendeels vreedzaam verlopen en de presidenten Mubarak en Ben Ali na weken van demonstraties gedwongen worden het politieke toneel te verlaten, reageert de Libische leider Khaddafi, sinds 1969 via een militaire coup aan de macht,⁷ midden februari met gewapend geweld tegen de demonstranten. De inzet van straaljagers tegen Libische demonstranten vestigt de aandacht van de internationale gemeenschap verder op Libië.⁸ Verschillende landen dirigeren oorlogsschepen naar de Middellandse Zee om in nood verkerende onderdanen uit Libië weg te kunnen halen. *Hr. Ms. Tromp*, op weg naar de Golf van Aden om deel te nemen aan anti-piraterij operaties, wordt ook richting de Golf van Sidra gestuurd.

Het geweldgebruik van de Libische leider tegen de Libische bevolking leidt eind februari in de VN-Veiligheidsraad tot de aanneming van resolutie 1970 waarin de Raad een aantal economische maatregelen tegen Libië sanctioneert. De NAVO, reeds actief in de Middellandse Zee met de *counter-terrorism* operatie *Active Endeavour*, besluit een AWACS richting Libië te verplaatsen.⁹ Om te voorkomen dat Khaddafi gevechtsvliegtuigen kan inzetten tegen de demonstrerende bevolking, krijgt het idee van een NFZ boven Libië al snel na het begin van de crisis momentum. Dit idee wordt werkelijkheid wanneer de VN-veiligheidsraad medio maart een tweede resolutie (1973) aanneemt. Naast de autorisatie voor een NFZ boven Libië, autoriseert de resolutie onder meer ook de bescherming van de burgerbevolking. Nadat een dag na de aanneming is geconstateerd dat een eerder afgekondigd staakt het vuren door Khaddafi wordt geschonden, start een internationale coalitie van onder meer de Verenigde Staten, Engeland en Frankrijk¹⁰ militaire operaties tegen het Libische regime. De operatie is

⁷ De drie Noord-Afrikaanse gebieden Tripolitana, Sirte en Cyrenaica werden in 1931 door de voormalige kolonisator Italië samengevoegd. In 1943 komt het onder een tijdelijk protectoraat van Frankrijk en Engeland. Op 1 januari 1952 wordt Libië een onafhankelijk koninkrijk tot aan de staatsgreep van Khaddafi. Op 1 september 1969 roept Khaddafi de Libische Republiek uit, hetgeen het einde betekent voor Libië als koninkrijk. Zie overzicht van de geschiedenis van Libië: J. Wright, *A history of Libya* (2010).

⁸ 'Libië zet oorlogsvliegtuigen in tegen rebellen', NOS, zondag 6 maart 2011. Te raadplegen op: www.nos.nl/artikel/223560-libie-zet-oorlogsvliegtuigen-in-tegen-rebellen.html.

⁹ 'NAVO's AWACS controleren luchtruim Libië', *De Telegraaf*, 8 maart 2011. Te raadplegen op: www.telegraaf.nl/buitenland/9213614/_AWACS_actief_bij_Libi_.html.

¹⁰ www.nos.nl/artikel/226850-kruisraketten-afgevuurd-op-libie.html. Dit bericht noemt ook Italië en Canada als deelnemers aan operatie *Odyssey Dawn*. Zie ook T.H. Marrs, 'Wolfhound. A JAG in the 603D OAC combat operations division during operation Odyssey Dawn', in *The Reporter*, vol. 38 nr. 1 (2012), 50-53.

bekend geworden onder de naam die de Verenigde Staten eraan hebben gegeven: *Operation Odyssey Dawn* (OOD).¹¹ Terwijl de coalitie vanaf de zee en vanuit de lucht het luchtafweergeschut en andere gronddoelen uitschakelt, ontwikkelt zich binnen de NAVO langzamerhand overeenstemming om de militaire operaties met betrekking tot Libië van de coalitie over te nemen en voort te zetten.¹² Een week na de start van OOD begint de NAVO-operatie *Unified Protector*.

VN-Resoluties 1970, 1973, 2009, 2016 (allen 2011)

Gedurende het conflict in Libië zijn in acht maanden tijd vier VN-resoluties aangenomen; twee aan het begin van de crisis en twee aan het einde. VN-resoluties 1970 en 1973 vormen de belangrijkste resoluties voor de uitvoering van de militaire operaties. VN-res. 2009 en 2016 richten zich voornamelijk op de beëindiging van geautoriseerd militair optreden.

VN-res. 1970 legt specifiek op basis van artikel 41 VN-Handvest een aantal economische maatregelen op. Door de resolutie te baseren op artikel 41 sluit de Raad geweldgebruik uit om de maatregelen af te dwingen;¹³ wat door Rusland nog eens wordt benadrukt bij de aanname van de resolutie: *However, it does not enjoin sanctions, even indirect, for forceful interference in Libya's affairs, which could make matters even worse.*¹⁴ De Raad roept op tot een staakt-het-vuren en stelt onder meer een wapenembargo, het bevriezen van tegoeden (*asset freeze*) en een reisverbod (*travel ban*) voor een aantal personen die deel uitmaken van het Libische bewind of die daar nauw aan verbonden zijn in. Ten aanzien van het wapenembargo dienen lidstaten op hun eigen grondgebied, in zee -en luchthavens en op schepen die onder hun vlag varen de nodige maatregelen te nemen om het wapenembargo kracht bij te zetten. Daarnaast is uniek aan VN-res. 1970 dat het de situatie in Libië naar de aanklager van het Permanent Strafhof verwijst.

VN-res. 1973 scherpst 1970 aan en autoriseert het gebruik van militair geweld. Ofschoon niet specifiek vermeldt, impliceert het woordgebruik in deze resolutie dat de resolutie op basis van art. 42 VN-handvest is aangenomen. De Raad eist een staakt het vuren en autoriseert een driedelig mandaat. Ten eerste autoriseert paragraaf 4 van VN-res. 1973 dat *all necessary measures* om de *civilian population and civilian populated areas* van Libië te beschermen kunnen worden genomen. Een specifieke beperking op dit mandaat is dat er geen bezettingsmacht op het grondgebied van Libië ontplooid mag worden. Vanwege het gebruik van de term *occupational force*, komen sommige commentatoren tot de conclusie dat militaire aanwezigheid op Libisch grondgebied niet totaal uitgesloten is en wel kan plaatsvinden, bijvoorbeeld voor het begeleiden en beschermen van humanitaire hulp.¹⁵ Deze zinsnede blijft ook een rol spelen bij de vraag of de resolutie het sturen van militaire adviseurs uitsluit. Ten tweede autoriseert de Raad een NFZ boven het Libische grondgebied.¹⁶ Ook

¹¹ Voor Frankrijk heette de militaire inzet *opération Harmattan*; voor het Verenigd Koninkrijk *operation Ellamy*.

¹² I. Traynor, N. Watt, 'Libya no-fly zone leadership squabbles continue within NATO', *The Guardian* 23 maart 2011. Te raadplegen op: www.guardian.co.uk/world/2011/mar/23/libya-no-fly-zone-leadership-squabbles.

¹³ C. Gray, *International law and the use of force* (3^{de} ed., 2008), 266-267.

¹⁴ Zie SIPV. 6491, 26 februari 2011.

¹⁵ N. Ronzitti, 'Intervento in Libia, cosa è permesso e cosa no', in *Affar Internazionali*, 20 maart 2011. Te raadplegen op: www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1699; M.N. Shaw, 'UK government note on legal basis for military action against Libya', in *The Guardian*, 21 maart 2011. Te raadplegen op: www.guardian.co.uk/law/2011/mar/21/government-legal-military-action-libya.

¹⁶ VN-res. 1973 (2011), para's 6-12.

met betrekking tot de NFZ kunnen *all necessary measures* gebruikt worden om deze af te dwingen. De resolutie geeft aan dat het gaat om *all flights in the airspace of the Libyan Arab Jamahiriya in order to help protect civilians*.¹⁷ Schmitt meent dat daarmee in tegenstelling tot eerdere *no fly zones* de NFZ boven Libië voor zowel militaire- als civiele vliegtuigen geldt.¹⁸ Dit gegeven leidde onder meer tot de vraag wat voor maatregelen er konden worden genomen tegen civiele vliegtuigen die de NFZ ondermijnden. Ten derde geeft de resolutie aan dat het afdwingen van het wapenembargo ook kan plaatsvinden op de volle zee. Met onder meer de zinsnede in de resolutie, *'calls upon all flag States of such vessels and aircraft to cooperate with such inspections and authorises Member States to use all measures commensurate to the specific circumstances to carry out such inspections'*, beoogde de veiligheidsraad dat inspecties van schepen voor het afdwingen van het wapenembargo op volle zee ook kon plaatsvinden door anderen dan de vlaggestaat zelf.

Wanneer medio september het Khaddafi-regime grotendeels als verslagen wordt beschouwd, wordt VN-res. 2009 aangenomen. De resolutie brengt enkele wijzigingen aan in resoluties 1970 en 1973, met name in de wijze waarop het wapenembargo moet worden afgedwongen. Wapens bestemd voor de Libische autoriteiten mogen op basis van VN-res. 2009 onder bepaalde omstandigheden wel het land in.¹⁹ Met betrekking tot het beschermen van de burgerbevolking en de NFZ geeft de resolutie aan dat de Raad openstaat voor beëindiging van deze mandaten zodra de NAVO en de Libische autoriteiten daartoe gelegenheid zien. Ten slotte stelt de VN met deze resolutie de VN-missie UNSMIL in. VN-res. 2016 wordt aangenomen kort na de dood van Khaddafi. Het beëindigt de NFZ en de bevoegdheid tot militair optreden om de burgerbevolking te beschermen.²⁰ Het beëindigt echter niet het ingestelde wapenembargo. Resoluties 1970 en 1973 blijven dus voor wat betreft het wapenembargo van kracht.

Aanloop NAVO-inzet

VN-res. 1973 autoriseert militair optreden door staten individueel of in internationaal verband.²¹ In de aanloop naar de start van OUP zorgde de politieke dynamiek tussen de 28 NAVO-lidstaten en de consensus besluitvormingsstructuur binnen de NAVO ervoor dat verschillende lidstaten het niet meteen eens werden over de reikwijdte van de NAVO-operatie.²² Dit heeft er onder meer toe geleid dat de verschillende deelmandaten -de drie in VN-res. 1973 en een eventuele humanitaire rol, gebaseerd op de VN-res. 1970 en de feitelijke situatie- in de resoluties tijdens het anticiperende plan-proces binnen de NAVO,²³ los van elkaar moesten worden uitgewerkt. De gefaseerde overeenstemming over de reikwijdte van de NAVO-operatie leidde daarmee tot een unieke situatie waarin er meerdere operatie-plannen en sets *rules of*

¹⁷ VN-res. 1973 (2011), Para 6.

¹⁸ M.N. Schmitt, 'Wings over Libya: The No-Fly zone in Legal perspective', in *The Yale Journal of international law*, vol. 36 (2011), 45-58.

¹⁹ VN-res. 2009 (2011), para. 13.

²⁰ VN-res. 2016 (2011), para's 5 en 6.

²¹ VN-res. 1973 (2011), para. 4 geeft aan dat: *Authorizes Member States that have notified the Secretary-General, acting nationally or through regional organizations or arrangements...*

²² *International Herald Tribune*, 'Libyan forces dig in against allied airstrikes', 22 maart 2011, p. 4.

²³ NATO ready to support international efforts on Libya, *press release, JFC Naples* 10 maart 2011. Te raadplegen op: www.jfcnaples.nato.int/page167502647.aspx.

engagement (ROE) bestonden voor één operatie.²⁴ De NAVO start de militaire inspanningen met de instelling van een wapenembargo tegen de in- en uitvoer van wapens en gerelateerd materiaal. Kort daarna wordt ook het handhaven van de NFZ en het beschermen van burgers aan het NAVO-mandaat toegevoegd. Ofschoon de NAVO uiteindelijk alle drie de mandaten uit VN-res. 1973 op zich heeft genomen, besluit niet elk NAVO-lid om aan alle deelmandaten deel te nemen.²⁵ Vanwege deze partiële deelname van landen werden commandanten tijdens de operatie geconfronteerd met situaties waarin eenheden niet altijd en overall voor de volledige missie konden worden ingezet.²⁶ Zo besluit de Nederlandse regering in eerste instantie om een bijdrage aan het wapenembargo en aan de NFZ te leveren en zijn de Nederlandse F-16's 'niet inzetbaar voor lucht-grond activiteiten'.²⁷ Bij de tweede verlenging van de Nederlandse bijdrage lijkt de regering echter te zijn opgeschoven naar ook een bijdrage aan het beschermen van de burgerbevolking, maar wel nog steeds onder de voorwaarde dat er geen gronddoelen worden aangevallen.²⁸ Een verschuiving die naar mening van Kamerlid Timmermans explicieter in de kamerbrief naar voren had moeten komen.²⁹

Discussies reikwijdte mandaat

Journalist Jan Eikelboom schrijft in zijn boek *Arabishe Lente* dat hij zich niet aan de indruk kan onttrekken dat: 'de NAVO partij heeft gekozen in dit conflict en zij aan zij meestrijdt met de rebellen. Of de grenzen van de VN-resoluties hiermee worden overschreden, zullen juristen vast nog wel eens uitzoeken, op een moment dat het voor het verloop van de strijd niet meer relevant is'.³⁰ Met betrekking tot het optreden van de NAVO en de discussie over de reikwijdte van het VN-mandaat moet in algemene zin eerst twee punten worden benadrukt. Het eerste punt heeft betrekking op het verschil tussen de juridische interpretatie van het VN-mandaat en de interpretatie van het mandaat door de NAVO. Terwijl het debat over de juridische interpretatie van het VN-mandaat in beginsel vanuit een perspectief zou kunnen worden gevoerd waar de juridische de boventoon voeren, wordt de invulling van het mandaat door de NAVO realistisch gezien niet slechts beheerst door juridische overwegingen, maar ook door onder meer politieke en militaire overwegingen. De juridische discussie over de reikwijdte van het VN-mandaat is daarom niet één op één te vergelijken met de manier waarop de NAVO invulling heeft gegeven aan het VN-mandaat.

Het tweede punt heeft betrekking op de interpretatie en uitvoering van het mandaat door de NAVO in relatie tot de positie van individuele landen. Ook hier moet onderscheid worden gemaakt, waarbij de positie van de NAVO niet gelijk hoeft te zijn aan en kan verschillen met de positie van individuele staten, ook al zijn zij tevens lidstaten van de NAVO. Terwijl de NAVO

²⁴ Kamerstukken II, 2010-2011, 32623, nr. 15, 30 maart 2011.

²⁵ Duitsland onthield zich van stemming in de VN-Veiligheidsraad en nam daarna ook niet deel aan het militair optreden van de NAVO.

²⁶ In het antwoord op vraag 54 aan de kamer stelt de Nederlandse regering dat onder andere Spanje, Turkije, Jordanië, Qatar en Zweden hetzelfde voorbehoud hebben ten aanzien van de inzet hun eenheden. Kamerstukken II, 2010-2011, 32623, nr. 25, 20 juni 2011.

²⁷ Kamerstukken II, 2010-2011, 32623, nr. 6, 22 maart 2011.

²⁸ Kamerstukken II, 2010-2011, 32623, nr. 47, 21 september 2011.

²⁹ Kamerstukken II, 2011-2012, 32623, nr. 52, 31 oktober 2011, p. 7.

³⁰ J. Eikelboom, *Arabishe Lente. Een ooggetuigeverslag* (Uitgeverij Balans, Amsterdam, 2011), p. 162.

zich bijvoorbeeld op het standpunt stelde geen militairen op het grondgebied van Libië te hebben, besloot Engeland wel individueel om militaire adviseurs naar Libië te sturen.³¹ Voorts sluit de resolutie militair optreden door individuele landen niet uit naast het militair optreden van de NAVO. Dat optreden buiten de NAVO-commandostructuur zou dan niet gebonden zijn aan de posities ingenomen door de NAVO, maar aan die van de individuele landen zelf.

Naast de discussie of de VN een mandaat heeft kunnen aannemen waarin de bescherming van de burgerbevolking centraal staat,³² wordt met betrekking tot dat mandaat zelf het juridische debat door vijf –doorgaans met elkaar verband houdende– hoofdvragen beheerst: wat betekent *all necessary means* in het beschermen van de burgerbevolking; past regime-wisseling binnen het gegeven VN-mandaat,³³ kon Kaddafi en zijn familie als legitiem doelwit worden beschouwd; konden wapens aan de tegenstanders van Kaddafi geleverd worden; en ten slotte de vraag wat het effect van resolutie 1970 is op het afdwingen van de arrestatiebevelen van het Permanent Strafhof. De antwoorden op deze vragen zijn zeker niet eenstemmig en doorgaans ingegeven door, zoals Nigel Biggar aangeeft; [*The difference between them*] is caused not by the text but by the political and moral views brought to its interpretation.³⁴

NAVO-standpunten reikwijdte mandaat

Gedurende de operatie zijn de standpunten van de NAVO over bovengenoemde kwesties regelmatig in de media naar voren gebracht. Ik stip deze standpunten hieronder kort aan. De kern van de NAVO-operatie vormde het beschermen van de burgerbevolking in Libië, in het bijzonder door middel van de lucht-operatie. Paragraaf 4 van VN-resolutie 1973 geeft aan dat de VN-veiligheidsraad:

'Authorizes Member States...to take all necessary measures, notwithstanding paragraph 9 of resolution 1970 (2011), to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya, including Benghazi, while excluding a foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory...'

Het is een alom geaccepteerde interpretatie dat de VN-formule *all necessary measures* de autorisatie vormt voor het gebruik van militair geweld.³⁵ Het geeft echter niet aan wat dan precies de

³¹ Zie persbericht Britse Ministerie van Defensie: 'UK military liaison advisory team to be sent to Libya', 19 april 2011. Te raadplegen op: www.mod.uk/DefenceInternet/DefenceNews/DefencePolicyAndBusiness/UkMilitaryLiaisonAdvisoryTeamToBeSentToLibya.htm.

³² Zie o.a. A.J. Bellamy, P.D. Williams, 'The new politics of protection? Cote D'ivoire, Libya and the responsibility to protect', in *International Affairs*, vol. 87. no 4 (2011), 825-850; M. Serrano, 'The responsibility to protect: Libya and Cote D'Ivoire', in *Amsterdam Law Forum*, vol. 3. nr. 3 (2011), 92-101; E.A. Posner, 'Outside the law', in *Foreign Policy*, 25 oktober 2011. Te raadplegen op: www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/25/libya_international_law_qaddafi_nato;

³³ Zie bijvoorbeeld, N. Ronzitti, 'Quale legittimità per le operazioni Nato e Italiane in Libia?', in *Documenti Istituto Affari Internazionali, Settembre 2011*; 'The Goal in Libya Is Not Regime Change', *New York Times*, 23 maart 2011. Te raadplegen op: www.nytimes.com/2011/03/24/opinion/24iht-edmoussa24.html?_r=1.

³⁴ D. Fisher, N. Biggar, 'Was Iraq and unjust war? A debate on the Iraq war and reflections on Libya', in *International Affairs*, vol. 87. nr. 3 (2011), 687-707, p. 707.

³⁵ Zie bijv. P.A.L. Ducheine, E. H. Pouw, *ISAF operaties in Afghanistan. Oorlogsrecht, doelbestrijding in counterinsurgency, ROE, mensenrechten & ius ad bellum* (Wolff legal publishers, Nijmegen, 2011), p. 12.

noodzakelijke maatregelen zijn die binnen deze randvoorwaarde en in de context van het onderhavige conflict genomen kunnen worden. Voor wat betreft het daadwerkelijk militair optreden is deze formule door de commandant OUP vertaald naar het uitschakelen van eenheden die direct een gevaar opleveren voor de bevolking, het uitschakelen van logistieke ondersteuning, zoals wapendepots en het uitschakelen van *command and control* faciliteiten.³⁶ Begin juli werd een *refuelling-facility* (brandstof bevoorradingsstation) gebombardeerd nadat geconstateerd werd dat de faciliteit alleen werd gebruikt door Khaddafi eenheden³⁷: 'By depriving Gaddafi of fuel we are depriving him of mobility', verteld plaatsvervangend commandant OUP *rear-admiral* Harding in de Britse krant *The Independent*.³⁸ Het beschermen van de burgerbevolking was derhalve niet alleen een reactieve, maar ook een actieve zaak om het militaire apparaat van Khaddafi tot stilstand te brengen. Payandeh meent over een dergelijke interpretatie van het mandaat:

*'It is not required that each single act is strictly necessary to avoid violations of human rights in the sense that no alternative, less intrusive means is available.'*³⁹ Ook Philippe Sands schrijft in *The Guardian: The authorization of all necessary means is broad and appears to allow the targeting of Gaddafi and others who act to put civilians "under threat of attack", words that go beyond the need to establish a connection with actual attacks.*⁴⁰

Sands is ook van mening dat Khaddafi doelwit van aanvallen had kunnen zijn.⁴¹ Had de NAVO zich op het standpunt gesteld dat Khaddafi een doelwit zou zijn, dan had de juridische onderbouwing van dat standpunt waarschijnlijk een grote rol gespeeld. Die positie had de NAVO echter niet gekozen. Het NAVO-standpunt met betrekking het militair aangrijpen van Khaddafi of zijn familie werd onder meer vertolkt door de Italiaanse BGEN Gabellini, betrokken bij het *targeting* proces op het operationeel hoofdkwartier. In een persconferentie geeft hij antwoord op de vraag of de NAVO Khaddafi ziet als een doel en waar de NAVO zich op richt:

'...our mandate is clear, to protect the population from the attacks...NATO is not targeting individuals [MDF]. No individuals are a target for NATO. We only look after command-and-control centre because we want the targets we're after is to stop Mr. Qadhafi to give orders to his troops to keep slaughtering the civilians and to prevent humanitarian aid to enter the country. So, again, we're not really

³⁶ Zie persbriefing OUP Director of Operations, 29 april 2011. Te raadplegen op: www.jfcnaples.nato.int/Unified_Protector/page19090310.aspx; Bellamy en Williams (n. 32), 845.

³⁷ Press statement JFC Naples. www.jfcnaples.nato.int/Unified_Protector/page190901152.aspx.

³⁸ K. Sengupta, 'NATO strikes at Libya's oil in bid to oust Gaddafi', in *Independent*, 8 juli 2011. Te raadplegen op: www.independent.co.uk/news/world/africa/nato-strikes-at-libyas-oil-in-bid-to-oust-gaddafi-2308962.html.

³⁹ M. Payandeh, 'The United Nations, Military Intervention, and Regime Change in Libya', in *Virginia Journal of International Law*, vol. 52 (2011), p. 31.

⁴⁰ P. Sands, 'UN's Libya resolution 1973 is better late than never', *The Guardian*, 18 maart 2011. Te raadplegen op: www.guardian.co.uk/law/2011/mar/18/libya-un-resolution-1973/print. Zie ook dit citaat uit *The Economist*, 23 april 2011, 'Crunch time in Libya': the UN resolution endorses "all necessary means", barring an occupying force, to protect civilians. That helpful elasticity plainly gives the intervening coalition the right to bomb military assets, such as tanks and artillery that the colonel is using to fire indiscriminately at civilians.

⁴¹ Volgens de NOS ziet Knoops dat anders: 'De NAVO is met de bombardementen de aard en de strekking van VN-resolutie 1973 ver te buiten gegaan. Die resolutie was bedoeld om burgers te beschermen. En dat kun je nauwelijks volhouden met bombardementen op familieleden van Kadhafi'. Eindspel Libië is in zicht', NOS, 9 juni 2011. Te raadplegen op: www.nos.nl/artikel/247117-eindspel-libie-in-zicht.html.

*interested in individuals, not in Mr. Qadhafi's life. We're after command-and-control centres. As a second part of the broad campaign I was talking about. First we had to stabilize the situation in most parts of the country and then we could move to the next step, which is preventing the regime forces to give orders to the troops on the field.*⁴²

Op 14 april schrijven Obama, Sarkozy en Cameron in een aan het publiek gerichte brief dat de militaire operaties niet als doel hebben om Khaddafi met geweld te verwijderen.⁴³ Tegelijkertijd verbinden zij het succes van de NAVO-operatie aan het permanente vertrek van Khaddafi. De interpretatie van het mandaat door de Verenigde Staten, Frankrijk en Engeland is daarmee verbonden aan het politieke lot van Khaddafi; iets wat door sommigen gezien wordt als regime wisseling.⁴⁴ De brief van de NAVO-lidstaten komt echter niet ook van de Secretaris-Generaal van de NAVO. Wanneer eind juni het verzet tegen Khaddafi op tachtig kilometer van Tripoli is genaderd,⁴⁵ wordt tijdens een persconferentie gevraagd naar de rol van de NAVO in deze opmars. De Commandant OUP meldt:

*[...] and let me make myself perfectly clear, the only people that are causing violence against the population are pro-Qadhafi forces. These are the forces that we will bring to an end. Ours is not to support any anti-Qadhafi advance, but rather to bring an end to the violence against the population [MDF]. And that is what we are doing. Thank you very much. I have to go back. So have a good day.*⁴⁶

Ook het leveren van wapens aan de tegenhangers van het Khaddafi-regime is een vraag die in verband kan worden gebracht met regime-wisseling. De vraag en discussie kwam voornamelijk aan de orde bij de individuele (lid)staten. Het debat of er wapens aan anti-Khaddafi eenheden geleverd konden worden, kan onder meer gezien worden in het licht van het opgelegde wapenembargo. Na een Franse *airdrop* van wapens aan het verzet ten zuidwesten van Tripoli,⁴⁷ zou de Franse ambassadeur bij de VN Araud hebben gezegd dat *"In exceptional circumstances, we cannot implement paragraph 9 [het wapenembargo, MDF] when it's for protecting civilians"*.⁴⁸ Een argument daarvoor is dat paragraaf 4 van de resolutie aangeeft dat: *'...to take all necessary measures, notwithstanding [Ondanks, MDF] paragraph 9 of resolution 1970 (2011),...*' Zoals Pippan aangeeft: *'Although the meaning of the phrase is somewhat opaque, it appears to allow those participating in the intervention to deviate from the arms embargo imposed on Libya by Resolution 1970'*.⁴⁹ Ondanks de actie van één van de lid-

⁴² NATO press briefing on Libya, 10 mei 2011. Transcriptie van de briefing te raadplegen op: www.nato.int/cps/en/SID-0C7DFC68-B867B13B/natolive/opinions_73660.htm.

⁴³ B. Obama, D. Cameron en N. Sarkozy, *Libya's pathway to peace*, 14 april 2011. Te raadplegen op: www.nytimes.com/2011/04/15/opinion/15iht-edlibya15.html.

⁴⁴ Zie bijv. R. Dryer, 'NATO pushes 'regime change' in Libya', 22 april 2011. Te raadplegen op: www.consortiumnews.com/2011/042211a.html.

⁴⁵ www.nos.nl/artikel/251509-opstandelingen-libie-melden-opmars.html.

⁴⁶ Persconferentie, 28 juni 2011. Te raadplegen op: www.jfcnaples.nato.int/Unified_Protector/page19090159.aspx.

⁴⁷ Le Figaro, 'La France a parachuté des armes aux rebelles libyens', 26 juni 2011. Te raadplegen op: www.lefigaro.fr/international/2011/06/28/01003-20110628ARTFIG00704-la-france-a-parachute-des-armes-aux-rebelles-libyens.php.

⁴⁸ www.defenceweb.co.za/index.php?option=com_content&view=article&id=16726:france-defends-arms-airlift-to-libyan-rebels&catid=52:Human_Security&Itemid=114.

⁴⁹ Zie ook C. Pippan, 'The 2011 Libyan uprising, Foreign military Intervention, and International law', in *Juridikum* 2 (2011), 159- 169, p. 167.

staten, bleef het NAVO-standpunt dat de NAVO geen wapens stuurt aan de tegenstanders van de Khaddafi.⁵⁰ NAVO-SG Rasmussen distantieerde zich van de Franse actie en verwees de vraag voor een oordeel naar het *Sanctions Committee* dat op grond van VN-res 1970 in het leven was geroepen, onder meer om toezicht te houden op het afdwingen van het wapenembargo; er was geen *mission creep* voor de NAVO opgetreden.⁵¹ Bij de verlenging van de Nederlandse bijdrage aan de missie lijkt de Nederlandse regering ook de indruk te wekken dat de NFZ- en embargo-mandaten ondergeschikt zijn aan het overkoepelende mandaat om burgers te beschermen: 'De operatie heeft onder paragraaf 4 van resolutie 1973 van de VN-Veiligheidsraad, als doel de bescherming van de bevolking, en op grond hiervan het toezicht op de naleving van een *No Fly Zone* en het toezicht op de naleving van het tegen Libië ingestelde wapenembargo'.⁵² De regering gaat echter niet zover te concluderen dat wapenleveranties daarom dus ook geoorloofd zijn. De VN-Veiligheidsraad lijkt het debat over het al dan niet wapens kunnen vervoeren naar de tegenstanders van Khaddafi te beslechten wanneer het VN-res. 2009 aanneemt en een uitzondering op het wapenembargo maakt; de Libische autoriteiten -inmiddels niet meer het regime van Khaddafi- werden daarmee onder bepaalde omstandigheden ontheven van het wapenembargo.⁵³

De laatste vraag is welke rol de NAVO had in relatie tot de arrestatiebevelen van het Permanent Strafhof. In VN-res. 1970 is de Libische situatie naar de aanklager van het Strafhof verwezen. Op basis van deze verwijzing krijgt het Strafhof jurisdictie over de in het Statuut genoemde misdrijven die betrekking hebben op de Libische situatie.⁵⁴ Begin mei concludeert de aanklager dat er voldoende bewijs is om te kunnen spreken van misdaden tegen de menselijkheid en mogelijk oorlogsmisdaden.⁵⁵ Op 27 juni besluit de *pre-trial chamber* drie arrestatiebevelen uit te vaardigen en de competente autoriteiten van Libië, alle lidstaten bij het Statuut, alle buurlanden van Libië en de VN-Veiligheidsraadsleden die geen partij zijn bij het Statuut te verzoeken om mee te werken aan de arrestatie en uitlevering van Khaddafi aan het Hof.⁵⁶ De NAVO wordt niet gevraagd om de arrestatiebevelen uit te voeren. '*It is not for NATO to enforce that warrant. That is for the appropriate authorities. Our mandate is to protect civilians from attack*', vertelt de NAVO-woordvoerder tijdens een persconferentie.⁵⁷

Maritieme operaties

Het maritieme optreden van de NAVO werd gebaseerd op twee deelmandaten in resoluties 1970 en 1973, en later 2009. Ten eerste implementeerden de maritieme eenheden

⁵⁰ N. Hopkins, 'Nato reviews Libya campaign after France admits arming rebels', in *The Guardian*, 29 juni 2011. Te raadplegen op: www.guardian.co.uk/world/2011/jun/29/nato-review-libya-france-arming-rebels.

⁵¹ D. Jolly, B. Knowlton, 'Britain says it's providing limited aid to the rebels', in *International Herald Tribune*, 1 July 2011.

⁵² *Kamerstukken II, 2010-2011, 32623, nr. 24, 10 juni 2011*.

⁵³ VN-res 2009(2011), para. 13.

⁵⁴ Art. 13 (b) Statuut van Rome.

⁵⁵ De verklaring van de aanklager van het permanente straffhof aan de VN-Veiligheidsraad is te vinden op: www.icc-cpi.int/NR/exeres/DCBD3E2C-C592-4FB8-B7CB-E18E67F692D1.htm. Dat de aanklager van mogelijke oorlogsmisdaden spreekt impliceert eveneens dat hij voor mogelijk houdt dat op een zeker moment de juridische status van het conflict is veranderd, zodat het mogelijk wordt om van oorlogsmisdaden te kunnen spreken.

⁵⁶ ICC-01/11, 27 juni 2011, Pre-Trial Chamber I, *Decision on the "Prosecutor's Application pursuant to Article 58 as to Muammar Mohamed Abu Minyar Gaddafi, Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al Senussi"*, p. 42.

⁵⁷ OUP-persconferentie van 28 juni 2011. Te raadplegen op: www.jfcnaples.nato.int/Unified_Protector/page19090159.aspx.

van de NAVO het wapenembargo⁵⁸. Schepen die van en naar Libië voeren werden onderzocht, gevisiteerd en gecontroleerd op mogelijke schending van het wapenembargo.⁵⁹ De civiele scheepvaart werd op de hoogte gesteld van het bestaan van een wapenembargo, waarin ook werd verduidelijkt wat de scheepvaart in een bepaald maritiem gebied (*maritime surveillance area*) voor de kust van Libië kon verwachten.⁶⁰ Vanaf het begin van de operatie tot en met eind oktober zijn door de NAVO op zee 3110 schepen ondervraagd, 296 visitaties (boardings) verricht en 11 schepen verboden te passeren.⁶¹ Ten tweede speelden maritieme eenheden ook een rol bij het beschermen van de burgerbevolking op basis van paragraaf 4 van VN-res. 1973. Maritieme eenheden die slechts deelnamen aan het wapenembargo-mandaat konden niet in de territoriale zee van Libië komen omdat VN-res.1973 de afdwinging van het wapenembargo slechts uitbreidde tot de volle zee maar niet zover ging om de territoriale zee van Libië erbij te betrekken. Oorlogsschepen die tevens deelnamen aan het mandaat om de burgerbevolking te beschermen konden wel dichterbij de Libische kust komen omdat die geografische begrenzing niet aan dat deelmandaat was opgelegd. Integendeel, operaties op grond van paragraaf 4 konden plaatsvinden in (de bezettingsmacht uitgezonderd) en boven het grondgebied van Libië; de territoriale zee inbegrepen. Zo werd het bijvoorbeeld mogelijk om mijnen te ruimen in de territoriale zee nabij de haven Misratah⁶² of dichterbij de kust te komen om *naval gunfire support* (NGS) operaties te ondernemen.⁶³ Zoals Klein meent dat 'all necessary means': *may be considered as sufficient authority for interdictions at sea to enforce the Security Council's sanctions regime at sea*,⁶⁴ kon maritieme interdictie van schepen wel plaatsvinden in de territoriale zee, maar de grondslag voor dergelijke operaties moest dan wel gelegen zijn in het mandaat om burgers te beschermen in plaats van het afdwingen van economische maatregelen.

Detentie en inbeslagname op zee

In de kamerbrief van 5 augustus 2011 gaat de regering dieper in op het overdragen en berechten van arrestanten, vastgenomen in het kader van de maritieme embargo opera-

⁵⁸ Zie uitgebreid over deze kant van de maritieme operatie, M.D.Fink, 'UN-mandated embargo operations in Libya', nog te publiceren in *Military law and the Laws of War Review*. Draft verkrijgbaar bij auteur.

⁵⁹ In antwoord op kamervraag 47 geeft de Nederlandse regering te kennen dat er een uitzondering bestaat voor transporten van wapens bestemd voor de rebellen vanuit Libië naar een ander deel van Libië, zelfs al voeren zij eerst over de volle zee.

⁶⁰ Zie ook NAVAREA III 170/11 (081415 UTC Apr 11), opgevolgd door en ge-update met VN-res 2009 door NAVAREA III 395/11. NAVAREA 445/11 beëindigt het bestaan van de MSA. Te raadplegen op de website van het NATO shipping Centre: www.shipping.nato.int/OperationU.

⁶¹ *NATO and Libya, Operational Media Update for 21 October 2011*. Te raadplegen op: www.nato.int/cps/en/natolive/news_71994.htm.

⁶² Crilly geeft aan dat de mijnen 2 mijl van de Libische kust waren gevonden, R. Crilly, 'Nato warships clear Misrata of sea mines as Gaddafi remains defiant', in *The Telegraph*, 29 april 2011. Te raadplegen op: www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/libya/8485650/Nato-warships-clear-Misrata-of-sea-mines-as-Gaddafi-remains-defiant.html. Zie verder; *Hr. Ms. Haarlem zoekt mijnen voor Libische kust*, Ministerie van Defensie, 1 mei 2011. Te raadplegen op: www.defensie.nl/missies/actueel/algemeen/2011/05/01/46182084/Hr_Ms_Haarlem_zoekt_mijnen_voor_Libische_kust. NATO sends out advisory on situation in port of Misrata', Te raadplegen op: www.jfcnaples.nato.int/unified_protector/page190905639.aspx.

⁶³ *Zie pers-briefing van 9 augustus 2011*. Te raadplegen op: www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_77137.htm.

⁶⁴ N. Klein, *Maritime security and the law of the sea* (Oxford University Press, Oxford, 2010), 279.

ties.⁶⁵ De regering geeft aan dat het niet waarschijnlijk is dat *Hr. Ms. Haarlem* personen zou moeten vastnemen en dat er nog geen overeenstemming tussen de NAVO en andere landen is over de overdracht van eventueel vastgenomen personen. Het is in eerste instantie interessant dat dit onderwerp bij de uitvoering van een wapenembargo aandacht krijgt, aangezien maritieme embargo operaties zich doorgaans slechts richten op verboden goederen en niet op personen. Wellicht dat recente ervaringen in anti-piraterij operaties hebben bijgedragen aan de focus van het parlement op personen. De vraag is echter in het kader OUP wel relevant, hoewel het lijkt alsof de kamervragen niet in die context zijn gesteld, omdat het unieke aan dit wapenembargo was dat het tevens een verbod op de doorgang van huurlingen legde. Wat de kans om personen op zee te moeten vastnemen ook groter maakte was dat het maritiem optreden ook plaatsvond op basis van paragraaf 4 van VN-res 1973. Personen die een bedreiging vormden voor de burgerbevolking zouden ook door maritieme eenheden kunnen worden vastgenomen.

Niet zozeer de bevoegdheid om vast te nemen maar wat te doen met vastgenomen personen is de vraag die telkens centraal stond. Een deel van de oplossing lag in het overeenkomen van zogenaamde *diversion port* MOU's. Een *diversion port* overeenkomst beoogt te regelen dat in geval er verdenking bestaat van het hebben van verboden goederen of personen aan boord, verdere meer gedetailleerde inspectie⁶⁶ in de staat waarin de *diversion port* zich bevindt kan plaatsvinden. Daarnaast neemt de *host nation* de inspectie en verdere eventuele juridische procedures onder nationale wetgeving behandeling;⁶⁷ dus ook de eventuele inbeslagname van goederen of de eventuele vervolging of uitlevering van personen en de coördinatie met landen die bijvoorbeeld op basis van nationaliteit een belang hebben om betrokken te zijn. Tijdens de gehele operatie is er echter geen overeenstemming bereikt tussen de NAVO en landen om hun havens te laten fungeren als *diversion port*.

Wat voor soort goederen al dan niet konden worden tegengehouden op zee op grond van het wapenembargo of op grond van een bedreiging voor de burgerbevolking was aan interpretatie onderhevig. Een aantal factoren lag daaraan ten grondslag. Drie van die factoren waren de volgende. Ten eerste liet het wapenembargo toe dat ook *related materiel of all types* gestopt kon worden, hetgeen een begrip was waarvan de inhoud al naar gelang de situatie in Libië kon wijzigen. Ter vergelijking; de *Sanction Committee* ingesteld op grond van VN-res. 1267 (1999) inzake het wapenembargo tegen Afghanistan heeft richtlijnen uitgegeven dat *arms related materiel* items kunnen zijn waarmee IED's kunnen worden gemaakt.⁶⁸ Het aantal artikelen wat daarmee gemoeid is groot en verschilt zolang er telkens nieuwe

⁶⁵ Kamerstukken II, 2010-2011, 32623, nr. 43, 5 augustus 2011.

⁶⁶ Afhankelijk van diverse factoren, zoals voorhanden zijnde materiaal en aantal schepen, weersomstandigheden en het te inspecteren aantal en soort schepen, kan op zee maar beperkt worden geïnspecteerd. Doorverwijzen na een initiële verdenking biedt uitkomst.

⁶⁷ Een dergelijke constructie bestond ook in de Joegoslavië-crisis waar tijdens de NAVO operatie *Sharp Guard* de Italiaans havenstad Brindisi als *diversion port* was aangewezen. Ook de *Lido II* werd destijds naar Brindisi gesleept voor verdere inspectie en confiscatie van de goederen. Zie F.G. Jacobs, 'Recent development in the principle of proportionality in European Community Law', in E. Ellis (red.) *The principle of proportionality in the laws of Europe* (Oxford, 1999), 1-22, pp. 15-16.

⁶⁸ www.un.org/sc/committees/.../EOT%20Arms%20embargo_ENGLISH.pdf.

soorten IED's worden bedacht. Een tweede factor is dat Khaddafi ook gebruik maakte van een asymmetrische manier van militair optreden. De Britse plaatsvervangend Commandant OUP *rear-admiral* Harding gaf in een interview aan dat: 'We've seen them use private cars, trucks, technicals [flatbed trucks with guns mounted on the back] sometimes hundreds at the time'.⁶⁹ *The Economist* vermeldt ook dat Khaddafi zijn militaire eenheden met civiele voertuigen verplaatst.⁷⁰ Ook dit had invloed op de wijze waarop militair materiaal moest worden geïnterpreteerd. Een derde factor was gebaseerd op de vraag welke goederen, tegen de achtergrond van de situatie op dat moment, een bedreiging voor de burgerbevolking vormden en op basis van het paragraaf 4 van VN-res. 1973 mandaat kon worden gestopt.⁷¹

Maritieme eenheden kwamen ook in aanraking met de stroom van mensen die over zee het Europese 'vasteland' probeerden te bereiken. Het Italiaanse eilandje Lampedusa dat tussen Noord-Afrika en Europa ligt werd overspoeld met duizenden mensen die Noord-Afrika ontvluchtten. Oorlogsschepen die deelnamen aan de NAVO-operatie waren soms ook betrokken bij het verlenen van noodhulp op zee, hetgeen veel discussie met zich meebracht over de rol en verplichtingen van de NAVO in het migranten op zee-vraagstuk in relatie tot het internationaal recht van de zee, maar ook in relatie tot het mandaat.⁷² Met betrekking tot het mandaat meende de Italiaanse Minister van Buitenlandse Zaken Frattini -gesteld voor de migrantenproblematiek in Italië- dat op basis van de VN-resoluties de NAVO een uitbreiding van het mandaat moest overwegen zodat het te hulp schieten van migranten op zee onderdeel zou worden van het NAVO-mandaat.⁷³

Legal advisors in OUP

In deze laatste paragraaf tenslotte een paar opmerkingen over de juristen in OUP. Op elk hoofdkwartier⁷⁴ en tot op het niveau van de *task group* en het *Combined Air Operations Centre* (CAOC) ondersteunden juristen de operatie. De juristen die op de internationale

⁶⁹ K. Sengupta, 'NATO strikes at Libya's oil in bid to oust Gaddafi', in *The Independent*, 8 July 2011: www.independent.co.uk/news/world/africa/nato-strikes-at-libyas-oil-in-bid-to-oust-gaddafi-2308962.html.

⁷⁰ 'Libya's oil. The colonel is running on empty', in *The Economist*, 18 juni 2011, p. 45. Zie ook de *International Herald Tribune*, 'NATO says its hands are tied in air war', donderdag 7 april 2011, p. 6. Hierin wordt aangegeven dat: 'Troops loyal to Col. Qaddafi ... have put their armor inside cities surrounded by civilians and are using the same sort of armed pick-up trucks as the opposition to ferry troops and ammunition'.

⁷¹ *The Economist* meldt dat 'NATO is also stopping seaborne fuel from reaching the regime. On May 19th it prevented a tanker, the Jupiter, from delivering its load'. *The Economist*, 'Libya's oil. The colonel is running on empty', 18 juni 2011 (2011), p. 45.

⁷² 'Ship with 600 migrants sinks off Tripoli, U.N. says', *International Herald Tribune*, dinsdag 10 mei 2011; NAVO liet bootvluchtelingen sterven' *NOS*, 9 mei 2011. Te raadplegen op: nos.nl/artikel/239125-navo-liet-bootvluchtelingen-sterven.html. Een ander krantenbericht speculeert dat Khaddafi moedwillig veel bootvluchtelingen laat vertrekken om de operaties op zee te dwarsbomen. Migrants pour ashore and some see a plot', *International Herald Tribune*, 14-15 mei 2011, p. 1 en 3.

⁷³ *Corriere della Sera*, 5 augustus 2011. Te raadplegen op: www.corriere.it/cronache/11_agosto_05/frattini-soccorso-migranti-polemica-nato_c9633f1a-bf4b-11e0-9335-6a1fd5e65f3e.shtml.

⁷⁴ De CJTF stuurde twee tactische hoofdkwartieren aan: de *Maritime Component Command* (MCC) in Napels en *Air Component Command* (ACC) in Izmir (Turkije). Onder de ACC viel het *Combined Air operations Centre* (CAOC) in Poggio Renatico (Italië) van waaruit de luchtcampagne werd geleid. Onder de MCC viel een maritieme staf op het niveau van de *task group* aan boord van het commandoschip dat zich op zee bevond. De meeste vliegtuigen waren op diverse *forward operating bases* in Zuid-Europa gestationeerd. De aanvalshelicopters vlogen vanaf vliegdekschepen in de Middellandse Zee (J. F. Burns, 'NATO adds first combat helicopters to Libya fight', *International Herald Tribune*, 6 juni 2011, p. 4.).

hoofdkwartieren waren geplaatst kwamen onder meer uit de Verenigde Staten, Engeland, Nederland, Italië en Frankrijk. Daarnaast brachten een aantal nationale contingents ook een nationale jurist mee⁷⁵, die zich doorgaans bevond waar ook de nationale *red card holder* was geplaatst. De Canadese commandant van de CJTF had ook een eigen Canadese jurist die de commandant adviseerde vanuit een Canadees-juridisch perspectief. Het aantal betrokken juristen was tamelijk groot;⁷⁶ niet alleen omdat er aan het begin van een totaal nieuw opgezette operatie veel werk van juridische aard was, maar ook omdat in een hoog tempo een 24-uurs operatie moest worden volgehouden. De juristen van *JFC Naples* die betrokken waren bij het initiële planingsproces zijn mee overgegaan naar de CJTF om in de eerste maanden de *CJTF legal branch* te vullen. Daarna zijn LEGAD's van binnen⁷⁷ en buiten de bestaande NAVO-structuren aangetrokken om de posities te vullen. Het bijzondere aan deze operatie is dat zij zowel lucht-, land- als maritieme aspecten bevatte. De *CJTF legal branch* bestond derhalve uit een groep juristen waarin alle krijgsmachtsdelen vertegenwoordigd waren. Voorts was het noodzakelijk om juristen van landen te hebben die nationaal geclassificeerde informatie konden bekijken, bijvoorbeeld in het *targetingproces*, die in eerste instantie niet aan de NAVO was vrijgegeven.⁷⁸

De meest in het oog springende juridische activiteiten betroffen *targeting*, PSYOPS, INFO OPS en STRATCOM,⁷⁹ het plannen van deel-operaties en het afdwingen van het embargo op zee. De NFZ creëerde betrekkelijk weinig juridische problematiek op CJTF-niveau. Er kon in grote lijnen gesproken worden van een staf-proces van de CJTF waarin deeloperaties werden gepland die kinetische en non-kinetische sub-procesjes, werkgroepen en *boards* in werking zetten om invulling te geven aan een plan. Omdat de NAVO-missie geen landcomponent had kwamen onderwerpen zoals SOFA's, MOU's, claims en detentie tijdens de operatie nauwelijks aan de orde.

Terwijl de CJTF zich grotendeels planmatig met doelen bezighield, onder meer aan de hand van de dagelijkse *targeting workgroup* en *board*, voerde het CAOC de daadwerkelijke directie over het uitvoerende werk. De *targeting* werkgroep kwam dagelijks bijeen, waarna de doelen voor goedkeuring werden voorgelegd aan de commandant in de *targeting board*. De toepassing van het humanitair oorlogsrecht, de ROE en de NAVO-richtlijnen die waren opgesteld voor *targeting* tijdens de OUP-missie speelde vanuit juridisch perspectief de meest prominente rol in het *targetingproces*. Journalist Eric Schmitt beschrijft het vervolgproces van het *targetingproces* in de *International Herald Tribune*:

From Naples, the authorized target list is sent to an air operations center near Bologna, Italy, where a U.S. Air Force officer, Lt. Gen. Ralph J. Jodice 2nd, oversees the pivotal process of matching

⁷⁵ Waaronder Frankrijk, België, Zweden en Nederland.

⁷⁶ Gemiddeld 5 bij de CJTF, 4 bij de ACC en 3 bij de MCC en CTG samen.

⁷⁷ Joint Force Command Brunssum leverde ook tweemaal een LEGAD voor OUP.

⁷⁸ Volgens SACEUR, admiraal Stavridis, werd 75 procent van de ISR-data door de Verenigde Staten geleverd. I.H. Daalder, J.G. Stavridis, 'NATO's victory in Libya. The right way to run an intervention', in *Foreign Affairs*, vol. 91. nr. 2 maart/april 2012, p. 2-7, 6.

⁷⁹ Psychological- en Information operations en Strategic Communication. In de huidige Amerikaanse terminologie ook wel bij elkaar *military information support operations* (MISO) genoemd.

BESCHOUWING

*specified allied aircraft, armed with specific weapons, to specific targets to achieve the best effects on the ground with the least risk to civilians.*⁸⁰

Ten slotte

De NAVO-inzet is per 31 oktober beëindigd. De VN-(acting deputy) *spokesman* meldt in een VN-persconferentie dat, ‘...the Secretary-General believes that resolution 1973 has been used properly in order to protect civilians in Libya and he has continually emphasized the need, as this proceeds, to make sure that civilians in Libya will be protected’.⁸¹ Uiteraard zal de toekomst verder uitwijzen of de uitvoering van het VN-mandaat zoals dat is gedaan door de NAVO er een is die of een precedent zal scheppen of juist een dempende werking zal hebben op toekomstige VN-resoluties die beogen de burgerbevolking te beschermen. De VN-mensenrechtenraad heeft tijdens het conflict reeds een onderzoeksrapport⁸² uitgegeven dat mogelijke schendingen van mensenrechten in Libië heeft onderzocht.⁸³ De Commissie geeft daarin tevens aan dat de NAVO informatie is gevraagd over de militaire operaties teneinde vermeende schendingen die door de NAVO gepleegd zouden zijn te kunnen onderzoeken. Voorlopig concludeert de onderzoekscommissie dat:

235. The Commission is not in a position at this stage to assess the veracity of the information received. Furthermore, the Commission has not seen evidence to suggest that civilian areas have been intentionally targeted by NATO forces, nor that it has engaged in indiscriminate attacks on civilians.

⁸⁰ E. Schmitt, ‘A high-tech effort to battle Qaddafi’, *International Herald Tribune*, 25 mei 2011, 1 & 7.

⁸¹ *Daily press briefing by the office of the spokesperson for the Secretary-General*, 9 augustus 2011. Te raadplegen op: www.un.org/News/briefings/docs/2011/db110809.doc.htm.

⁸² A/HRC/17/44. *Report of the International Commission of Inquiry to investigate all alleged violations of international human rights law in the Libyan Arab Jamahiriya*, 1 juni 2011.

⁸³ A/HRC/17/44, para. 228.