

De VN-operatie in Kosovo

De ultieme 'test-case' voor de nieuwe generatie VN-vredesoperaties?

Prof. dr. A. Pauwels*

Inleiding

Het instrument 'VN-vredesoperatie' heeft in het recente verleden aan enorme kritiek blootgestaan. Vooral de VN-vredesoperaties in Bosnië, UNPROFOR (United Nations Protection Force), in Rwanda, UNAMIR (United Nations Assistance Mission for Rwanda) en in Somalië, UNOSOM II (United Nations Operation in Somalia II) hebben het gezag en de geloofwaardigheid van de Verenigde Naties ernstig ondermijnd.

Dat men zich in deze omstandigheden vragen ging stellen over de opportuniteit van dit instrument ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid was dan ook haast onvermijdelijk. Het animo waarmee de Veiligheidsraad na het einde van de Koude Oorlog VN-vredesoperaties had inge-

* De auteur is bijzonder hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Nijmegen, Faculteit der Beleidswetenschappen, Centrum voor Internationaal conflictanalyse en -management, en doctor-assistent aan de Vrije Universiteit Brussel, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vakgroep Internationaal Recht.

Aan het mandaat van UNTAET is inmiddels een einde gekomen. Dit betekent evenwel niet dat de VN niet meer aanwezig zijn in Oost-Timor. UNTAET werd immers opgevolgd door een andere VN-vredesoperatie, namelijk UNMISSET (United Nations Mission of Support in East Timor), die belast is met de opdracht om bijstand te verlenen bij de verdere opbouw van de overheidsinstellingen en bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid.



Vernielde moskee, Ahmici, 1995

(Foto P.L.F. Vos; Bron: IMG/KI)

steld – de mogelijkheden van de Verenigde Naties voor het inzetten van VN-vredesoperaties leken toen onuitputtelijk te zijn – maakte plaats voor scepticisme en twijfel. Gedurende drie jaar, van 1995 tot 1997, werden nauwelijks nog VN-vredesoperaties van enige omvang naar nieuwe of andere conflictgebieden en/of -haarden ingestuurd.

Met de instelling van de VN-vredesoperaties in Kosovo, UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo), en in Oost-Timor, UNTAET (United Nations

Transitional Administration in East Timor),¹ in 1999 is de internationale gemeenschap getuige van een – op het eerste gezicht dan toch – vrij radicale ommezwaai van het VN-beleid ten aanzien van vredesoperaties en lijkt de zwarte bladzijde in de geschiedenis van VN-vredesoperaties definitief tot het verleden te behoren.

'Tweede generatie' vredesoperaties

Dat de mandaten van beide operaties uitermate complex en uitgebreid zijn of waren, is op zich niet baanbrekend. Dat is trouwens een trend die al een decenniumlang aan de gang is en die

in de literatuur wordt omschreven als 'second generation peacekeeping'. Hierbij worden de technieken 'peacekeeping' en 'peacebuilding' in een enkele operatie samengebracht.

Dergelijke vredesoperaties worden ingesteld op verzoek van de betrokken partijen om na afloop van een conflict toe te zien op en/of bijstand te verlenen aan de uitvoering van een vredesakkoord.²

De mandaten van deze VN-operaties beperken zich niet tot het toezien op een staakt-het-vuren en/of het fungeren als een buffer tussen de strijdende partijen. Ze omvatten ook taken die erop gericht zijn een duurzame oplossing van het conflict te bewerkstelli-



Ongeval met materieel van het Nederlands/Belgische Transportbataljon UNPROFOR, circa 1994

(Foto AVDKM; Bron: IMG/KL)

² Voorbeelden hiervan zijn onder meer de VN-vredesoperaties UNTAG (United Nations Transition Assistance Group) in Namibië, UNAVEM II en III (United Nations Angola Verification Mission II en III) in Angola, ONUMOZ (United Nations Operation in Mozambique) in Mozambique, ONUSAL (United Nations Observer Mission in Central America) in El Salvador, en in theorie dan toch de VN-operatie MINURSO (United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara) in de Westelijke Sahara, en meer recent de VN-operatie UNMIBH (United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina) in Bosnië.

³ Voor een uitgebreide analyse van deze evolutie in de mandaten van VN-vredesoperaties en met name van de vredesoperaties van de tweede generatie zie onder meer: Diehl, P.F., *International Peacekeeping*, Baltimore, 1994; Durch, W.J. (ed.), *The Evolution of UN Peacekeeping. Case Studies and Comparative Analysis*, New York, 1993; Durch, W. J. (ed.), *UN Peacekeeping, American Policy, and the Uncivil Wars of the 1990s*, New York, 1996; Schrijver, N.J., *Introducing Second Generation Peace-keeping: the case of Namibia*, in *African Journal of International and Comparative Law*, March 1994, blz. 1-13; Warner, D. (ed.), *New Dimensions of Peacekeeping*, Dordrecht, 1995.

⁴ Chesterman, S., *East Timor in Transition: From Conflict Prevention to State-Building*, May 2001. (<http://www.ipacademy.org/Publications/Reports/PublEastTimorPrint.htm>); Corell, H., *The Role of the United Nations in Peacekeeping – Recent Developments from a Legal Perspective (Address by the Legal Counsel at a Conference on National Security Law in a Changing World, held in Washington D.C. on 1 December 2000)*, December 2000. (<http://www.un.org/law/counsel/english/washingtonDec00.pdf>).

gen, zoals het verlenen van bijstand en advies bij de oprichting of hervorming van het politieapparaat en/of andere overheidsinstellingen, het organiseren van of het toezien op het vrije en eerlijke verloop van verkiezingen, het repatriëren van vluchtelingen en het onderzoeken van schendingen van mensenrechten.³

De VN-operatie in Kosovo en tot voor kort ook de VN-operatie in Oost-Timor gaan echter nog een stap verder door het feit dat van hen wordt verwacht dat zij tijdelijk het volledige bestuur over een bepaald gebied uitoefenen met de bedoeling de fundamenteën te leggen voor de opbouw van een samenleving die de beginselen van de rechtsstaat erkent door de

oprichting en werking van democratische instellingen.

Dit betekent dat de Verenigde Naties over deze gebieden en hun bevolking tijdelijk het volledige gezag uitoefenen met alle daaraan verbonden soevereine bevoegdheden, variërend van de organisatie van verkiezingen of referenda, het nemen van beleids- ondersteunende maatregelen tot de daadwerkelijke uitoefening van de wetgevende en uitvoerende macht, en de volledige organisatie van de rechterlijke macht.⁴

Toekomstig VN-beleid

Het succes of falen van beide operaties is in zekere zin medebepalend voor het verdere VN-beleid ten aan-

zien van VN-vredesoperaties. De vredesoperaties zowel in Kosovo als in Oost-Timor kunnen daarom ook als test-cases worden beschouwd voor de toekomst van VN-vredesoperaties. Gaan de Verenigde Naties met dit nieuwe élan verder? Of spelen zij eerder op veilig en kiezen zij voor een minder risicovolle en dus minder ambitieuze aanpak met de instelling van de alom gekende traditionele VN-vredesoperaties?

Want het mag ondertussen wel duidelijk zijn dat ook in de toekomst conflicten zullen blijven bestaan en dat er in bepaalde regio's instabiliteit zal heersen, waardoor de instelling van VN-vredesoperaties opnieuw aan de orde zal zijn. Denken we maar aan de recente gebeurtenissen in Afghanistan.

In dit artikel ga ik nader in op deze nieuwe ontwikkelingen in het VN-beleid ten aanzien van VN-vredesoperaties en op de nieuwe, ongekende dilemma's en uitdagingen die met name de VN-operatie in Kosovo met zich meebrengt. Na een kort overzicht van de belangrijkste kenmerken en dan vooral van de vernieuwende ele-

menten in het mandaat van deze operatie, besteed ik aandacht aan enkele problemen die zich voordoen bij de concrete uitvoering van het mandaat, vooral bij de opbouw van een onafhankelijke rechterlijke macht.

Daarnaast bespreek ik ook enkele juridische kwesties die door deze nieuwe ontwikkelingen aan de orde zijn. Daarbij komt niet alleen de rechtmatigheid van het VN-optreden in Kosovo ter sprake maar wordt ook ingegaan op de vraag in hoeverre het Trustschapstelsel, zoals in het VN-Handvest neergelegd, als een juridisch kader kan dienen voor het instellen van VN-besturen over bepaalde gebieden. Deze vragen leiden ons uiteindelijk tot de kern van dit betoog, namelijk de toekomst van VN-vredesoperaties.

Enkele precedënten

Hoewel de VN-operatie in Kosovo, samen met de onlangs beëindigde VN-operatie in Oost-Timor, het uithangbord bij uitstek vormen van het nieuwe VN-beleid ten aanzien van vredesoperaties, dient dit toch enigszins

gerelativeerd te worden. Ook in het verleden zijn de Verenigde Naties – al dan niet rechtstreeks – betrokken geweest bij het bestuur over bepaalde gebieden.

Men kan hier niet alleen verwijzen naar de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die de Verenigde Naties in het kader van het hiervoor reeds vermelde Trustschapstelsel hebben uitgeoefend⁵ maar ook naar een aantal opdrachten die in het kader van een VN-vredesoperatie werden uitgevoerd.

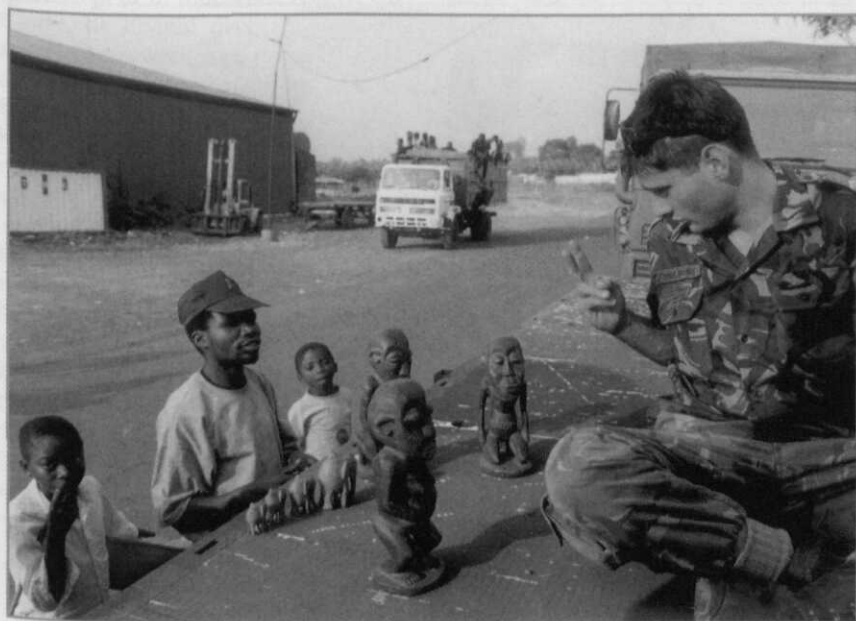
We doelen dan met name op de VN-vredesoperaties UNTEA (United Nations Temporary Executive Authority) en UNTAC (United Nations Transitional Authority in Cambodia), die respectievelijk in West-Irian of Irian Jaya en in Cambodja werden ingesteld.

Hoewel beide VN-operaties op dezelfde leest geschoeid waren als diegene die worden aangeduid of omschreven als 'second generation of peacekeeping', onderscheidden ze er zich in bepaalde opzichten toch van doordat ze reeds met duidelijke bestuursopdrachten werden belast.

UNTEA

West-Irian, een voormalige Nederlandse kolonie, werd in het begin van de jaren zestig een beperkte tijd door de VN bestuurd, en wel door middel van de speciaal daartoe ingestelde VN-vredesoperatie, UNTEA. Deze VN-vredesoperatie was in feite een uitvloeisel van het op 15 augustus 1962 gesloten verdrag tussen Indonesië en Nederland, waarbij West-Irian in afwachting van de soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië,⁶ gedurende zeven maanden, namelijk van 1 oktober 1962 tot 1 mei 1963, onder VN-bestuur zou komen te staan.

UNTEA beschikte daarvoor over wetgevende, uitvoerende en rechterlijke



KPL | Dingemans onderhandelt met een Afrikaanse straatverkoper over de prijs van een souvenir, Rwanda/Zaire, 1994

(Foto R. van Bakel (DV/MVD); Bron: IMG/KL)

⁵ In november 1994 werd de laatste van de elf oorspronkelijke Trustschapsovereenkomsten beëindigd.

⁶ Indonesië had zich er echter wel formeel toe verbonden dat de inwoners van dit gebied zich voor het einde van 1969 in een referendum over hun status zouden kunnen uitspreken.

bevoegdheden. In de praktijk werd daar echter slechts in beperkte mate gebruik van gemaakt.⁷

UNTAC

Ook in Cambodja namen de Verenigde Naties, door middel van de VN-vredesoperatie UNTAC, gedurende een overgangperiode bepaalde bestuursopdrachten waar. Overeenkomstig de bepalingen van het op 23 oktober 1991 gesloten vredesakkoord voor Cambodja, oefende UNTAC immers directe controle uit over een aantal belangrijke ministeries. Dit waren met name de ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie, van Financiën, van Openbare Voorlichting en van Openbare Veiligheid. Naast deze uitvoerende bevoegdheden diende UNTAC eveneens de noodzakelijke kieswetgeving uit te vaardigen, dit in het vooruitzicht van de organisatie van grondwetgevende verkiezingen in Cambodja. Daardoor beschikte UNTAC ook over, weliswaar

zeer beperkte, wetgevende bevoegdheden.⁸

Ondanks het relatieve succes van beide operaties – ze konden hun mandaat zonder al te veel problemen uitvoeren –⁹ kenden ze geen navolging en waren ze geenszins toonaangevend voor het VN-beleid ten aanzien van vredesoperaties, na de Koude Oorlog. Want ondanks de toename van het aantal VN-vredesoperaties na het einde van de Koude Oorlog en de vermenging van 'peacekeeping-' met 'peace-building-' en (zij het bij uitzondering) 'peace-enforcement-' activiteiten, toonden de Verenigde Naties zich allesbehalve enthousiast om VN-vredesoperaties met een allesomvattend bestuursmandaat in te stellen.

Kosovo

Met de instelling van UNMIK in Kosovo zou daarin verandering komen. Wellicht gedwongen door de politieke constellatie en de al dan niet rechtstreekse betrokkenheid van permanente leden van de Veiligheidsraad bij het conflict, besliste diezelfde Raad

op 10 juni 1999 – op basis van een akkoord over Kosovo dat was bereikt door de G-8 – om in het kader van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest, een VN-overgangsbestuur in Kosovo in te stellen.

Naast deze instelling van een overgangsbestuur voorzag het akkoord ook in de stationering van een internationale troepenmacht, KFOR (Kosovo Force), onder het verenigd commando van de NAVO.

Verantwoordelijkheden van KFOR

KFOR is gedurende dit overgangsbestuur verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde, het toezicht op het staakt-het-vuren, de terugtrekking van de Servische militairen, paramilitairen en politie-eenheden uit Kosovo en de demilitarisatie van het Kosovaars bevrijdingsleger.

⁷ Cassese, A., *International law*, Oxford, 2001, blz. 301; Leyser, J, Dispute and agreement on West New Guinea, in *Archiv des Völkerrechts*, Vol. 10, 1962-1963, blz. 267-271; Monconduit, F., L'accord du 15 août entre la République d'Indonésie et le Royaume des Pays-Bas relatif à la Nouvelle-Guinée Occidentale (Irian Occidentale), in *Annuaire français de droit international*, Vol. VII, 1962, blz. 498-501, 509-513; U.N. Doc. A/5501, 1963, blz. 37-38; Artn. II, V, IX, XI, XXII en XXIII, Agreement between the Republic of Indonesia and the Kingdom of the Netherlands concerning West New Guinea (West Irian), signed at the headquarters of the United Nations, New York, on 15 August 1962, in *United Nations Treaty Series*, Vol. 437, blz. 275-291.

⁸ Ratner, S.R., The Cambodia Settlement Agreements, in *American Journal of International Law*, Vol 87(1), January 1993, blz. 13-15, 21; Artn. 2, 6, 13 en Annex 1 van het Agreement on the Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict, 23 October 1991, U.N. Doc. A/46/608, S/23177, 30 October 1991; U.N. Doc. S/RES/745 (1992), 28 February 1992.

⁹ Achteraf beschouwd kunnen echter wel vraagtekens bij dit zogenaamde succes worden geplaatst. Zo werd West-Irian in 1969 formeel ingelijfd bij Indonesië zonder dat de lokale bevolking daarover in een referendum was geraadpleegd geworden. In Cambodja braken na de aftocht van UNTAC opnieuw gevechten uit.



Nederlandse militaire truck met watertank in het vluchtelingenkamp in Goma tijdens operatie *Provide Care*, augustus 1994

(Foto R. van Bakel (DV/MVD); Bron: IMG/KL)



Nederlandse KFOR-militairen op patrouille, winter 1999/2000

(Foto Mediagroep KFOR; Bron: IMG/KL)

KFOR moet er in feite voor zorgen dat UNMIK, de civiele overgangsadministratie, haar werk kan doen en mag daarvoor alle noodzakelijke middelen, dus ook geweld, gebruiken om haar mandaat en dus ook de uitvoering van het akkoord over Kosovo, tot een goed einde te brengen.¹⁰

Het mandaat van KFOR is op zich echter weinig vernieuwend want ook in het verleden heeft de Veiligheidsraad vredesoperaties met soortgelijke opdrachten belast, met wisselend succes overigens. We verwijzen dan onder

meer naar de VN-vredesoperatie in Somalië, UNOSOM II (United Nations Operation in Somalia), en in bepaalde opzichten toch ook naar de VN-operatie in Oost-Slavonië, UNTAES (United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium). Tevens denk ik aan de door de Veiligheidsraad goedgekeurde NAVO-operatie in Bosnië-Herzegovina, IFOR (Implementation Force) die inmiddels door SFOR (Stabilisation Force) werd vervangen.

Mandaat van UNMIK

Het mandaat van UNMIK daarentegen is echter wel zonder precedent. UNMIK is immers formeel belast met de opdracht een civiele overgangsregering voor Kosovo te organiseren waardoor het gebied in afwachting van een definitieve politieke regeling, een grote mate van zelfbestuur of autonomie kan krijgen. Meer concreet betekent dit dat alle wetgevende en

uitvoerende bevoegdheden, met inbegrip van de uitoefening van de rechterlijke macht, aan UNMIK worden toegekend.¹¹

Van UNMIK wordt daarbij onder meer verwacht dat zij een goed werkend overheidsapparaat creëert en voorlopige democratische instellingen opricht met vertegenwoordigers van de verschillende gemeenschappen en politieke geledingen. Ook het opnieuw laten functioneren van openbare nutsvoorzieningen – zoals elektriciteitsvoorziening, post- en telefoonverkeer, openbaar vervoer – het oprichten van een nieuwe politiedienst, het inblazen van nieuw leven in de economie enzovoort, behoort tot haar opdracht. Kortom: UNMIK dient het volledige bestuur over dit gebied over te nemen. UNMIK heeft dit inmiddels ook gedaan, met als doel een multi-etnische samenleving tot stand te brengen.¹² →

¹⁰ U.N. Doc. S/RES/1244(1999), 10 June 1999.

¹¹ U.N. Doc. S/RES/1244(1999); UNMIK/REG/1999/1, 25 July 1999.

¹² U.N. Doc. S/1999/672, 12 June 1999, par. 3-5, 8-14; U.N. Doc. S/1999/779, 12 July 1999, par. 1-3, 43-109; U.N. Doc. S/2001/926, 2 October 2001, par. 1-2, 15-58; U.N. Doc. S/2002/62, 15 January 2002; U.N. Doc. S/2002/436, 22 April 2002.



Gele Rijders KFOR op patrouille, Zociste, Kosovo, 1999

(Foto M. Meindersma; Bron: IMG/KI)

Voordat UNMIK echter met de concrete uitoefening van het bestuur kon beginnen, diende uiteraard een juridisch kader en een wettelijke basis te worden gecreëerd voor het effectief uitoefenen van deze bevoegdheden en activiteiten. Dit gebeurde ook vrijwel onmiddellijk na de formele installatie van het VN-overgangsbestuur aan de hand van zogenaamde 'regulations', afgekondigd door de Speciale Ver-

tegenwoordiger van de secretaris-generaal voor Kosovo, die daartoe door de Veiligheidsraad is gemachtigd.

Door in een eerste 'regulation' voor te schrijven dat het van toepassing zijnde recht in Kosovo zowel de door de Speciale Vertegenwoordiger van de secretaris-generaal uitgevaardigde 'regulations', als de wetgeving van kracht in Kosovo op 22 maart 1989

¹³ Aanvankelijk was voorzien dat de wetten die van toepassing waren voor 24 maart 1999 – de dag waarop de aanvallen van de NAVO begonnen op de Federale Republiek Joegoslavië – zouden blijven gelden. Aangezien hierop kritiek kwam van de Albanese Kosovaren, niet in het minst omdat de toenmalige wetgeving in menig opzicht discriminerend was voor de Albanese bevolkingsgroep van Kosovo, besloot de toenmalige Speciale Vertegenwoordiger van de secretaris-generaal, Bernard Kouchner, die datum terug te brengen tot 22 maart 1989, de dag waarop de autonome status en de autonome bevoegdheden van Kosovo werden afgeschaft.

In geval van een conflict tussen een 'regulation' en de reeds bestaande Joegoslavische

wetgeving, heeft de 'regulation' van de Speciale Vertegenwoordiger voorrang. De Speciale Vertegenwoordiger beschikt tevens over de bevoegdheid om bestaande (Joegoslavische) wetten op te heffen indien die in strijd zijn met het mandaat van UNMIK. Door bovendien te voorzien dat een aantal algemeen erkende mensenrechten, zoals onder meer vervat in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, het VN-Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten en het VN-Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, eveneens dienen te worden nageleefd, werden de eerste aanzetten voor de opbouw van een rechtsstaat gegeven. UNMIK/REG/1999/1; UNMIK/REG/1999/24, 12 December 1999.

omvat, werd dit kader ook effectief geschapen.¹³

Aanvullende wetgeving

Inmiddels heeft UNMIK meer dan 140 'regulations' afgekondigd die de reeds bestaande Joegoslavische wetgeving aanvullen en/of vervangen en die de meest uiteenlopende kwesties regelen, variërend van de registratie van politieke partijen in Kosovo, de heffing van belastingen, het opzetten van een banksysteem, de registratie van nummerplaten, de instelling van verschillende administratieve diensten (zeg maar ministeries), tot de aanstelling van rechters en openbare aanklagers.

Dit laatste past uiteraard in UNMIK's mandaat om een eerlijke en gelijke rechtsbedeling te verzekeren en in feite een onafhankelijk en multi-etnisch rechtsapparaat in Kosovo te creëren. Of de Verenigde Naties daar ook effectief in zullen slagen, is evenwel een heel andere kwestie.

Nochtans wordt het algemeen beschouwd als een van de belangrijkste uitdagingen en aandachtspunten voor UNMIK en bepaalt het in belangrijke mate het verdere verloop van de VN-operatie.

Het mag ondertussen wel duidelijk zijn dat zolang het rechtssysteem in Kosovo niet naar behoren werkt – en een eerlijke en gelijke rechtsbedeling in de praktijk niet kan worden gegarandeerd – de handhaving van de openbare orde een probleem zal blijven, ondanks de inspanningen van KFOR en de VN-politiemacht om een zeker klimaat van veiligheid te creëren.

Het rechtssysteem dat door UNMIK tot dusver uit de grond werd gestampt, voldoet echter nog steeds niet aan de vereisten van een eerlijke en gelijke rechtsbedeling. Het is dan ook het voorwerp van heel wat kritiek.

Dat UNMIK bij haar aankomst in Kosovo met een vrijwel volledig ineengestort

rechtssysteem
(zo goed als alle rechters
waren gevlucht)
en met een zwaar
gehavende infrastructuur
(de algemene staat waarin
zowel de penitentiaire
instellingen als de
rechtbanken zich bevonden,
liet weinig aan de
verbeelding over)
werd geconfronteerd,
maakt haar taak er
zeker niet makkelijker op.¹⁴

Of dit meer dan drie jaar na de aanvang van UNMIK's activiteiten in Kosovo nog steeds als verzachtende omstandigheid kan worden ingeroepen, is evenwel een andere kwestie. Ook nu is er nog altijd een tekort aan

juridisch onderlegd personeel, en met name aan internationale rechters en openbare aanklagers.

De aanvankelijk door UNMIK aangestelde nationale rechters en openbare aanklagers – het merendeel Albanese Kosovaren – bleken immers, om het eufemistisch uit te drukken, niet altijd even onpartijdig te zijn, waardoor het tekort aan internationale rechters en aanklagers nog nijpender werd. Het feit dat deze laatsten ook vaak het slachtoffer zijn van intimidaties, zal het tekort op korte termijn zeker niet doen afnemen. Bovendien is er dan wat de nationale rechters in het rechtsapparaat betreft, nog altijd geen sprake van een multi-etnische samenstelling.¹⁵

Geen eerlijk rechtsapparaat

Het oprichten van een nieuw rechtsapparaat in Kosovo impliceerde echter niet alleen de benoeming van 'nieuw

personeel' maar ook de creatie van een nieuw juridisch kader. In de praktijk is dit een combinatie van Joegoslavische rechtsregels, van 'regulations' afgekondigd door de Speciale Vertegenwoordiger, en van algemene, internationale rechtsregels. Voor de nieuwe aangestelde rechters is het echter niet altijd duidelijk welke rechtsregels en op welke manier deze dan moeten worden toegepast – om dan nog niet te spreken over de taal- en vertaalproblemen terzake – uiteraard met alle gevolgen van dien voor de rechtszekerheid.¹⁶

Ook op andere gebieden schiet het juridische systeem in Kosovo tekort. Zo is onder meer gebleken dat er onvoldoende waarborgen zijn tegen willekeurige arrestaties en gevangenhoudingen – de zogenaamde 'habeas corpus' procedure – en dat er een acuut tekort is aan technische middelen om een gedegen gerechtelijk vooronderzoek uit te voeren, enzovoort. Tevens werd vastgesteld dat de samenwerking tussen KFOR en UNMIK niet altijd even vlekkeloos verloopt, zeker wanneer het gaat om getuigen- of bewijsmateriaal uit te wisselen in het kader van gerechtelijke vooronderzoeken.

Kortom, van een eerlijke en gelijke rechtsbedeling is tot dusver nog geen sprake in Kosovo, ondanks de inspanningen van de internationale gemeenschap. De lokale bevolking geeft er bovendien de voorkeur aan haar geschillen buiten het door de internationale gemeenschap opgezette rechtssysteem te regelen, met alle gevolgen van dien voor de veiligheidssituatie in Kosovo. Wraak- en 'tegenwraakacties' zijn er jammer genoeg nog dagelijks kost.¹⁷

De toekomstige status van Kosovo

Een ander levensgroot probleem blijft uiteraard de toekomstige status van Kosovo. Van UNMIK wordt verwacht dat zij niet alleen de ontwikkeling tot zelfbestuur of autonomie van Kosovo bevordert maar dat ze ook

¹⁴ Strohmeyer, H., Collapse and reconstruction of a judicial system: the United Nations Missions in Kosovo and East Timor, in *American Journal of International Law*, Vol. 95(1), January 2001, blz. 48-50, 57-58; U.N. Doc. S/1999/779, par. 66-78.

¹⁵ Council of Europe, *Human rights and rule of law in Kosovo*, Committee on legal affairs and human rights, Doc. 9057, 24 April 2001, blz. 3-4; OSCE Mission in Kosovo – UNMIK: Kosovo: A review of the criminal justice system: 1 February 2000-31 July 2000, blz. 58-76; OSCE Mission in Kosovo – UNMIK: Kosovo: A review of the criminal justice system: 1 September 2000-28 February 2001, blz. 10, 31-41, 47-49, 75-89; OSCE Mission in Kosovo – UNMIK: Review of the criminal justice system: October 2001, blz. 17; OSCE Mission in Kosovo – UNMIK: Kosovo: Review of the criminal justice system: September 2001-February 2002, blz. 7, 22; Strohmeyer, H., Collapse and reconstruction of a judicial system, blz. 53-54; U.N. Doc. S/1999/1250, 23 December 1999, par. 54, 67; U.N. Doc. S/2000/177, 3 March 2000, par. 107-111, 154; U.N. Doc. S/2000/363, 29 April 2000, par. 19, 26; U.N. Doc. S/2000/538, 6 June 2000, par. 57-60, 125; U.N. Doc. S/2000/878, 18 September 2000, par. 44-47, 118; U.N. Doc. S/2000/1196, 15 December 2000, par. 46, 49; U.N. Doc. S/2001/218, 13 March 2001, par. 38-39; U.N. Doc. S/2001/565, 7 June 2001, par. 40-42, 61; U.N. Doc. S/2001/600, 19 June 2001, par. 7, 32; U.N. Doc. S/2001/926, par. 49-50, 60; U.N. Doc. S/2002/62, par. 25-26; U.N. Doc. S/2002/436, par. 52.

¹⁶ Bovendien bevat de huidige wetgeving nog

altijd contradicties. Council of Europe, *Human rights and rule of law in Kosovo*, Doc. 9057, blz. 4-5; OSCE Mission in Kosovo – UNMIK: Kosovo: A review of the criminal justice system: 1 February 2000-31 July 2000, blz. 15-23; OSCE Mission in Kosovo – UNMIK: Kosovo: A review of the criminal justice system: 1 September 2000-28 February 2001, blz. 10-16; OSCE Mission in Kosovo – UNMIK: Kosovo: Review of the criminal justice system: October 2001, blz. 16; OSCE Mission in Kosovo – UNMIK: Kosovo: Review of the criminal justice system: September 2001-February 2002, blz. 15-17; Strohmeyer, H., Collapse and reconstruction of a judicial system, blz. 56-59; U.N. Doc. S/1999/1250, par. 55-57; U.N. Doc. S/2000/878, par. 52-54; U.N. Doc. S/2000/1196, par. 44, 48; U.N. Doc. S/2001/218, par. 42.

¹⁷ Council of Europe, *Human rights and rule of law in Kosovo*, Doc. 9057, blz. 4; OSCE Mission in Kosovo – UNMIK: Kosovo: A review of the criminal justice system: 1 February 2000-31 July 2000, blz. 24-44; OSCE Mission in Kosovo – UNMIK: Kosovo: A review of the criminal justice system: 1 September 2000-28 February 2001, blz. 16-30; 42-47; OSCE Mission in Kosovo – UNMIK: Kosovo: Review of the criminal justice system: October 2001, blz. 15, 17, 32-46; OSCE Mission in Kosovo – UNMIK: Kosovo: Review of the criminal justice system: September 2001-February 2002, blz. 9, 21, 23, 45-51; U.N. Doc. S/2000/363, par. 17; U.N. Doc. S/2001/218, par. 42; U.N. Doc. S/2001/926, par. 48; U.N. Doc. S/2002/62, par. 21-32; U.N. Doc. S/2002/436, par. 28-29.

bijdraagt tot een, om het in de bewoordingen van de Veiligheidsraad te formuleren,

*political process designed to determine Kosovo's future status.*¹⁸

Met de afkondiging van het 'constitutional framework for provisional self-government', afgekondigd door de Speciale Vertegenwoordiger van de secretaris-generaal op 15 mei 2001, en de concrete uitvoering ervan, heeft Kosovo inmiddels zelfbestuur gekregen. Concreet betekent dit dat Kosovo sedert kort een eigen parlement, regering, president en eerste minister heeft.¹⁹ Om het tijdelijk karakter van dit 'constitutional framework' en de nieuwe gecreëerde instellingen te beklemtonen, worden deze laatste omschreven als 'provisional institutions of self-government' of voorlopige instellingen.

Inmiddels heeft UNMIK, overeenkomstig de bepalingen van dit 'constitutional framework', bepaalde wetgevende en uitvoerende bevoegdheden – onder meer op het gebied van economie, onderwijs, landbouw, volksgezondheid – aan deze voorlopige instellingen overgedragen. Andere, meer omstreden zaken zoals het toezicht op de werking van de rechterlijke macht, evenals de handhaving van de openbare orde en veiligheid, blijven evenwel onder de bevoegdheid van UNMIK en/of KFOR ressorteren. Van een onafhankelijke staat Kosovo is dus onder het 'constitutional framework' geen (of nog geen) sprake. UNMIK is trouwens niet gemachtigd om de grenzen en de status van Kosovo te wijzigen. Ze speelt enkel een rol als gangmaker voor de verdere besprekingen omtrent de definitieve status van Kosovo. Volgens de bepalingen van het 'constitutional framework' kunnen de 'provisional

institutions' evenmin de onafhankelijkheid uitroepen.²⁰

Maar ondanks het feit dat Kosovo nu formeel zelfbestuur verkregen heeft, is van een definitieve oplossing voor de politieke status van Kosovo in de verste verte nog geen sprake.

Zolang de meerderheid van de Albanese Kosovaren, die ondertussen ook over een meerderheid beschikken in het Kosovaarse Parlement, blijven aansturen op onafhankelijkheid²¹ lijkt een oplossing die voor alle betrokken partijen aanvaardbaar is verder weg dan ooit.

Geen exit-strategie

Dit heeft echter als gevolg voor UNMIK dat er nog steeds geen duidelijke exit-strategie (politiek einddoel) is geformuleerd. Het mandaat van UNMIK is trouwens niet aan een welbepaalde termijn onderworpen. Het maakt UNMIK's functioneren er niet alleen niet gemakkelijker op, maar het geeft tevens aan dat het door de VN ingestelde overgangsbestuur wel eens heel lang zou kunnen duren, waardoor de huidige toestand, en dus ook het status-quo, zou kunnen worden bestendigd.

Rechtmatig optreden?

Nu de belangrijkste kenmerken en vernieuwende elementen van de VN-



Nederlandse KFOR-militairen reiken pamfletten uit aan de plaatselijke bevolking in Kosovo, winter 1999/2000 (Foto Mediagroep KFOR; Bron: IMG/KL)

¹⁸ U.N. Doc. S/RES/1244(1999).

¹⁹ Op 17 november 2001 hebben in Kosovo parlementsverkiezingen plaatsgevonden die werden gewonnen door de gematigde Albanese partij LDK van Ibrahim Rugova. Zij krijgen 47 van de 120 zetels in het Parlement. Op 4 maart 2002 heeft het Parlement Rugova tot president verkozen. Inmiddels werd ook een regering samengesteld onder leiding van de eerste minister, Bajram Rexhepi. U.N. Doc. S/2002/436, par. 2.

²⁰ UNMIK/REG/2001/9, 15 May 2001.

vredeoperatie in Kosovo bekend zijn, rijzen haast onvermijdelijk vragen over de rechtmatigheid van een dergelijk optreden. Men kan zich afvragen of de Verenigde Naties, bij monde van de Veiligheidsraad, hoe genaamd wel bevoegd is om een deel van een grondgebied van een staat, in casu Kosovo, te onttrekken aan het centraal gezag. Heeft de Veiligheidsraad de bevoegdheid om gedurende een overgangsperiode een VN-bestuur te installeren, in afwachting van de definitieve regeling van de politieke status van dit gebied? Is de Raad daarmee zijn boekje te buiten gegaan?

Interne aangelegenheid...

Voordat deze vragen beantwoord kunnen worden, moet echter worden nagegaan of de Veiligheidsraad wel het recht heeft om zich in te laten met dit conflict? Vormt het geen zuivere interne aangelegenheid die buiten de bevoegdheid van de Veiligheidsraad valt, zoals voorzien in artikel 2 paragraaf 7 van het VN-Handvest, de zogenaamde 'domestic jurisdiction clause'?

Over de bevoegdheid van de Veiligheidsraad terzake bestaat echter niet de minste twijfel en is er geen sprake van een inbreuk op artikel 2 paragraaf 7 van het VN-Handvest, en wel om volgende redenen.

In de eerste plaats is er het gegeven dat de betrokken staat, namelijk de Federale Republiek Joegoslavië, wel-

iswaar onder zware diplomatieke druk, formeel heeft ingestemd met de VN-inmenging en dus ook met het VN-overgangsbestuur.²²

Daarnaast heeft de Veiligheidsraad uitdrukkelijk gesteld dat hij optreedt in het kader van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest.

Dit betekent dat de Veiligheidsraad het conflict om Kosovo beschouwt als een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid, hetgeen de deur open doet voor het nemen van dwangmaatregelen, die de Raad zelfs toelaten om in te grijpen in aangelegenheden die wezenlijk onder de nationale rechtsmacht van een staat vallen.²³

...of bedreiging van internationale veiligheid?

Het is trouwens niet voor de eerste maal dat de Veiligheidsraad een op het eerste gezicht intern conflict dat zich op het grondgebied van een staat afspeelt beschouwt als een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid. Deze trend is reeds een decennium lang aan de gang (denk onder meer aan de conflictsituaties in Libe-

ria, Angola, Albanië, Sierra-Leone, Somalië, Haïti, Rwanda en, aanvankelijk dan toch, in het voormalige Joegoslavië) en werd reeds uitvoerig behandeld in de internationaal-rechtelijke literatuur.²⁴

Maar ook al kan de Veiligheidsraad zich wel degelijk in dit conflict mengen, toch stelt zich de vraag of de Raad wel over de bevoegdheden beschikt om een VN-overgangsbestuur in te stellen?

Aangezien de beslissing tot instelling van het VN-overgangsbestuur in het kader van hoofdstuk VII van het VN-Handvest werd genomen, moet worden nagegaan welke dwangmaatregelen de Veiligheidsraad onder dit hoofdstuk kan nemen om de vrede te herstellen of te handhaven. Op basis van artikel 41 kan de Raad beslissen tot het nemen van niet-militaire maatregelen. Blijken de op basis van artikel 41 afgekondigde maatregelen onvoldoende te zijn om de vrede te herstellen of te handhaven, dan kan de Veiligheidsraad, overeenkomstig artikel 42, beslissen tot het inzetten van militaire middelen.

Noch in artikel 41, noch in artikel 42 wordt evenwel verwezen naar mogelijke bestuursmaatregelen of -functies. Evenwel zijn de in artikel 41 opgesomde maatregelen alleen bij wijze van voorbeeld gegeven en zijn ze dus geenszins limitatief. Het belet de Veiligheidsraad niet om andere bindende maatregelen af te kondigen die naar zijn oordeel nodig zijn om de vrede te herstellen en/of te handhaven. De enige beperking die hierop staat is dat aan deze maatregelen geen wapengeweld te pas mag komen, zoals trouwens expliciet voorzien in artikel 41.

Deze argumentatie werd trouwens bevestigd door het Joegoslavië-tribunaal in de Tadic-zaak, waar de rechtsgrondslag voor de instelling van dit Tribunaal door de Veiligheidsraad werd betwist.²⁵ Voorbeelden van maatregelen genomen door de Veiligheidsraad die niet expliciet in artikel

²¹ Zo zag de Speciale Vertegenwoordiger van de secretaris-generaal voor Kosovo zich onlangs genoodzaakt om een resolutie van het Kosovaarse Parlement, waarin het grensverdrag tussen de Federale Republiek Joegoslavië en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië van februari 2001 wordt betwist, nietig te verklaren. U.N. Doc. S/PRST/2002/16, 24 May 2002.

²² U.N. Doc. S/RES/1244(1999); U.N. Doc. S/RES/1272(1999).

²³ U.N. Doc. S/RES/1244(1999); U.N. Doc. S/RES/1264(1999); U.N. Doc. S/RES/1272(1999).

²⁴ Cassese, A. *International Law*, blz. 297; Chesterman, S., *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford, 2001, blz. 127-162; Corten, O & Klein, P., *Aide humanitaire et Chapitre*

VII: la redéfinition du mandat et des moyens d'action des Forces des Nations Unies, in *Annuaire français de droit international*, Vol. 39, 1993, blz. 105-130; Dupuy, R.-J. (ed.), *The Development of the Role of the Security Council: Peace-Keeping and Peace-Building*, Dordrecht, 1993; Malanczuk, P., *Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force*, Amsterdam, 1993; Simma, B. (ed.), *The Charter of the United Nations. A commentary*, Oxford, 1995, blz. 610-612; White, N.D., *The Law of International Organisations*, Manchester, 1996, blz. 173-174.

²⁵ International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, Trial Chamber, Prosecutor v. Tadic, case n° IT-94-1-AR72, par. 32-38.

41 zijn bepaald, zijn onder meer de vredesvoorwaarden die in 1991 aan Irak werden opgelegd, evenals de instelling van de tribunalen voor Joegoslavië en Rwanda.²⁶ Dezelfde argumentatie geldt voor de militaire maatregelen die de Veiligheidsraad onder artikel 42 van het VN-Handvest kan nemen.

Er is met andere woorden geen enkel beletsel voor de Veiligheidsraad om in het kader van hoofdstuk VII een gebied onder VN-bestuur te plaatsen zolang dit bestuur en de daaruit voortvloeiende maatregelen er maar op gericht zijn om de vrede te handhaven (of te herstellen) in overeenstemming met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.

Dat de Veiligheidsraad vervolgens een VN-vredesoperatie met de concrete uitoefening van dit bestuur belast, is evenmin een bezwaar. Hoewel het instrument VN-vredesoperaties niet is voorzien in het VN-Handvest, is reeds lang een consensus bereikt over de bevoegdheden van de Veiligheidsraad terzake.

Het Trustschapstelsel: juridisch kader voor VN-besturen?

Alhoewel de rechtmatigheid van het optreden van de Veiligheidsraad dus

²⁶ Cassese, A., *International Law*, blz. 305; Matheson, M.J., *United Nations governance of postconflict societies*, blz. 83-84; Simma, B.(ed.), *The Charter of the United Nations. A commentary*, blz. 626, 632; U.N. Doc. S/RES/687(1991), 3 April 1991; U.N. Doc. S/RES/808(1993), 22 February 1993; U.N. Doc. S/RES/827(1993), 25 May 1993; U.N. Doc. S/RES/955(1994), 8 November 1994.

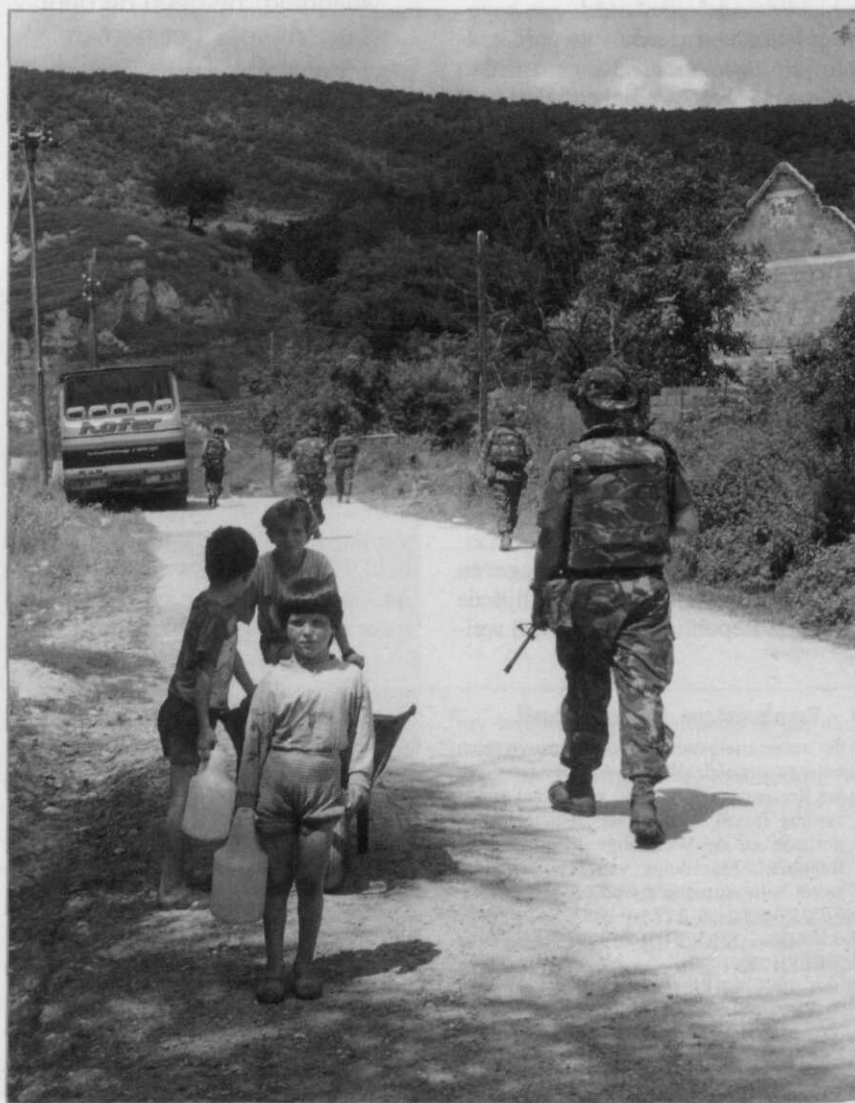
niet kan worden betwist, kan men zich wel de vraag stellen of de Veiligheidsraad niet gebruik had kunnen maken van andere technieken, middelen en maatregelen – expliciet voorzien in het VN-Handvest – om een VN-bestuur in te stellen. Ik verwijs dan naar de bevoegdheden van de VN in het kader van het Trustschapstelsel en die vervat zijn in hoofdstuk XII en XIII van het VN-Handvest.

Dit VN-Trustschapstelsel is gebaseerd op het principe dat een autoriteit – de Trustmogendheid – een gebied – het

Trustgebied – bestuurt en over dit bestuur verantwoording aflegt aan de VN, krachtens de bepalingen van een overeenkomst – de Trustschapsovereenkomst – tussen de VN en de Trustmogendheid.

Achtergronden

Dit Trustschapstelsel is in de eerste plaats ontworpen om de politieke, sociale en economische vooruitgang van de inwoners van dergelijke Trustgebieden en hun ontwikkeling naar zelfbestuur of onafhankelijkheid te bevorderen. Bij dit laatste moet men rekening houden met de in vrij-



Patrouille van de Gele Rijders bij Zociste, Kosovo, 1999
(Foto M. Meindertsma; Bron: IMG/KI)

heid kenbaar gemaakte wensen van de betrokken volkeren.²⁷ De vraag rijst dan of het in het VN-Handvest voorziene Trustschapstelsel ook op Kosovo kan worden toegepast. Op het eerste gezicht zouden daarover twijfels kunnen rijzen. De doelstellingen van het Trustschapstelsel doen immers vermoeden dat het stelsel alleen werd ontworpen om niet-zelfbesturende of afhankelijke gebieden voor te bereiden op zelfbestuur of onafhankelijkheid.

Kosovo is evenwel geen afhankelijk gebied in de betekenis die het internationaal recht daaraan geeft. Nochtans belet geen enkele bepaling van het VN-Handvest dat een gebied, zeg maar een opstandig gebiedsdeel, dat een integraal onderdeel vormt van een onafhankelijke staat, onder het stelsel wordt geplaatst. Het VN-Handvest voorziet trouwens in de mogelijkheid dat 'territories', die als zodanig geen lid zijn van de Verenigde Naties, onder voogdij van de Verenigde Naties kunnen worden geplaatst.

Voorwaarde is wel dat het gebied vrijwillig onder het Trustschapstelsel wordt geplaatst door de staat die verantwoordelijk is voor het bestuur ervan.²⁸

Toegepast op Kosovo betekent dit dat de Federale Republiek Joegoslavië vrijwillig afstand zou moeten doen van zijn soevereiniteit over dit gebied.

Bovendien kan het bestuur over deze Trustgebieden overeenkomstig de

bepalingen van het VN-Handvest alleen door staten, maar ook door de VN zelf worden uitgeoefend.²⁹ De VN zijn dan niet alleen verantwoordelijk voor het toezicht op het bestuur maar ook voor het eigenlijke bestuur.³⁰ Het toezicht over het bestuur wordt uitgeoefend door de Algemene Vergadering; wanneer het om een 'strategisch belangrijk gebied' gaat, is dit de Veiligheidsraad.³¹ Wie binnen de VN echter het eigenlijke bestuur kan uitvoeren, wordt in het VN-Handvest in het midden gelaten en is derhalve door de VN zelf te bepalen.

Toepasbaarheid

Het lijkt dan ook geen twijfel dat de door de Veiligheidsraad uitgewerkte regeling voor Kosovo en de daarbij horende instelling van UNMIK en KFOR in overeenstemming zijn met de bepalingen en doelstellingen van het VN-Trustschapstelsel en dat het stelsel dus wel degelijk op Kosovo kon en kan worden toegepast.

Er mag dan wel sprake zijn van een vrij radicale ommezwaai in het VN-beleid ten aanzien van VN-vredesoperaties; het juridisch kader voor het instellen van een VN-bestuur lag reeds in het VN-Handvest vervat.

Voor- en nadelen van het Trustschapstelsel

Dat het Trustschapstelsel een structureel kader biedt voor de oplossing van conflicten naar het voorbeeld van Kosovo opent uiteraard nieuwe perspectieven voor de VN en voor de beheersing van conflicten.

Het betekent immers dat ook andere opstandige gebiedsdelen onder het stelsel kunnen worden gebracht. Het instellen van een VN-Trustschap heeft het voordeel dat men niet alleen de garantie heeft dat het betrokken gebied op termijn zeker een vorm van zelfbestuur verwerft, maar dat men tevens de zekerheid heeft dat aan de VN-aanwezigheid slechts een einde komt wanneer er een door alle betrokken partijen onderschreven definitieve regeling is bereikt over het statuut van het gebied.

Eveneens belangrijk is het feit dat het de rol van de Verenigde Naties en dan vooral de primordiale rol van de Veiligheidsraad bij de handhaving van de internationale vrede en veiligheid, continueert en bevestigt. Daardoor worden alle permanente leden rechtstreeks betrokken bij de verdere onderhandelingen om een definitieve regeling van het betreffende conflict te bewerkstelligen.

Wat ook niet uit het oog mag worden verloren, is dat een VN-Trustschap de betrokken partijen toelaat om zonder al te veel gezichtsverlies het strijdtoneel te verlaten. Geen enkele partij heeft gewonnen, maar ook niet verloren.

Tegelijkertijd moet echter ook gewezen worden op de beperkingen van dit systeem. Het stelsel berust immers op vrijwilligheid; het VN-Trustschap kan niet worden opgelegd aan de staat die verantwoordelijk is voor het bestuur over het gebied.

Bovendien kan het stelsel alleen worden toegepast voor niet-zelfbesturende gebiedsdelen en opstandige gebiedsdelen. Voor andere conflictsituaties, bijvoorbeeld de zogenaamde 'failed-states,' zoals de situatie onlangs in Afghanistan, is het Trustschapstelsel niet geschikt. Afgezien van de

²⁷ Art. 76 VN-Handvest.

²⁸ Art. 77 VN-Handvest.

²⁹ Art. 81 VN-Handvest.

³⁰ Hoewel in het verleden plannen werden opgesteld om bepaalde gebieden onder direct bestuur van de Verenigde Naties te plaatsen, werden deze voorstellen, om verschillende redenen, nooit uitgevoerd. Cot, J.-P. et Pellet,

A., *La Charte des Nations Unies*, Paris, 1985, blz. 1156; Goodrich, L.M., Hambro, E. and Simons, A.P., *Charter of the United Nations*, blz. 502; Sands, P. and Klein, P., *Bowett's law of international institutions*, London, 2001, blz. 64; Simma, B. (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, blz. 956.

³¹ Artn. 82-83, 85 VN-Handvest.



Gele Rijders voeren persoonscontroles uit bij een checkpoint nabij Velica Hoca, Kosovo 1999

(Foto M. Meindersma; Bron: IMG/KL)

praktische problemen stuit men dan op het juridische bezwaar vervat in artikel 78 van het VN-Handvest, namelijk dat het stelsel niet van toepassing is op gebieden die als zodanig reeds lid zijn van de Verenigde Naties. Zij hebben in principe reeds onafhankelijkheid verworven.³²

Ondanks zijn beperkingen biedt het stelsel dus wel degelijk mogelijkheden om conflicten rond opstandige gebiedsdelen en/of niet-zelfbesturende gebiedsdelen te beheersen en zo mogelijk op te lossen.

Dat het tot dusver nog niet formeel in die zin werd toegepast, heeft dan ook veel meer met politieke dan met juridische overwegingen te maken.

³² Art. 78 VN-Handvest.

Het is immers een publiek geheim dat sommige mogelijkheden koste wat het kost het recht willen behouden om unilateraal te handelen om veeleer hun eigen belangen dan die van de VN (en dus de internationale gemeenschap) te dienen.

Voor staten zoals de USA, om er maar een te noemen, is het formeel instellen van een VN-Trustschap waardoor – weliswaar op indirecte wijze – de primordiale rol van de VN en met name de Veiligheidsraad bij de handhaving van de internationale vrede en veiligheid wordt geherwaardeerd en

bevestigd, wellicht al een stap te ver. Zij geven er nog altijd de voorkeur aan regelingen op ad-hoc-basis uit te werken waardoor ze hun invloed op het internationaal beleid behouden.

Wat brengt de toekomst?

Met de instelling van het VN-bestuur in Kosovo zijn de Verenigde Naties er in geslaagd een conflict te beheersen door, desnoods met geweld, niet alleen de symptomen maar ook de oorzaken van het conflict te bestrijden. Dat voor het instellen van een VN-bestuur, al dan niet in het kader van het reeds bestaande VN-Trustschapstelsel, opnieuw een beroep wordt gedaan op het instrument VN-vredesoperatie, toont nog maar eens aan dat het een bijzonder flexibel in-

strument is dat in de meest uiteenlopende conflictsituaties en voor de meest uiteenlopende taken kan worden ingezet.

De toekomst van VN-vredesoperaties lijkt dus op het eerste gezicht verzekerd te zijn, al was het maar omdat ook er steeds conflicten zullen blijven bestaan die om een internationale oplossing en tussenkomst vragen. Maar zo simpel is het evenwel niet.

Kinderziektes

Hoewel de rechtmatigheid van het VN-optreden in Kosovo niet kan worden betwist, heeft de operatie ook aangetoond dat dit nieuwe type van VN-vredesoperatie nog verre van perfect is. Enkele problemen die worden onderkend, kunnen als kinderziektes worden omschreven. We denken dan aan de moeilijkheden die zich voordoen bij het toe te passen recht en de vorming van rechters en openbare aanklagers. Door te investeren in opleidings- en vormingsprogramma's voor internationale juristen kunnen wellicht in de toekomst reeds heel wat problemen worden vermeden.

Daarnaast dient ook dringend werk te worden gemaakt van de ontwikkeling van een internationale standaard-set van voorlopige regels inzake strafrecht en strafprocesrecht, die onmiddellijk op het terrein in het kader van rechtshandavingsopdrachten van een VN-bestuur kunnen worden toegepast.

Ook voor andere rechtstakken verdient het aanbeveling dat de VN bij het instellen van een overgangsbestuur over een 'start-up-kit' van rechtsregels beschikt die bij de instelling van het VN-bestuur onmiddellijk in werking treden om op die manier een bestuurlijk vacuüm te vermijden.

Andere problemen zijn daarentegen

eerder van principiële aard. Soms zijn ze zo oud als de VN-vredesoperaties zelf. We verwijzen dan met name naar de bereidheid van de lidstaten om met personeel en financiële middelen over de brug te komen. De internationale gemeenschap moet zich er immers terdege van bewust zijn dat, wil dit nieuw type van VN-vredesoperatie een kans van slagen hebben, dit aanzienlijke offers en inspanningen van de lidstaten zal vragen.

De VN-operatie in Kosovo mag dan wel als een belangrijke test-case worden beschouwd voor de toekomst van VN-vredesoperaties, het is, alle omstandigheden in acht genomen, een relatief gemakkelijke test-case. Ondanks de heersende onzekerheid over het uiteindelijke politieke doel van de VN-operatie in Kosovo – er is immers nog altijd geen uitsluitel over de definitieve status ervan – kunnen UNMIK evenals KFOR rekenen op de steun van tal van staten. Staten die om politieke redenen bereid zijn om belangrijke militaire en politieketaken, weliswaar slechts gedeeltelijk onder VN-commando, voor hun rekening te nemen. Deze beschikken daarvoor bovendien over een uiterst omvangrijk militair potentieel.

Congo en Afghanistan

Als bijkomende gunstige factor is daar dan nog het feit dat in Kosovo het operatiegebied bovendien relatief klein is.

Hoe moet het echter indien de Verenigde Naties overwegen om een VN-overgangsbestuur – niet als een formeel VN-Trustschap – in te stellen in bijvoorbeeld Congo of Afghanistan?

Voor Afghanistan zouden misschien nog valabele kandidaat-troepenleverende landen kunnen worden gevonden. Al was het maar door de symbolische betekenis die Afghanistan heeft in de wereldwijde strijd tegen het terrorisme. Toch zou dit – zoals de recente gebeurtenissen ondertussen trouwens hebben aangetoond – wellicht alleen kunnen in het kader van een multinationale troepenmacht, met

een mandaat van de Verenigde Naties, maar niet onder leiding van het in te stellen internationale bestuur ter plaatse.

Voor Congo lijkt zelfs dit scenario niet haalbaar. Het volstaat in dit verband om te verwijzen naar de moeilijkheden die de secretaris-generaal van de VN ondervindt in zijn zoektocht naar lidstaten die bereid zijn om militair personeel – laat staan goed uitgerust en getraind militair personeel – te leveren voor de huidige relatief beperkte VN-operatie in Congo.

Deze problematiek – het vinden van staten die bereid zijn om goed toegeruste militairen te leveren voor een VN-vredesoperatie en/of met financiële middelen over de brug te komen – is niet nieuw. In het verleden is immers vaak gebleken dat de beschikbaar gestelde middelen verre van ideaal waren, om niet te zeggen ontoereikend. Het probleem blijft onopgelost, ondanks de inspanningen van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties en enkele lidstaten.

Evenmin zal de beperkte hervorming die inmiddels is doorgevoerd in de financiering van VN-vredesoperaties het probleem oplossen. Het gevolg voor het VN-beleid is dus 'roeien met de riemen die men heeft'.

Zolang de machtigste staten in de wereld er echter niet van overtuigd zijn dat de Verenigde Naties en dus ook VN-vredesoperaties op termijn ook hun belangen dienen, dreigt dit de werking en dus ook de toekomst van VN-vredesoperaties opnieuw zwaar te hypothekeren, niet in het minst wanneer het gaat om het instellen van VN-besturen. Aan de andere kant moeten we niet vergeten dat de Verenigde Naties zonet de enige dan wel een van de weinige instanties zijn die de talloze problemen waarvoor de wereld in de 21ste eeuw staat, kan oplossen.

Het is dan ook de hoogste tijd dat de leden van de VN zich over deze problemen en dilemma's buigen!