



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Cooperation of international organisations in peacekeeping operations and issues of international responsibility**

Moelle, M.P.

### **Citation**

Moelle, M. P. (2014, December 18). *Cooperation of international organisations in peacekeeping operations and issues of international responsibility*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/30250>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/30250>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/30250> holds various files of this Leiden University dissertation.

**Author:** Moelle, Moritz Peter

**Title:** Cooperation of international organisations in peacekeeping operations and issues of international responsibility

**Issue Date:** 2014-12-18

## Samenwerking tussen internationale organisaties tijdens vredesoperaties en vraagstukken rond internationale aansprakelijkheid – Samenvatting

De laatste jaren is de samenwerking tussen internationale organisaties tijdens vredesoperaties opgekomen als een belangrijk middel om de internationale vrede en veiligheid te bewaren, in verscheidene vormen en met inbegrip van verschillende actoren. Zo hebben de VN en de AU in Soedan een hybride vredesoperatie uitgevoerd, en hanteerden de NAVO en de VN in de jaren '90 in Joegoslavië het zogenaamde "twee-sleutelsysteem" om toestemming te geven voor het uitvoeren van luchtaanvallen. Aan de potentiële gevolgen van deze samenwerkingsafspraken tussen internationale organisaties voor het internationaal aansprakelijkheidsrecht is tot voor kort echter weinig aandacht besteed. Diverse studies en rapporten van internationale instanties zoals de ILA en het *Institut de droit international* hebben de staat als uitgangspunt genomen en zich geconcentreerd op de aansprakelijkheid van de internationale organisaties of van hun respectieve leden. Het debat werd eveneens gedomineerd door publicaties over de aansprakelijkheid van lidstaten voor het handelen van internationale organisaties, bijvoorbeeld na de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak *Behrami/Saramati*. De Artikelen inzake de Aansprakelijkheid van Internationale Organisaties (AAIO), die in 2011 werden aangenomen door de Commissie voor Internationaal Recht (ILC) van de VN, behelzen ook een beperkte aansprakelijkheid van internationale organisaties in een zeer beperkt aantal gevallen, bijvoorbeeld in geval van steun en bijstand.

Deze studie stelt daarom de vraag of internationale organisaties die samenwerken in vredesoperaties gezamenlijk aansprakelijk kunnen zijn voor schendingen van het internationaal recht die plaatsvinden tijdens het uitvoeren van de operatie. Om verschillende redenen, waaronder de geografische oorsprong van de betrokken instellingen en hun rol in het inzetten van en het bijdragen aan vredesoperaties, zal deze studie zich beperken tot de VN en vier regionale organisaties: de NAVO, de EU, de AU en ECOWAS.

De studie volgt in zekere mate dezelfde benadering die gebruikt is voor de toepassing van het internationaal aansprakelijkheidsrecht, en begint de analyse met de vraag of de daden van internationale organisaties die samenwerken bij vredesoperaties kunnen worden toegerekend aan meer dan één organisatie. Hiervoor was het nodig om het juridisch kader te analyseren dat van toepassing is op de handhaving van de internationale vrede en veiligheid onder het Handvest van de VN (Hoofdstuk VII) en op de samenwerking tussen de VN en regionale organisaties (Hoofdstuk VIII),

alsmede de ontwikkeling van interinstitutionele samenwerkingsregelingen tussen de VN en regionale organisaties.

Het eerste hoofdstuk van dit proefschrift omvat allereerst een beknopte analyse van de ontstaansgeschiedenis van deze twee hoofdstukken uit het Handvest van de Verenigde Naties, tijdens de Conferentie van Dumbarton Oaks, en de “reactivering” van de Veiligheidsraad na het einde van de Koude Oorlog, waarin de effectieve uitvoering van het mandaat van de Raad gehinderd werd door de twee conflicterende machtsblokken die zitting hadden in de Veiligheidsraad en daar een vetorecht hadden, namelijk de VS en de Sovjet-Unie. Uit de ontstaansgeschiedenis van het Handvest kan worden afgeleid dat de relevante hoofdstukken van dit oprichtingsverdrag van de VN een compromis zijn tussen aanhangers van een regionalistisch en een universalistisch concept van collectieve veiligheid. Deze evenwichtige benadering ten aanzien van de handhaving van de internationale vrede en veiligheid stimuleert de samenwerking tussen de VN en regionale organisaties. Uit de hieropvolgende analyse van de handelwijze van de VN na het einde van de Koude Oorlog en van het juridische kader voor vredeshandhavings- en vredesafdwingingsoperaties blijkt inderdaad dat de samenwerking tussen de VN en regionale organisaties in zaken betreffende internationale vrede en veiligheid aanzienlijk is toegenomen na het einde van de Koude Oorlog. Vredeshandhavingsoperaties zijn veranderd van lichtgewapende troepen die toezicht houden op een staakt-het-vuren naar omvangrijke, multidimensionale operaties met mandaten die zowel militaire als civiele doelstellingen omvatten, zoals inspanningen om staten op te bouwen.

Hierbij kunnen een aantal waarnemingen worden gedaan. Allereerst neemt de arbeidsverdeling tussen de VN en de regionale organisaties bij vredesoperaties toe. Terwijl de VN zich concentreert op het inzetten van multidimensionale, traditionele operaties, worden de “robuustere” operaties uitgevoerd door regionale organisaties. De analyse van de handelwijze van de VN heeft echter getoond dat de Veiligheidsraad meermaals mandaten heeft gegeven waarin het onderscheid tussen vredeshandhavings- en vredesafdwingingsoperaties vervaagd was. De meest recente praktijkvoorbeelden duiden op een lichte tendens tot het afschaffen van het onderscheid tussen de twee concepten.

Dit aspect is in het bijzonder relevant omdat de aanduiding van een militaire operatie als een vredeshandhavings- dan wel een vredesafdwingingsoperatie bepaalt of een regionale organisatie toestemming van de Veiligheidsraad nodig heeft krachtens Hoofdstuk VIII van het Handvest van de VN. Daarom analyseert de volgende paragraaf het juridisch kader voor samenwerking tussen de VN en regionale organisaties onder Hoofdstuk VIII van het Handvest. Het werd duidelijk dat het compromis tussen regionalisme en universalisme in het gehele Handvest van de VN weerspiegeld wordt in de specifieke bepalingen in Hoofdstuk VIII van het Handvest. Artikel 52 van het Handvest

van de VN geeft voorrang aan regionale organisaties voor het behandelen van lokale geschillen, terwijl Artikel 53 in zichzelf een compromis is tussen de universalistische en de regionalistische benadering van collectieve veiligheid. Aan de ene kant kan de VN regionale organisaties gebruiken voor handhavingsmaatregelen onder haar eigen verantwoordelijkheid, aan de andere kant kunnen regionale organisaties zelf geen handhavingsmaatregelen treffen zonder toestemming van de Veiligheidsraad. In het eerste scenario worden en werden de handhavingsmaatregelen gezien als minder beperkend in de praktijk; de Veiligheidsraad kan een beroep doen op regionale organisaties voor allerlei handhavingsmaatregelen, niet alleen militaire maatregelen. Indien regionale organisaties daarentegen besluiten om zelf actie te ondernemen, is toestemming van de Veiligheidsraad alleen vereist wanneer de handhavingsmaatregelen gebruik maken van militair geweld. Om die reden vereisen alleen de traditionele vredeshandhavingsoperaties, uitgevoerd door regionale organisaties wier mandaat alleen toestemming verleent voor het gebruik van militair geweld in geval van zelfverdediging, geen toestemming krachtens Artikel 53.

In de praktijk baseert de Veiligheidsraad zich altijd op Hoofdstuk VII om een mandaat te verlenen voor regionale vredeshandhavingsoperaties, en doet het alleen een beroep op Hoofdstuk VIII wanneer het de institutionele betrekkingen tussen de VN en regionale organisaties betreft.

Globaal gesproken is er een complexe structuur voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid ontstaan tussen de VN en regionale organisaties, die de brug slaat tussen universalisme en regionalisme door een flexibele en pragmatische samenwerking tussen deze partijen. De opkomende arbeidsverdeling gebaseerd op de samenwerking tussen de VN en regionale organisaties in vredesoperaties is een impuls voor een scenario waarin de VN en de regionale organisaties gezamenlijk aansprakelijk zouden kunnen zijn. De casuïstische benadering die voortvloeit uit het handelen van de Veiligheidsraad vereist eveneens dat iedere afweging die leidt tot toerekening organisaties rekening houdt met het wisselende karakter van de interactie tussen de betrokken organisaties.

Hoofdstuk II vervolgt de hiërarchische benadering die is gekozen voor de analyse van dit studieobject en poogt vast te stellen of de bevindingen uit Hoofdstuk I verder bevestigd kunnen worden door middel van een onderzoek naar de betrekkingen tussen de VN en de regionale organisaties. Nadat in Hoofdstuk I het bredere juridische kader is verkend, beoogt Hoofdstuk II van deze studie de bevindingen uit Hoofdstuk I te verifiëren en opnieuw te beoordelen middels een analyse van de evolutie van de institutionele betrekkingen tussen de verschillende internationale organisaties.

De analyse toont dat er geïstitutionaliseerde betrekkingen met een toenemende complexiteit gevormd zijn tussen de VN en de regionale organisaties, waaronder elementen van controle en waarborgen, alsmede onderlinge afhankelijkheden.

Daarnaast is geconstateerd dat er niet alleen een zekere arbeidsverdeling ontstaat tussen de VN en één regionale organisatie, maar ook tussen de VN en meerdere regionale organisaties. Na het einde van de Koude Oorlog heeft de NAVO zich omgevormd in een mondiale veiligheidsactor met een reeks samenwerkingsprogramma's in de hele wereld, en beperkt ze tegelijkertijd haar centrale strategische belangen en haar bijdragen aan vredesoperaties tot het Euro-Atlantische gebied. De betrokkenheid van de NAVO bij vredesoperaties op het Afrikaanse continent is beperkt tot kleinschalige steun, zoals luchttransporten of andere diensten, op expliciet verzoek. De afzijdigheid van de NAVO kan gedeeltelijk verklaard worden door het feit dat de voormalige koloniale machten die lid zijn van de NAVO en de EU liever in Afrika ingrijpen met gebruikmaking van de verschillende instrumenten waarover de EU beschikt. In tegenstelling tot de NAVO is de EU zeer actief betrokken bij de vredeshandhaving op het Afrikaanse continent en een losse driehoek van veiligheidsactoren heeft zich ontwikkeld met dit doel. Terwijl de VN multidimensionale vredesoperaties zal voorzien van een meer traditioneel mandaat waar het het gebruik van geweld betreft, is de AU opgekomen als de organisatie die zich concentreert op de inzet van troepen met een meer concreet mandaat, in afwachting van een eventuele latere VN-operatie. De EU zelf concentreert zich in het bijzonder op twee kwesties. Allereerst geeft de EU financiële en andere steun, zoals de opleiding van troepen voor de operationalisering van het Afrikaans Vredes- en Veiligheidsbestel (APSA), binnen het juridische kader van de AU. Deze activiteit omvat bijvoorbeeld ook de financiering van vredesoperaties van de AU, zoals AMISOM. Daarnaast heeft de EU korte, kleinschalige operaties uitgevoerd onder het mandaat van de Veiligheidsraad ter ondersteuning van VN-operaties of om de tijd te overbruggen in afwachting van de inzet van een VN-operatie. Deze korte operaties omvatten civiele en opleidingsmissies, zoals bijvoorbeeld EUTM Mali.

De huidige gezamenlijke inspanningen om het Afrikaanse Vredes- en Veiligheidsbestel te operationaliseren hebben ECOWAS gehinderd in het aangaan van substantiële betrekkingen met de VN, de NAVO en de EU. Aan de andere kant hebben de niet-Afrikaanse organisaties zich geconcentreerd op de AU, dat deel uitmaakt van de APSA, als de organisatie met het mandaat om de internationale vrede en veiligheid te handhaven op vrijwel het gehele Afrikaanse continent. Desalniettemin, zoals geïllustreerd door het voorbeeld van Mali, komt ECOWAS op bepaalde wijze ook naar voren als een onafhankelijke waarborger van de veiligheid in haar regio, naast de AU en in samenwerking met andere internationale organisaties.

Verscheiden externe en interne factoren hebben geleid tot deze onvrijwillige en vrijwillige ontwikkelingen. Beperkte middelen en concurrentie over de legitimiteit hebben de organisaties aangemoedigd om hun eigen competenties voor vredesoperaties te ontwikkelen in werkvelden die elkaar aanvullen. Op het interne niveau hebben ze meer samenwerking met andere organisaties nagestreefd door een toenemend bewustzijn van het feit dat de conflicten van deze tijd complex zijn en niet door één enkele partij opgelost kunnen worden.

Het analyseren van de verschillende samenwerkingsovereenkomsten, partnerschappen en verklaringen wierp ook licht op de potentiële verdeling van de aansprakelijkheid onder de internationale organisaties met betrekking tot schendingen van het internationaal recht tijdens vredesoperaties. De uitvoerige analyse heeft getoond dat de samenwerking tussen internationale organisaties in vredesoperaties nu alle niveaus van de operatie beslaat, variërend van het opleiden van de troepen tot het voorbereiden van de inzet van deze troepen. Deze ontwikkeling vergroot de waarschijnlijkheid dat twee of meer internationale organisaties inderdaad gezamenlijk aansprakelijk zullen zijn. In het bijzonder de financiering door de EU – via de Afrikaanse Vredesfaciliteit – en de VN – via de vastgestelde bijdragen – van de vredesoperaties van de AU onderstrepen de invloed en de controle die de ene organisatie uitoefent over de andere door middel van specifieke samenwerkingsovereenkomsten. Beide financiële mechanismes treden in werking na een financieringsverzoek door de AU, dat door het Politiek en Veiligheidscomité van de EU of door de VN-Veiligheidsraad moet worden goedgekeurd, naast rapportageverplichtingen. Indien deze organisaties financiering weigeren kan dit feitelijk de uitvoering van de vredesoperatie tegenhouden; dit voorziet beide organisaties dus van een effectief instrument om ervoor te zorgen dat hun politieke doelstellingen bij een AU-vredesoperatie worden gehoord.

Met betrekking tot de kwestie van gezamenlijke aansprakelijkheid heeft de analyse van de samenwerkingsovereenkomsten en -mechanismen in Hoofdstuk II een toenemend samenspel tussen alle organisaties aangetoond. Deze voortgaande institutionalisering van de betrekkingen tussen organisaties leidt ertoe dat het in feite redelijk waarschijnlijk is dat een handeling die plaatsvindt ten tijde van een vredesoperatie en die het internationaal recht schendt, onder de aansprakelijkheid van twee of meer internationale organisaties zal vallen. De driehoek van de betrekkingen tussen de VN, de EU en de AU suggereert dat het behoorlijk waarschijnlijk is dat deze drie organisaties gezamenlijk aansprakelijk zullen zijn tijdens vredesoperaties op het Afrikaanse continent. ECOWAS en de NAVO spelen echter eerder een ondersteunende rol bij Afrikaanse vredesoperaties en hun aansprakelijkheid zal daarom ook daartoe beperkt blijven. Hoofdstuk II toont nogmaals de pragmatische en casuïstische benadering van alle betrokken partijen aan en onderstreept de

noodzaak om de specifieke samenwerkingsovereenkomsten en -mechanismes binnen een bepaalde vredesoperatie kritisch te analyseren.

Om een internationale organisatie aansprakelijk te kunnen stellen is het niet alleen vereist dat de handeling toerekenbaar is aan deze organisatie, maar ook dat deze een schending vormt van een verplichting onder het internationaal recht. Hoofdstuk III werpt daarom licht op het materiële recht dat van toepassing is op vredesoperaties. Het begint met een korte beschrijving van het concept van rechtspersoonlijkheid, hetgeen een vereiste is om eender welke internationale entiteit aansprakelijk te kunnen stellen uit hoofde van het internationaal recht. Hierna volgt een korte paragraaf over het tweeledige karakter van vredesoperaties, als organen van een internationale organisatie die tegelijkertijd bestaan uit troepen wier thuisland normaalgesproken ook de operationele bevelvoering en controle heeft overgedragen aan de internationale organisatie.

Afhankelijk van het mandaat van de vredesoperatie en de lokale omstandigheden kunnen zowel de mensenrechten als het internationaal humanitair recht van toepassing zijn op de betreffende internationale organisaties. Aangezien internationale organisaties geen partij zijn bij verdragen op deze twee rechtsgebieden is het noodzakelijk om te zien of er andere bronnen zijn voor de relevante primaire verplichtingen onder het internationaal recht. Het wordt snel duidelijk dat er veel juridische onduidelijkheden zijn bij de toepassing van de mensenrechten en het internationaal humanitair recht. Deze onduidelijkheden hebben specifiek betrekking op de materiële en geografische reikwijdte van deze rechtsgebieden.

Met betrekking tot de mensenrechten zijn er verscheidene theorieën geopperd om de toepassing van mensenrechten op internationale organisaties te rechtvaardigen, zoals argumenten die internationale organisaties verplichtingen opleggen gebaseerd op de verplichtingen van hun lidstaten. Het uitoefenen van jurisdictie door internationale organisaties en de kwestie van de geografische reikwijdte van mensenrechten waren in het bijzonder problematisch. Aangezien internationale organisaties per definitie entiteiten zonder eigen territorium zijn is er wel gesteld dat zij alleen jurisdictie konden uitoefenen uit hoofde van de mensenrechten onder omstandigheden die vergelijkbaar zijn met een staat die handelt buiten zijn eigen territorium.

De internationale jurisprudentie accepteert over het algemeen twee modellen voor extraterritoriale jurisdictie, gebaseerd op de controle over een territorium (het ruimtelijk model) of gebaseerd over de controle over een persoon (het persoonlijk jurisdictiemodel), hoewel beide modellen in de praktijk ook zijn samengevoegd. Gebaseerd op hun beperkte internationale rechtspersoonlijkheid kunnen internationale organisaties alleen gebonden worden aan de specifieke mensenrechten die betrekking hebben op activiteiten waar zij deel aan nemen volgens hun oprichtingsverdragen.



De toepassing van internationaal humanitair recht (IHR) op internationale organisaties is in dat opzicht minder problematisch dan mensenrechten, aangezien het IHR niet gebonden is aan een specifiek territorium en het automatisch van toepassing wordt bij iedere actieve deelname aan een conflict. Nieuwe problemen worden veroorzaakt doordat er slechts een beperkt aantal voorbeelden bestaat waarbij welke internationale organisaties deze rechtsgebieden in de praktijk hebben toegepast. Hoewel de algemene toepasbaarheid van het IHR niet ter discussie staat, is er dan ook geen consensus onder juristen over de vraag of vredeshandhavers volgens het internationaal recht als burgers of als strijdenden gelden en of het recht betreffende internationaal of niet-internationaal gewapend conflict toepasbaar zou zijn indien een vredesoperatie van een internationale organisatie direct betrokken zou raken bij een specifiek conflict, hetgeen eveneens afhankelijk zou zijn van de vraag aan welke zijde in het conflict de internationale organisatie zou ingrijpen.

De schendingen van het internationaal recht die voorkomen tijdens de uitvoering van vredesoperaties zijn vaak schendingen van de meest fundamentele normen, die eveneens beschermd zijn onder het international humanitair recht, het recht in niet-internationale gewapende conflicten en onder de mensenrechten. Mensenrechten worden tegenwoordig ook geacht van toepassing te zijn ten tijde van gewapend conflict, hetgeen vragen oproept omtrent het toepasselijke recht indien de normen van het IHR en van de mensenrechten conflicteren. Volgens de jurisprudentie van het Internationaal Gerechtshof in de zaken *Legal Consequences of the Construction of a Wall in Occupied Palestinian Territory* en in het bijzonder in zijn advies over de *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, lijkt het de voorkeur te genieten om de respectievelijke norm van *lex specialis* norm voor ieder geval apart vast te stellen, waarbij in het algemeen moet worden geprobeerd om conflicterende normen op harmonieuze wijze te interpreteren.

Tijdens de analyse van het recht dat toegepast kan worden op vredesoperaties bleek dat deze toepasbaarheid altijd afhankelijk is van de specifieke omstandigheden, en daarmee komt deze toepasbaarheid overeen met de casuïstische benadering van vredesoperaties. Dit maakt het nog waarschijnlijker dat twee of meer internationale organisaties gezamenlijk aansprakelijk kunnen zijn voor schendingen van het internationaal recht tijdens vredesoperaties.

Het is mogelijk dat de gezamenlijke toerekening van daden aan internationale organisaties gebaseerd is op schendingen van verschillende primaire normen. Zo kan het gebeuren dat de VN jurisdictie heeft op een territoriale basis en ertoe verplicht is om een zekere handelwijze te voorkomen, terwijl een andere, regionale organisatie jurisdictie had op een persoonlijke basis en ertoe verplicht was om een bepaalde handeling na te laten.

De laatste paragraaf van Hoofdstuk III bekijkt de toepasbaarheid van het bezettingsrecht op vredesoperaties. Om dit rechtsgebied van toepassing te laten zijn is vereist dat een vredesoperatie een vergelijkbare mate van controle uitoefent over een gegeven gebied als een nationale staat – hetgeen slechts enkele malen in de praktijk voorgekomen is, zoals in het geval van UNMIK. Daarnaast beoogt het internationale bestuur door middel van een vredesoperatie in een gebied de staat en zijn functionerende regeringsstructuren weer op te bouwen en de vrede en veiligheid te handhaven, hetgeen niet overeenkomt met het bezettingsrecht dat juist beoogt om de *status quo* in een bepaald gebied te bewaren. Ook op basis van andere argumenten, zoals de handelwijze van de VN, is geconcludeerd dat het bezettingsrecht niet toepasbaar is op vredesoperaties.

Hoofdstuk IV onderzoekt het internationaal aansprakelijkheidsrecht om te bepalen of de artikelen over de aansprakelijkheid van internationale organisaties, ontwikkeld door het ILC, toereikend en geschikt zijn om de samenwerking tussen internationale organisaties in vredesmissies te reguleren, op basis van de resultaten van de analyse uit de Hoofdstukken I t/m III. Het hoofdstuk begint met een analyse van de specifieke voorwaarden omschreven in de AAIO waaraan voldaan moet worden om internationale organisaties gezamenlijk aansprakelijk te kunnen stellen voor schendingen van het internationaal recht. Artikel 7 van de AAIO reguleert de toerekenbaarheid van het handelen aan internationale organisaties wanneer organen aan hen ter beschikking zijn gesteld door andere internationale organisaties of staten. Het bepaalt dat, indien de ontvangende internationale organisatie effectieve controle uitoefent over het gedetacheerde orgaan, de daden van deze laatste beschouwd worden als daden van de internationale organisatie en als zodanig toerekenbaar zijn. Deze bepaling maakt een analyse mogelijk van het aansprakelijkheidsrecht voor vredesoperaties, aangezien het over het algemeen gebruikt wordt om te bepalen wie aansprakelijk is voor het handelen tijdens een vredesoperatie: een lidstaat van een organisatie die troepen stuurt, of de organisatie zelf. Uit een analyse van de jurisprudentie van nationale en internationale hoven en tribunalen blijkt echter dat er in de praktijk in het internationaal recht geen duidelijke regel bestaat voor de toerekenbaarheid aan een orgaan dat door een internationale organisatie of een staat aan een andere internationale organisatie gedetacheerd is. Hoewel Artikel 48 van de AAIO en de commentaren van de Speciale Rapporteur van de ILC bepalen dat twee of meer organisaties gezamenlijk aansprakelijk kunnen zijn, geven de AAIO geen indicatie van de voorwaarden, buiten de context van de twee andere specifieke bepalingen in de AAIO. Artikel 14 en 15 staan toe dat het handelen wordt toegerekend aan een internationale organisatie die een andere internationale organisatie help of assisteert bij het begaan van een internationaal onrechtmatige daad (Artikel 14) of die leiding geeft of controle uitoefent over een andere internationale organisatie die een internationaal onrechtmatige daad begaat (Artikel 15). Deze artikelen gaan er echter van uit dat één organisatie een ondersteunende rol heeft (Artikel 14) of dat de handelende internationale

organisatie volledig beheerst wordt door een andere organisatie (Artikel 15). Deze artikelen zijn daarom simpelweg niet passend of geschikt om de samenwerking tussen internationale organisaties in vredesoperaties te reguleren wanneer deze gebaseerd is op verschillende bijdragen van verscheiden internationale organisaties op diverse niveaus en in allerlei vormen, afhankelijk van de specifieke omstandigheden van ieder geval.

Het voorstel is daarom, in overeenstemming met de Artikelen 64 en 65 van de AAIO, om een criterium voor toerekenbaarheid als *lex specialis* uit te werken voor de specifieke context van de samenwerking tijdens vredesoperaties. Dit criterium zal worden aangeduid als 'normatieve controle', om de bestaande leemte in de AAIO te verhelpen. Het argument hiervoor is dat het samenwerkingsnetwerk tussen internationale organisaties op dit specifieke werkterrein een andere benadering vereist dan de benadering die in de Artikelen van de ILC gevonden kan worden, volgens welke de toerekenbaarheid van handelen aan een internationale organisatie niet gebaseerd is op de bijdrage aan een specifiek enkel feit, maar wordt afgeleid uit de controle die wordt uitgeoefend over de operatie via verscheiden componenten van het hele kader waarin de vredesoperatie is opgezet. Het dient te worden benadrukt dat de toepassing van een dergelijk criterium afhankelijk zou moeten zijn van de specifieke omstandigheden, niet in geringe mate vanwege het feit dat elke vredesoperatie uniek is in haar mandaat en politieke context. Een belangrijke eigenschap van het criterium van normatieve controle is het uitoefenen van invloed en controle, gebaseerd op de institutionele banden tussen de betrokken organisaties, zowel op het interinstitutionele als op het operationele niveau.

De toepasbaarheid en geschiktheid van dit nieuwe aanbevolen toerekeningscriterium in de context van internationale organisaties die samenwerken tijdens vredesoperaties wordt besproken in Hoofdstuk V dat ook verscheidene casestudies omvat, namelijk de KFOR in Kosovo, UNAMID in Soedan, UNMISS en UNISFA in Zuid-Soedan en AFISMA en MINUSMA in Mali. Door het gebruik van deze chronologische benadering was het mogelijk om opnieuw het voortdurend veranderende karakter van de betrekkingen tussen de betrokken organisaties, en het feit dat ze steeds meer geïnstitutionaliseerd raken, te belichten. Een ander voordeel van deze benadering was dat deze het mogelijk maakte om het aanbevolen criterium van de normatieve controle verder te definiëren, op basis van het feit dat de ontwikkeling van steeds meer samenwerking tussen internationale organisaties tijdens vredesoperaties tegelijkertijd ook op het operationele niveau plaatsvindt. Terwijl het samenwerkingskader nog redelijk beperkt was in de gevallen van KFOR en UNMIK, toonden de case studies van de twee operaties in Mali een volledige integratie binnen de operatie en het daaraan verbonden politieke proces binnen het samenwerkingskader. De KFOR, als eerste case study, bevestigde de hypothese dat een nauwe band tussen de uitgeoefende controle en de politieke

en andere niveaus noodzakelijk is om als rechtvaardiging te dienen om één of meerdere organisaties aansprakelijk te kunnen stellen voor de daden van een vredesoperatie die formeel uitgevoerd wordt door een andere organisatie. Dit is gebaseerd op het feit dat de samenwerkende organisaties geen deel uitmaken van de militaire bevelslijn van de betreffende vredesoperatie. De documenten die gepubliceerd zijn over de KFOR rechtvaardigden niet de gezamenlijke aansprakelijkheid van zowel de VN als de NAVO voor de daden van de KFOR, in tegenstelling tot de beslissing van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak *Behrami/Saramati*, waarin gesteld werden dat de daden van de KFOR aan de VN toerekenbaar waren.

UNAMID, in Darfur, is uniek als vredesoperatie omdat het sinds het begin was opgezet als een hybride operatie van zowel de VN als de AU. Eén van de voornaamste verschillen met de KFOR was dat het inzetten van UNAMID rechtstreeks gekoppeld was aan het in goede banen leiden van het politieke proces in Darfur. Feitelijk was UNAMID zelfs verantwoordelijk voor het sturen van de implementatie en het in goede banen leiden van het vredesproces. Wat het vereiste verband tussen enerzijds politieke controle op basis van institutionele betrekkingen tussen de organisaties en anderzijds controle op het operationele niveau betreft, heeft de organisatiestructuur van UNAMID de drempelwaarde gepasseerd, zodat het gerechtvaardigd lijkt om te stellen dat beide organisaties normaal gesproken gezamenlijk aansprakelijk zouden zijn voor schendingen van het internationaal recht die plaatsvinden tijdens de uitvoering van de operatie. In het geval van UNAMID was het voorts mogelijk om de hypothese te formuleren dat de betrokkenheid van dezelfde partijen in het politieke vredesproces en op het operationele niveau waarschijnlijk geleid heeft tot een versterkte uitoefening van controle en overzicht over de vredesoperatie door alle partijen, waarmee het potentieel voor gezamenlijke aansprakelijkheid verhoogd is.

In Zuid-Soedan ziet de situatie er anders uit. UNISFA en UNMISS zijn beide ingezet onder auspiciën van de VN. Hoewel het vredesproces in Zuid-Soedan door de AU geleid wordt, zijn diens invloed en politieke controle over de vredesoperatie niet weerspiegeld in strategische en operationele controleovereenkomsten. Het geval van Zuid-Soedan bevestigt daarom de hypothese die geformuleerd is in het geval van UNAMID, dat een situatie waarin dezelfde partijen een sturende rol hebben tijdens het politieke proces en tevens op het operationele en strategische niveau van een vredesoperatie waarschijnlijk leidt tot een gezamenlijke toerekenbaarheid van het handelen. In tegenstelling tot de situatie rond UNAMID is het tijdens de uitvoering van UNISFA en UNMISS niet gerechtvaardigd om potentiële schendingen van het international recht toe te rekenen aan zowel de VN als de AU. Het is echter mogelijk om er nog een hypothese uit af te leiden: aangezien de VN niet alleen de internationale organisatie is met de primaire verantwoordelijkheid voor het handhaven van de internationale vrede en veiligheid, maar ook de organisatie die dit het meest in de praktijk heeft

gebracht, lijkt de VN minder bereid te zijn om samenwerking met externe partijen te accepteren dan de vredesoperaties die uitgevoerd worden door de regionale organisaties en die geanalyseerd worden in deze studie. Een laatste interessante eigenschap van UNMISS en UNISFA bestond uit de samenwerkingsmechanismen met de operatie UNAMID. Het gebrek aan gedetailleerde informatie over deze regelingen maakt het niet mogelijk om zelfs maar de mogelijkheid te toetsen dat de AU medeaansprakelijk zou kunnen zijn voor het handelen van UNMISS en UNISFA door middel van deze toegevoegde samenwerkingslaag.

AFISMA, dat actief was in Mali voordat het werd omgevormd in MINUSA, kan worden gezien als een treffend voorbeeld van samenwerking tussen de VN en regionale organisaties. Het samenwerkingsniveau tussen de VN, de AU, ECOWAS en ook de EU overtreft alle eerdere vredesoperaties hier geanalyseerd en rechtvaardigt de stelling dat al deze organisaties gezamenlijk aansprakelijk waren, met de opmerking dat de beperkte operationele betrokkenheid van de EU gecompenseerd kan worden door haar substantiëlere betrokkenheid en controle door het verstrekken van de financiële middelen via de Afrikaanse Vredesfaciliteit.

Het geval van MINUSMA bevestigt de eerder geformuleerde hypothese dat het samenwerkingsniveau tussen de VN en regionale organisaties in beperktere mate lijkt plaats te vinden wanneer een operatie onder auspiciën van de VN plaatsvindt. Desalniettemin kunnen MINUSMA en Mali in het algemeen het begin van een nieuw tijdperk in de vredeshandhaving vertegenwoordigen, waarin het politieke proces voor conflictoplossing en het inzetten van een vredesoperatie deel uitmaken van een bredere gezamenlijke benadering met twee of meer internationale organisaties. Het aanzienlijke niveau van controle dat de VN uitoefent over MINUSMA heeft voorkomen dat de bijdragen van en de samenwerking met de andere internationale organisaties het niveau bereikten waarin de toepassing van het criterium van normatieve controle gerechtvaardigd zou zijn.

Vervolgens illustreerde de poging om de betrekkingen binnen een operatie te classificeren opnieuw de casuïstische benadering die internationale organisaties hanteren bij vredesmissies. Alle vredesmissies toonden echter een benadering op basis van coördinatie en samenwerking, en niet op basis van confrontatie. De daaropvolgende paragraaf neemt opnieuw Hoofdstuk VIII van het Handvest van de VN onder de loep, vanuit het gezichtspunt dat het handelen van de VN en regionale organisaties een gewoonterechtelijke basis heeft gecreëerd waaronder de regionale organisaties rechtstreeks gebonden kunnen zijn aan het Handvest van de VN. Inderdaad, in het bijzonder gelet op de overvloed aan concrete gevallen uit de praktijk die in deze studie aan bod komen, en ook gelet op de tendens dat regionale organisaties steeds vaker toestemming vragen aan de Veiligheidsraad om vredesoperaties in te zetten, is het gerechtvaardigd te stellen dat de regionale organisaties op een

gewoonterechtelijke basis rechtstreeks gebonden zijn aan het Handvest van de VN. Dit argument impliceert dat er door de regionale organisaties een laag verplichtingen wordt toegevoegd, hetgeen kan leiden tot aansprakelijkheid van internationale organisaties in de vorm van precieze verplichtingen die zijn vastgelegd in de Resolutie van de Veiligheidsraad die de inzet van een vredesoperatie toestaat. Bovendien vergroot het nogmaals de waarschijnlijkheid van gezamenlijke aansprakelijkheid, aangezien het voor kan komen dat de VN een mensenrechtenverplichting schendt, of een regionale organisatie een verplichting onder het mandaat van de operatie schendt, veronderstellend dat een schending van een mandaat van de VN en daarbij van intern VN-recht overeenkomt met een schending van het internationaal recht. Deze specifieke vraag wordt geanalyseerd in het volgende deel van Hoofdstuk V en bevestigend beantwoord. Naast het toevoegen van een nieuwe laag verplichtingen als primaire norm voor regionale organisaties, zijn er ook andere gevolgen. Een afwijking van de mensenrechtennormen in het mandaat van een vredesoperatie zou bijvoorbeeld niet noodzakelijkerwijs overeenkomen met een afwijking van de mensenrechten zelf, aangezien het mandaat onafhankelijk van de bijbehorende verplichting op het gebied van de mensenrechten beoordeeld dient te worden. De regionale organisaties die in deze studie aan bod komen hebben daarnaast verdere verplichtingen onder hun eigen intern recht, gebaseerd op overwegingen van mensenrechten en internationaal humanitair recht, waarvan een beknopt overzicht in het laatste deel van Hoofdstuk V gevonden kan worden. Ten slotte gaat het laatste hoofdstuk van dit proefschrift in op de omstandigheden waaronder geen onrechtmatigheid mogelijk is. Deze omstandigheden zouden een internationale onrechtmatige daad kunnen rechtvaardigen, op vergelijkbare wijze met bepalingen in het strafrecht. De toestemming van een gastland om een vredesoperatie in te zetten vormt vaak de juridische basis voor deze operatie, maar kan niet gezien worden als een *carte blanche* van het gastland om alle potentiële schendingen van het internationaal recht toe te staan die plaatsvinden tijdens het uitvoeren van de operatie, zoals eveneens volgt uit de overeenkomsten over de status van de strijdkrachten en de overeenkomsten over de status van de operatie die vaak gesloten worden tussen de internationale organisaties en het gastland. De formulering van Artikel 20 van de AAIIO stelt op vergelijkbare wijze dat de onrechtmatigheid van de daad in kwestie alleen ongedaan gemaakt kan worden in verband met de internationale organisatie of de staat die toestemming heeft gegeven, hetgeen betekent: het gastland.

De zelfverdediging onder Artikel 21 van de AAIIO moet geïnterpreteerd worden in de traditionele zin van het internationaal recht, als een gewelddadige reactie op een gewapende aanval, zodat het over het algemeen onderscheiden moet worden van “zelfverdediging” in de context van vredesoperaties. Onder zelfverdediging in vredesoperaties worden de daden verstaan die zijn begaan teneinde het mandaat te verdedigen. Deze daden bestaan voornamelijk uit “betrekkingen tussen individuen”.

Indien een vredesoperatie echter zou reageren op een gewapende inval in de zin van Artikel 21 van de AAIO, zou die bepaling toepasbaar zijn.

Het laatste Hoofdstuk VI bevat de conclusies en aanbevelingen. In deze studie komt de samenwerking tussen internationale organisaties naar voren als de belangrijkste factor in het bepalen van rollen en leemtes in het collectieve veiligheidssysteem. Het internationaal recht heeft deze ontwikkeling op twee manieren bevorderd. De afwezigheid van geaccepteerde internationaal rechtelijke bepalingen die van toepassing zijn op internationale organisaties heeft geleid tot een benadering die gedurende een decennium slechts door de praktijk gevoed werd, hetgeen – hoewel het juridische onzekerheden gecreëerd heeft – niet mogelijk zou zijn geweest indien er juridische bepalingen toepasbaar op internationale organisaties zouden hebben bestaan voordat de VN werd opgericht. Vredesoperaties zouden in principe niet mogelijk zijn geweest zonder de erkenning dat internationale organisaties impliciete bevoegdheden hebben. De voortgang van de samenwerking tussen internationale organisaties kan niet geacht worden vrijwillig te zijn geweest, maar ook het gevolg van externe, urgente factoren, zoals schaarse middelen en de legitimiteitseis. Nieuwe belemmeringen kunnen opkomen als gevolg van de verdere toename van het aantal actoren. Vredesoperaties maken steeds vaker gebruik van particuliere contractanten voor specifieke doeleinden zoals bewakingsdiensten, en staten zijn begonnen met het inzetten van bi- of multinationale brigades, zoals de Frans-Duitse brigade waarvan delen zijn ingezet in EUTM Mali. De ontwikkeling waarbij internationale partijen meer samenwerken, zoals uiteengezet in deze studie, beperkt zich niet tot het specifieke terrein van vredesoperaties, maar is een algemene ontwikkeling in het internationaal recht. Het is daarom algemeen noodzakelijk om het internationaal aansprakelijkheidsrecht verder te ontwikkelen, teneinde een verdere loskoppeling van het juridische kader en de praktijk te voorkomen. Er bestaat nog steeds een leemte in de AAIO, aangezien internationale organisaties die samenwerkingsregelingen aangaan zonder de intentie om het internationaal recht te schenden niet aansprakelijk gesteld kunnen worden.

Een begin zou kunnen zijn om te proberen het systeem van geschillenregeling te hervormen, maar dit streven vereist de steun van zowel staten als internationale organisaties. In de academische wereld zijn voorstellen gedaan zoals bijvoorbeeld een Internationaal Hof voor de Mensenrechten, maar het is onwaarschijnlijk dat staten een dergelijk idee zouden ondersteunen. Een alternatief zou zijn om het Internationaal Gerechtshof om een advies te vragen over de toepassing van mensenrechten op internationale organisaties en het vereiste criterium voor de toerekenbaarheid van handelingen aan twee of meer internationale organisaties. De hardnekkige belemmering voor all deze suggesties om het handelen van samenwerkende internationale organisaties te reguleren is dat de betrokken partijen ieder idee dat indruist tegen hun belangen zouden afwijzen. Externe druk,

zoals de toetreding van de EU tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, kunnen bevorderlijk werken, aangezien deze druk internationale organisaties en staten kan motiveren om deel te nemen aan verdergaande regulering, hetgeen ook aantrekkelijk kan zijn voor deze actoren, aangezien het ze in staat stelt om de uitkomst te beïnvloeden of eventueel zelfs te sturen.

Op vergelijkbare wijze zijn er argumenten voor en tegen de betrokkenheid van staten bij pogingen om de gezamenlijke aansprakelijkheid van internationale organisaties verder te reguleren. Een dergelijke verduidelijking zou mogelijkerwijs kunnen voorkomen dat zij aansprakelijk gesteld zouden worden voor het handelen van organen die aan internationale organisaties gedetacheerd zijn, bijvoorbeeld aan vredesmissies. Desalniettemin zijn er twee redenen waarom staten een verdere regulering niet zouden steunen. Allereerst zou een verdere ontwikkeling van bepalingen voor internationale organisaties kunnen leiden tot de ontwikkeling van vergelijkbare bepalingen voor staten. Ten tweede zouden met name de landen die het grootste deel bijdragen aan de financiering van een internationale organisatie gekant kunnen zijn tegen enige poging om het waarschijnlijker te maken dat internationale organisaties aansprakelijk zouden worden gesteld. Een werkelijke verandering vereist daarom de deelname van zowel staten als internationale organisaties aan dit debat.

Wat het specifieke onderwerp van deze studie betreft kunnen een paar specifieke aanbevelingen worden gedaan. De VN en de regionale organisaties zouden deel moeten nemen aan activiteiten die de toepassing van IHR en mensenrechten op vredesoperaties verduidelijken. Eén mogelijkheid zou zijn dat de VN een bulletin zou aannemen over de toepassing van mensenrechtenwetgeving. De VN en de regionale organisaties zouden in hun verschillende overeenkomsten bepalingen moeten opnemen omtrent de verdeling van de aansprakelijkheid, indien zij samenwerkingen aangaan tijdens vredesoperaties. De VN zou eveneens moeten overwegen om een standaardovereenkomst te ontwikkelen die gebruikt kan worden om de raadpleging en de samenwerking tussen de VN en de regionale organisaties uit te breiden en te formaliseren. Ten slotte zouden de VN en de EU de kwestie van de betrouwbare financiering voor de vredesoperaties van de AU moeten oplossen.