

LEITZ

DANI-
Kovic

~~EXTRA~~

PRO-
DUK-

~~TIES~~
IN
APPEL

LIJST VAN PRODUCTIES ZIJDENS EISERS IN EERSTE AANLEG

1. Resolutie van de Veiligheidsraad nr. 1199 (1998) van 23 september 1998
2. Resolutie van de Veiligheidsraad nr. 1160 (1998) van 31 maart 1998
3. Brief van de ministers van buitenlandse zaken en defensie van 8 oktober 1998 aan de Tweede Kamer over "De situatie in Joegoslavië"
4. Uitspraak van het Internationaal Gerechtshof van 8 juli 1996 over de rechtmatigheid van het dreigen met en het gebruik van kernwapens, in Nederlandse vertaling en uitgave in boekvorm onder de titel 'Rechtmatigheid van kernwapens ?' - LOS BIJGEVOEGD
5. Memorandum van de Staat der Nederlanden van 16 juni 1995 in het kader van de procedure voor het Internationaal Gerechtshof inzake de rechtmatigheid van kernwapengebruik en het dreigen daarmee
6. Uitspraak van het Human Rights Committee van 29 april 1993 inzake E. Wobbes et al/ the Netherlands
7. Rapport van het Harvard Study Team over de gevolgen van de oorlog tegen Irak (1991)
8. Uitspraak Amtsgericht Stuttgart, nr. B 8 Ds 1045/93 van 3 december 1996
9. a en b. Perspublicaties 1993 en 1996 inzake de praktijkervaringen met trefzekerheid bij het gebruik van kruisraketten
10. 'Westen laat rechtsgelijkheid varen - eenzijdige kruisiging Serviërs mystificeert Bosnische werkelijkheid' - Algemeen Dagblad 22 september 1995
11. a t/m d. Rapportages van Amnesty International van juni - augustus 1998 over de positie van minderheden in Kosovo in relatie tot het UCK
12. Informatie-compilatie inzake Westerse reacties met betrekking tot het militair optreden van Turkije tegen de Koerdische bevolking in de periode 1992-1993
13. a t/m c. Informatie-compilatie inzake de positie van de Serviërs in relatie tot de Krajina
14. a t/m c. Statuten van de Vereniging van Juristen voor de Vrede, de Vereniging van Anti-fascistische Oud-Verzetsstrijders; Bond van Anti-fascisten en de Stichting Tribunaal voor de Vrede

15. Eerste Advies van de Raad van State van 23 december 1983 inzake het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Kruisraketten-verdrag
16. Tweede advies van de raad van State van 27 november 1985 inzake het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Kruisraketten-verdrag
17. "De Politieke Rol van de Rechter in het International Recht"- prof. P.H. Kooijmans in de bundel 'Rechters en politiek - nationale en internationale beschouwingen', Tjeenk Willink, 1993
18. Goedkeuringswet Kruisraketten-verdrag - Voorlopig Verslag Tweede Kamer 1985-1986, 19290, nr. 7
19. Arrest Hof Den Haag van 26 september 1991 inzake Rost van Tonningen, rolnr. 90/476
20. Conclusie van eis, tevens nadere memorie, in de zaak KG 99/69 voor de Haagse rechtbank
21. Vonnis Pres. Rb. Den Haag KG 99/69
22. Appèldagvaarding, houdende grieven inzake vonnis Pres. Rb. Den Haag, KG 99/69
23. Kamerstukken onder nr. 22 181 inzake 'De situatie in Joegoslavië'
24. Samenvatting standpuntbepaling door de leen van de Tweede Kamer inzake de volkenrechtelijke rechtmatigheid van geweld tegen Joegoslavië, onder de titel:

"Het politieke opportunisme en het volslagen gebrek aan enige volkenrechtelijke bezinning bij regering en parlement inzake het toepassen van Nederlands oorlogsgeweld tegen de Federale republiek Joegoslavië, alsmede het dreigen met zodanig oorlogsgeweld"

LIJST VAN PRODUCTIES ZIJDENS APPELLANTEN IN TWEEDE
AANLEG

- I. De Aanloop tot de NAVO-Oorlog tegen de Federale Republiek Joegoslavië om Kosovo, 1999' - een systematische analyse aan de hand van hoofdzakelijk Westers bronnenmateriaal
- IIA. Rapportage "Collateral damages " - more than 1000 dead civilians (dit aantal is recentelijk uiteindelijk gebleken nog veel hoger te liggen) - destruction of facilities of power generation

- IIB. Provisional Assessment of civilian casualties and destruction - Yugoslav government
- IIC. Chronology of crimes and dishonor by NATO - report
- IID. Information on the consequences of NATO aggression in the field of health care and protection - Serbian government
- III. Indictment with respect to NATO's war crimes
- IVA. NATO-Bombardments; Consequences for the environment and human settlements - UNEP-Report
- IVB. Appeal with regard to the environmental consequences of NATO's bombardments
- IVC. Okologische Folgen der NATO-bombardierung - Serbian government
- VA. Artikelen-compilatie over de gevolgen van het gebruik van verarmd uranium bij de NAVO-bombardementen
- VB. Verslag rapport van NAVO-secretaris Robertson aan VN-Secretaris Kofi Anan over de locaties van verarmd uranium in Joegoslavië als gevolg van de NAVO-bombardementen
- VI. Verslag Amerikaanse fact-finding commission over de humanitaire situatie in Kosovo tijdens de NAVO-oorlog
- VII. Days of Terror - Rapport over de terreur tegen de niet-Albanese bevolking na de NAVO-oorlog tegen Joegoslavië
- VIII. Albanian terrorism culminated after arrival of KFOR - publicatie
- IX. Terrorist and other acts of violence in Kosovo - report dated 20-1-2000 by Serbian Government
- X. The Kosovo Cover-Up; Newsweek May 2000
- XI. Belangrijkste regelingen van het Eerste Aanvullende Protocol bij de Verdragen van Genève
- XII. Agressie-definities naar internationaal recht
- XIII. De benoeming van een agressie-oorlog tot 'het meest ernstige oorlogsmisdrijf' door het tribunaal van Neurenberg - vindplaats uitspraak
- XIV. Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 2 of Security Council resolution 808 (1993)

- XV. Handvest van Neurenberg
- XVI. Veiligheidsraadsresolutie 1244 (1999)
- XVII. NATO Airstrikes against Yugoslavia and international law and morality - paper
- XVIII. De beruchte appendix B bij de Rambouillet-besprekingen
- XIX. 'Etnische Verrassing' - Servië als enige resterende multi-etnische smeltkroes in het voormalige Joegoslavië - Elsevier 20-9-1999
- XX. 'Humanitaire Interventie' - Rapport van de Adviesraad International Vraagstukken en van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken
- XXI. 'NATO/Federal Republic of Yugoslavia - "collateral damage or unlawful killing ? - Violations of the Laws of War by NATO during Operation Allied Force' - Report Amnesty International June 2000
- XXII. 'Clusterbommen - NAVO wierp verboden explosieven' - Elsevier 11-3-2000
- XXIII. 'Kosovo one year on' - NATO-report by NATO secretary Robertson - april 2000
- XXIV. Artikelen-compilatie over de terreur tegen de niet-Albanese bevolkingsgroepen in Kosovo na machtsovername door NATO
- XXV. Artikelen-compilatie over het mislukken van de zgn. 'humanitaire doelstelling' van de NAVO-oorlog
- XXVI. January 2000 Report by Amnesty International with regard to the general situation in Kosovo
- XXVII. Artikelen-compilatie over de onwil van de NAVO-landen om de multi-ethniciteit in Kosovo in stand te houden
- XXVIII. Artikelen-compilatie over de valse NAVO-voorstellingen m.b.t. aantallen Albanese slachtoffers door Joegoslavië
- XXIX. Artikelen-compilatie over de kwade opzet van de NAVO om met Joegoslavië in oorlog te komen
- XXX. Manipulaties m.b.t. Racak - perspublicaties
- XXXI. Onthullingen van ministers van NAVO-landen over de opzettelijkheid van de NAVO-oorlog tegen Joegoslavië

- XXXII. Mislendingen over NAVO-aanval op Joegoslavische trein - perspublicatie 8 januari 2002
- XXXIII. "Hufeisen-Plan" wurde in Bonn, nich in Belgrad gemacht - Servische regering
- XXXIV. 'NATO Crimes in Yugoslavia' - 2 delen; Witboek van de Joegoslavische regering over de gevolgen van de NAVO-bombardementen van de burgerbevolking in Joegoslavië
- XXXV. 'Den Haag verrast door keus burgerdoelen' - perspublicatie
- XXXVI. Moedwillige afkapping van de discussie over rechtmatigheid van de oorlog tegen Joegoslavië in de Tweede Kamer - perspublicatie 17-4-1999
- XXXVII. 'Gedenkbuch - Helden der Vaterlandes' - rapportage over militaire slachtoffers NAVO-agressie - Joegoslavische regering
- XXXVIII. Pleitnota van appellanten bij pleidooi in appel inzake Dedovic e.a./Kok e.a. bij Hof A'dam - rolnr. 99/759

Appendix B: Status of Multi-National Military Implementation Force

1. For the purposes of this Appendix, the following expressions shall have the meanings hereunder assigned to them:

a. "NATO" means the North Atlantic Treaty Organization (NATO), its subsidiary bodies, its military Headquarters, the NATO-led KFOR, and any elements/units forming any part of KFOR or supporting KFOR, whether or not they are from a NATO member country and whether or not they are under NATO or national command and control, when acting in furtherance of this Agreement.

b. "Authorities in the FRY" means appropriate authorities, whether Federal, Republic, Kosovo or other.

c. "NATO personnel" means the military, civilian, and contractor personnel assigned or attached to or employed by NATO, including the military, civilian, and contractor personnel from non-NATO states participating in the Operation, with the exception of personnel locally hired.

d. "the Operation" means the support, implementation, preparation, and participation by NATO and NATO personnel in furtherance of this Chapter.

e. "Military Headquarters" means any entity, whatever its denomination, consisting of or constituted in part by NATO military personnel established in order to fulfill the Operation.

f. "Authorities" means the appropriate responsible individual, agency, or organization of the Parties.

g. "Contractor personnel" means the technical experts or functional specialists whose services are required by NATO and who are in the territory of the FRY exclusively to serve NATO either in an advisory capacity in technical matters, or for the setting up, operation, or maintenance of equipment, unless they are:

(1) nationals of the FRY; or

(2) persons ordinarily resident in the FRY.

h. "Official use" means any use of goods purchased, or of the services received and intended for the performance of any function as required by the operation of the Headquarters.

i. "Facilities" means all buildings, structures, premises, and land required for conducting the operational, training, and administrative activities by NATO for the Operation as well as for accommodation of NATO personnel.

2. Without prejudice to their privileges and immunities under this Appendix, all NATO personnel shall respect the laws applicable in the FRY, whether Federal, Republic, Kosovo, or other, insofar as compliance with those laws is compatible with the entrusted tasks/mandate and shall refrain from activities not compatible with the nature of the Operation.

3. The Parties recognize the need for expeditious departure and entry procedures for NATO personnel. Such personnel shall be exempt from passport and visa regulations and the registration requirements applicable to aliens. At all entry and exit points to/from the FRY, NATO personnel shall be permitted to enter/exit the FRY on production of a national identification (ID) card. NATO personnel shall carry identification which they may be requested to produce for the authorities in the FRY, but operations, training, and movement shall not be allowed to be impeded or delayed by such requests.

4. NATO military personnel shall normally wear uniforms, and NATO personnel may possess and carry arms if authorized to do so by their orders. The Parties shall accept as valid, without tax or fee, drivers, licenses and permits issued to NATO personnel by their respective national authorities.

5. NATO shall be permitted to display the NATO flag and/or national flags of its constituent national elements/units on any NATO uniform, means of transport, or facility.

6. a. NATO shall be immune from all legal process, whether civil, administrative, or criminal.

b. NATO personnel, under all circumstances and at all times, shall be immune from the Parties, jurisdiction in respect of any civil, administrative, criminal, or disciplinary offenses which may be committed by them in the FRY. The Parties shall assist States participating in the operation in the exercise of their jurisdiction over their own nationals.

c. Notwithstanding the above, and with the NATO Commander's express agreement in each case, the authorities in the FRY may exceptionally exercise jurisdiction in such matters, but only in respect of Contractor personnel who are not subject to the jurisdiction of their nation of citizenship.

7. NATO personnel shall be immune from any form of arrest, investigation, or detention by the authorities in the FRY. NATO personnel erroneously arrested or detained shall immediately be turned over to NATO authorities.

8. NATO personnel shall enjoy, together with their vehicles, vessels, aircraft, and equipment, free and unrestricted passage and unimpeded access throughout the FRY including associated airspace and territorial waters. This shall include, but not be limited to, the right of bivouac, maneuver, billet, and utilization of any areas or facilities as required for support, training, and operations.

9. NATO shall be exempt from duties, taxes, and other charges and inspections and custom regulations including providing inventories or other routine customs documentation, for personnel, vehicles, vessels, aircraft, equipment, supplies, and provisions entering, exiting, or transiting the territory of the FRY in support of the Operation.

10. The authorities in the FRY shall facilitate, on a priority basis and with all appropriate means, all movement of personnel, vehicles, vessels, aircraft, equipment, or supplies, through or in the airspace, ports, airports, or roads used. No charges may be assessed against NATO for air navigation, landing, or takeoff of aircraft, whether government-owned or chartered. Similarly, no duties, dues, tolls or charges may be assessed against NATO ships, whether government-owned or chartered, for the mere entry and exit of ports. Vehicles, vessels, and aircraft used in support of the operation shall not be subject to licensing or registration requirements, nor commercial insurance.

11. NATO is granted the use of airports, roads, rails, and ports without payment of fees, duties, dues, tolls, or charges occasioned by mere use. NATO shall not, however, claim exemption from reasonable charges for specific services requested and received, but operations/movement and access shall not be allowed to be impeded pending payment for such services.

12. NATO personnel shall be exempt from taxation by the Parties on the salaries and emoluments received from NATO and on any income received from outside the FRY.

13. NATO personnel and their tangible moveable property imported into, acquired in, or exported from the FRY shall be exempt from all duties, taxes, and other charges and inspections and custom regulations.

14. NATO shall be allowed to import and to export, free of duty, taxes and other charges, such equipment, provisions, and supplies as NATO shall require for the operation, provided such goods are for the official

use of NATO or for sale to NATO personnel. Goods sold shall be solely for the use of NATO personnel and not transferable to unauthorized persons.

15. The Parties recognize that the use of communications channels is necessary for the Operation. NATO shall be allowed to operate its own internal mail services. The Parties shall, upon simple request, grant all telecommunications services, including broadcast services, needed for the Operation, as determined by NATO. This shall include the right to utilize such means and services as required to assure full ability to communicate, and the right to use all of the electromagnetic spectrum for this purpose, free of cost. In implementing this right, NATO shall make every reasonable effort to coordinate with and take into account the needs and requirements of appropriate authorities in the FRY.

16. The Parties shall provide, free of cost, such public facilities as NATO shall require to prepare for and execute the Operation. The Parties shall assist NATO in obtaining, at the lowest rate, the necessary utilities, such as electricity, water, gas and other resources, as NATO shall require for the Operation.

17. NATO and NATO personnel shall be immune from claims of any sort which arise out of activities in pursuance of the operation; however, NATO will entertain claims on an *ex gratia* basis.

18. NATO shall be allowed to contract directly for the acquisition of goods, services, and construction from any source within and outside the FRY. Such contracts, goods, services, and construction shall not be subject to the payment of duties, taxes, or other charges. NATO may also carry out construction works with their own personnel.

19. Commercial undertakings operating in the FRY only in the service of NATO shall be exempt from local laws and regulations with respect to the terms and conditions of their employment and licensing and registration of employees, businesses, and corporations.

20. NATO may hire local personnel who on an individual basis shall remain subject to local laws and regulations with the exception of labor/employment laws. However, local personnel hired by NATO shall:

- a. be immune from legal process in respect of words spoken or written and all acts performed by them in their official capacity;
- b. be immune from national services and/or national military service obligations;
- c. be subject only to employment terms and

conditions established by NATO; and

d. be exempt from taxation on the salaries and emoluments paid to them by NATO.

21. In carrying out its authorities under this Chapter, NATO is authorized to detain individuals and, as quickly as possible, turn them over to appropriate officials.

22. NATO may, in the conduct of the Operation, have need to make improvements or modifications to certain infrastructure in the FRY, such as roads, bridges, tunnels, buildings, and utility systems. Any such improvements or modifications of a non-temporary nature shall become part of and in the same ownership as that infrastructure. Temporary improvements or modifications may be removed at the discretion of the NATO Commander, and the infrastructure returned to as near its original condition as possible, fair wear and tear excepted.

23. Failing any prior settlement, disputes with the regard to the interpretation or application of this Appendix shall be settled between NATO and the appropriate authorities in the FRY.

24. Supplementary arrangements with any of the Parties may be concluded to facilitate any details connected with the Operation.

25. The provisions of this Appendix shall remain in force until completion of the Operation or as the Parties and NATO otherwise agree.

Chapter 8

Amendment, Comprehensive Assessment, and Final Clauses

Article I: Amendment and Comprehensive Assessment

1. Amendments to this Agreement shall be adopted by agreement of all the Parties, except as otherwise provided by Article X of Chapter 1.

2. Each Party may propose amendments at any time and will consider and consult with the other Parties with regard to proposed amendments.

3. Three years after the entry into force of this Agreement, an international meeting shall be convened to determine a mechanism for a final settlement for Kosovo, on the basis of the will of the people, opinions of relevant authorities, each Party's efforts regarding the implementation of this Agreement, and the Helsinki Final Act, and to undertake a comprehensive assessment of the implementation of this Agreement and to consider proposals by any Party for additional

RAMBOUILLET APPENDIX B: 'GIVE US YOUR COUNTRY OR WE'LL DESTROY IT'

By Richard Becker

Appendix B of the Rambouillet Accord -- the United States/NATO "peace plan" for Kosovo--- would have opened the door for NATO to occupy all of Yugoslavia.

In explaining why they launched a devastating bombing war against Yugoslavia, President Bill Clinton, Secretary of State Madeleine Albright and other U.S. officials have repeatedly tried to place the blame on the Belgrade government for refusing to negotiate and failing to sign the Rambouillet agreement.

The reality is very different: The Rambouillet accord was presented to Yugoslavia as an ultimatum. It was a "take it or leave it" proposition, as Albright often emphasized back in February. There were, in fact, no negotiations.

The accord provided for a very broad form of autonomy for Kosovo. A province of Serbia, one of two republics, along with Montenegro, that make up present-day Yugoslavia, Kosovo would have its own parliament, president, prime minister, supreme court and security forces under Rambouillet. Unlike U.S. states, the new Kosovan government would be able to negate laws of the federal republic's legislature and conduct its own foreign policy.

As has been reported in some of the big-business media, the Yugoslav government indicated its willingness to accept the autonomy part of the agreement, but rejected other sections, including the occupation of Kosovo by a 28,000-strong NATO ground force.

Other aspects of the accord have been given very little or no coverage in the corporate media. Among them are:

Chapter 4a, Article I--"The economy of Kosovo, shall function in accordance with free market principles." Kosovo is rich in mineral resources like gold, silver, mercury, molybdenum and other ores.

Chapter 5, Article V--"The CIM shall be the final authority in theater regarding interpretation of the civilian aspects of this Agreement, and the Parties agree to abide by his determinations as binding on all Parties and persons." The CIM is the Chief of the Implementation Mission, to be appointed by the European Union countries.

Chapter 7, Article XV--"The KFOR [NATO] commander is the final authority in theater regarding interpretation of this Chapter and his determinations are binding on all Parties and persons." This chapter refers to all military matters.

Together, the CIM and the NATO commander are given complete dictatorial powers, the right to overturn elections, shut down organizations and media, and overrule any decisions made by the Kosovo, Serbia or federal governments.

APPENDIX B

Appendix B, the "Status of the Multi-National Military Implementation Force," includes even more intrusive provisions for Yugoslavia as a whole.

Section 6a: "NATO shall be immune from all legal process, whether civil, administrative, or criminal." Section 6b:

"NATO personnel, under all circumstances and at all times, shall be immune from the Parties, jurisdiction in respect of any civil, administrative, criminal or disciplinary offenses which may be committed by them in the FRY (Federal Republic of Yugoslavia)." Section 7: "NATO personnel shall be immune from any form of arrest, investigation, or detention by the authorities in the FRY."

Together, Sections 6 and 7 compose the old, hated, colonial concept of "extraterritoriality." Under this principle, the colonizers were immune from being tried by the courts of the colonized country, even if they committed rape, murder and mayhem -- as they often did.

Section 8: "NATO personnel shall enjoy, together with their vehicles, vessels, aircraft, and equipment, free and unrestricted passage and unimpeded access throughout the FRY including associated airspace and territorial waters. This shall include, but not be limited to, the right of bivouac, maneuver, billet and utilization of any areas or facilities as required for support, training, and operations."

Section 11: "NATO is granted the use of airports, roads, rails, and ports without payment of fees, duties, dues, tolls, or charges occasioned by mere use."

Section 15: "The Parties (Yugoslav government) shall, upon simple request, grant all telecommunications services, including broadcast services, needed for the Operation, as determined by NATO. This shall include the right to utilize such means and services as required to assure full ability to communicate and the right to use all of the electromagnetic spectrum for this purpose, free of cost."

Section 22: "NATO may, in the conduct of the Operation, have need to make improvements or modifications to certain infra structure in the FRY, such as roads, bridges, tunnels, buildings, and utility systems."

Stationing 28,000 U.S./NATO troops in Kosovo, a province of Yugoslavia would, by itself, be a gross violation of the country's sovereignty.

But the Rambouillet accord goes even further--it requires that Yugoslavia allow NATO unfettered access to any and all parts of the country's territory, with all costs to be borne by the host country.

The accord blatantly violates Yugoslavia's sovereignty in so provocative a manner that it cannot have been accidental. It is not difficult to imagine a working group in the State Department charged with the task of thinking up the most intrusive and insulting clauses possible to insert into the agreement.

Clearly, U.S. policymakers never intended for Yugoslavia's leadership to sign this document. It was just another step in preparing for war.

The role of Rambouillet in this process was to unfairly put the onus for the failure to achieve a peaceful resolution on the Yugoslav side, in order to justify the massive bombing of the entire country.

Etnische verrassing

ONDANKS DE HAATCAMPAGNES VAN DE STAATSMEDIA LEVEN IN SERVIË 26 BEVOLKINGSGROEPEN KRISKRAS DOOR ELKAAR

'Natuurlijk!' roept de islamitische kapper Idriz. 'Ik heb veel Servische vrienden. De Serviërs hebben het imago van etnische zuiveraars bij uitstek. Maar na vier oorlogen en twee NAVO-bommenregens is maar één Balkanstaat multi-etnisch Servië. 'Het is makkelijker moslim te zijn in Servië dan een Serviër in Sarajevo.

In de kapperszaak van de moslim Idriz Kahrimanovic in de Zuid-Servische stad Novi Pazar komen moslims, Serviërs, Montenegrijnen en zigeuners. Onder het toezicht van Elizabeth Taylor in haar gloriejaren laat iedereen zich knippen en scheren door de 45-jarige Bosnjak. Bijna verontwaardigd reageert hij op de vraag of hij ook niet-islamitische klanten heeft: 'Maar natuurlijk! Ik heb veel Servische vrienden.'

Na vier oorlogen op de Balkan en twee NAVO-bommenregens uit naam van multi-etnische idealen is nog slechts één stuk ex-Joegoslavië werkelijk multi-etnisch. Niet Slovenië, dat nooit grote minderheden had, noch Kroatië, dat zichzelf heeft 'gereinigd' van honderdduizenden mensen. Niet Bosnië-Herzegovina, dat met geweld in drie etnische territoria is opgedeeld, en ook Kosovo niet, waar Albanese nationalist inmiddels 90 procent van alle minderheden hebben verdreven. Het is Servië.

De permanente Balkancrisis van de afgelopen tien jaar heeft de Serviërs het onsympathieke imago bezorgd van etnische zuiveraars bij uitstek. Toch herbergt hun elf miljoen mensen tellende thuisland 26 volkeren, nationaliteiten en minderheden. De twee miljoen Albanese in Kosovo meegerekend is eenderde van de bevolking niet-Servisch. Een kwart is moslim. Volgens nog niet gepubliceerde cijfers van het Joegoslavische Centraal Bureau voor de Statistiek heeft Servië momenteel 250 duizend Slavische moslims (die zich inmiddels Bosnjaken noemen), 350 duizend Hongaren en 150 duizend Roemenen. Andere grote groepen zijn zigeuners, Roemeens sprekende vlasi, Kroaten, Slowaken, Macedoniërs, Montenegrijnen en goranci: Slavisch sprekende moslims in Kosovo met orthodoxe gebruiken.

Brede lagen in de Servische samenleving zijn onaangetast door de haatcampagnes die Milosevic

ABE DE VRIES in Novi Pazar

staatsmedia tijdens de oorlogen tegen andere bevolkingsgroepen hebben gevoerd. De extreme nationalist zijn een kleine minderheid gebleven, en dat ondanks de aanwezigheid van negenhonderdduizend geradicaliseerde Servische vluchtelingen van elders.

JEUGDCULTUUR

Servische paramilitairen hebben op de Balkan veel kwaad aangericht - iets wat ze gemeen hebben met hun Bosnische, Kroatische en Albanese evenknieën. Maar thuis bleven ze overwegend koest. In de jaren dat in Kroatië elk spoor van de Servische cultuur systematisch werd vernietigd en honderdduizenden Serviërs etnisch 'gezuiverd' werden, konden de Kroaten in Servië gewoon blijven waar ze waren. Ze wonen voornamelijk langs de Sava en de Donau en in de Vojvodina, in steden als Belgrado, Novi Sad, Pancevo en Zemun. Zonder dat hun een haar wordt gekrenkt.

In de Servische multi-etnische steden -

dat zijn alle steden - hebben de niet-Servische bevolkingsgroepen zich niet opgesloten in 'eigen' wijken. Met uitzondering van Kosovo leeft iedereen kriskras door en naast elkaar. Van de gewraakte Servische vreemdelingenhaat blijft ook al niet veel over bij bestudering van de taal. Talloze woorden in het Servisch zijn van Turkse oorsprong. De nationalisten

het niet gelukt ze uit het taalgebruik te stoten, iets wat in verband met het 'volksvreemde' cabulair wel is gebeurd.

Ook de Servische jeugdcultuur is veelzijdiger dan clichés doen vermoeden. Servië zijn maar liefst van de tien succesvolste landen voor zangers en zangeressen niet-Servische afkomst. De wereld denkt dat de Ser-

De beste popmuziek in Belgrado is meestal niet Servisch

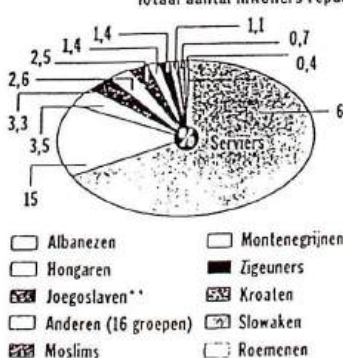
een zootje agressievelingen zijn met een oog voor hun eigen cultuur. Bullshit! Milos. In zijn stalletje in de drukste winkelstraat van Belgrado verkoopt hij illegaal gekopieerde cd's en cassettebandjes.

Het populairst zijn de Kroatische zangeres Angela en haar band Magazin, en de eens Kroatische Doris. 'In Kroatië is het

veersgevaarlijk Servische muziek op straat te draaien,' meent 'Hier verkoopt Magazin duizenden cd's en is de groep in elke cd-zaak te horen.' Angela's nieuwste hit, *Is er hoop voor ons?*, wordt door de radiostations grijs draaid. Doris vertegenwoordigde Kroatië op het Eurovisie Songfestival in 1998. 'Ze was bij ons de populairste in haar eigen land. Veel Serviërs zagen haar als kandidaat,' zegt Milos. In volksmuziek zijn moslims kanten geliefd. Van de Bosnische zanger Harid Djinovic verkoopt elke dag tien tot twintig cassettebandjes. 'Driekwart van de muziek komt van niet-Serviërs. Door oorlogen, sancties en armoede

MULTI-ETNISCH SERVIË

Totaal aantal inwoners republiek Servië: 9.778.000*



* Cijfers komen van de officiële volkstelling uit 1991. Sindsdien zijn zeker 700.000 Servische vluchtelingen Servië binnengekomen. De cijfers zijn omstreken wat betreft Albanese en Roemenen. Totaal aantal Roemenen, incl. vlasi, ligt inmiddels mogelijk rond de 1 miljoen.

** Speciale categorie bij volkstelling voor wie zich aan elke nationaliteit wilde onttrekken.



In het zuidelijke Novi Pazar strijden het oude en het nieuwe zichtbaar om de voorrang

len sterven van de kou. Ik heb de Tweede Wereldoorlog meegemaakt. Zelfs toen was het in dit land niet zo erg, leeg en levenloos als nu.

Voornamelijk vanwege de voortdurende economische crisis eist een aantal politieke groeperingen in de relatief welvarende Vojvodina autonomie. Niet alleen de partijen van minderheden doen dat, ook een groep Vojvodina-Serviërs wil een lossere band met het moederland. Net als Kosovo had de provincie van Tito begin jaren zeventig een zeer verregaande vorm van zelfbestuur gekregen. Milosevic deed niet meer dan tegemoetkomen aan de wens van een groot deel van de Servische intelligentsia toen hij in 1989 een einde maakte aan de regeling. Een deel van de bevolking in de Vojvodina wil de 'oude' rechten terug. Daarnaast dringen de Hongaren ook aan op meer culturele rechten, zoals een groter aantal uren in het Hongaars op de staatsomroep RTS.

NATIONALISME

Explosiever is de situatie in de Sandzak. Deze streek op de grens van Servië en Montenegro was in de Turkse tijd een administratieve eenheid. Een krappe meerderheid van de bevolking is moslim. Hier is het niet de economische crisis, maar het nationalisme dat de multi-etnische samenleving bedreigt. Sinds de oorlog in Bosnië noemen de moslims in de Sandzak zich Bosnjaken. Bij de Serviërs roept dat de verdenking op dat zij zich willen afscheiden en aansluiten bij Bosnië. Toen de Bosnische moslimleider Izetbegovic in 1990 de eerste Bosnische politieke partij op nationale grondslag oprichtte, de Partij voor Democratische Actie

onze eigen popartiesten onzeker geworden. Ze missen de motivatie om nog goed werk af te leveren."

LAPPENDEKEN

De noordelijke provincie, de Vojvodina met grote Hongaarse, Kroatische en Roemeense minderheden, is een etnische lappendeken. Tot 1918 behoorde het vruchtbare landbouwgebied toe aan Oostenrijk-Hongarije. Het centrum van Pancevo, twintig kilometer boven Belgrado, ademt met z'n zachtgele en rozige gebouwen in Midden-Europese stijl nog helemaal de sfeer van het oude keizerrijk. Op een bankje in de schaduw verkopen een oude Hongaarse vrouw en een bont geklede zigeu-

nerin zonnebloempitten voor een paar cent per zakje. 'Ik heb vijf dochters. Allemaal hebben ze een Serviër getrouwd,' zegt de 76-jarige Hongaarse Czernik Katica, waarmee ze een idee van de verregaande integratie van veel Hongaren in de Servische samenleving wil geven.

Maar zoals overal in het land zet de schrijnende armoede - en voeg daarbij de destructie van vitale voorzieningen door de NAVO-bombardementen - de multi-etnische cultuur onder druk. Al twee jaar heeft de pittenverkoopster geen hulp gekregen van de sociale dienst. Ze is bang dat er de komende winter niet genoeg elektriciteit is om de huizen te verwarmen: 'Veel arme mensen zoals ik zul-

(SDA), werden veel moslims uit de Sandzak lid. De SDA-afdeling in Novi Pazar staat bekend als de meest radicale van de hele partij.

Novi Pazar is een van die zuidelijke Balkanstadten waar het oude en het nieuwe zichtbaar strijden om de voorrang. Groepjes jonge meisjes met lange jurken en hoofddoekjes laten zien hoezeer de conservatieve stroming in de islam er oprukt. De meesten van hun leeftijdgenoten doen echter hun best er zo westers mogelijk uit te zien, islam of geen islam.

De SDA-leider is dr. Ferzija Muric. Hij is lid van het Servische parlement en ex-burgemeester van Novi Pazar. In zijn kantoor hangt een grote foto van Izetbegovic naast een prikbord met portretten van alle presidenten uit de

Amerikaanse geschiedenis. Muric, een geïmigreerde zakenman, is een van de meest extreme moslim-politici in de Sandzak. Twee jaar geleden maakte de Servische politie een eind aan zijn burgemeesterschap op grond van een decreet dat de regering het recht geeft op lokaal niveau in te grijpen in geval van 'wanbestuur'. De SDA had het plan opgevat om een zwaar milieuvervuilende leerdrogerij te bouwen pal naast een twaalfde-eeuws Servisch klooster. De moslims waren furieus over het in hun ogen anti-democratische optreden. 'Hier kan alles,' zegt Muric over de politieactie. 'Wat wil je, wij wonen in een land waar de president een gezochte oorlogsmisdadiger is.'

Enkele tienduizenden moslims uit de Sandzak hebben vanaf 1990 Servië verlaten. De meesten vertrokken naar Bosnië om in de milities van Izetbegovic mee te vechten voor een islamitische staat op de Balkan. Anderen gingen naar Kosovo of Turkije. Angst voor de Servische politie was een van de motieven achter de emigratie, maar een belangrijker drijfveer was waarschijnlijk de onwil om gemobiliseerd te worden in een leger dat mogelijk tegen geloofsgenoten zou vechten.

De SDA en andere moslimorganisaties in de Sandzak gaan zelfs zo ver dat ze stellen dat het 'biologische voortbestaan' van de moslims in gevaar is, zo staat te lezen in een document getiteld *Memorandum over autonomie* van juli 1999. Hun officiële politieke doel is de omvorming van de Sandzak tot een republiek met een eigen grondwet, een eigen buitenlandse politiek en 'speciale relaties' met Bosnië-Herzegovina. Pessimisten vrezen dat het in de regio tot een gewelddadige uitbarsting zal komen.

VLASI

Historisch socioloog Aleksa Djilas, een onafhankelijke Servische analist en de zoon van de in 1994 overleden dissident Milovan Djilas, gelooft evenwel niet dat de Sandzak het toneel wordt van het volgende bloedbad in ex-Joegoslavië. 'Er is een zekere spanning, er zijn moeilijkheden met het lokale bestuur, maar voor een oorlog is dat niet genoeg.' Net als zijn vader, zegt hij, heeft hij veel begrip voor de moslimcultuur. Al vindt hij de claim van georganiseerde repressie overdreven. 'Het is altijd nog makkelijker een moslim te zijn in Servië dan een Serviër in Sarajevo.'

Eén grote minderheid in Servië is onbekend gebleven: de honderdduizenden Roemeens sprekende vlasi langs de oostelijke grens met Roemenië. Verreweg de meesten van hen zijn 'geserviseerd' en beschouwen zichzelf als Serviër, maar er is een kleine beweging die strijdt voor onderwijs en televi-

sie in de eigen taal. 'Ik weet niet hoeveel brieven we aan de regering hebben geschreven. Nooit hebben we een antwoord gekregen,' zegt activist Draghi Dimitrijevic. In de oppositiepartijen is er volgens hem ook niemand die zich voor de culturele situatie van de vlasi interesseert. Anders dan de moslims in de Sandzak hebben de vlasi nooit veel lust aan de dag gelegd te verhuizen. Toen in Roemenië Ceausescu nog aan de touwtjes trok, zijn juist duizenden Roemenen naar Servië getrokken.

De Oost-Servische industriestad Bor ligt midden in het vlasi-gebied. Iedereen woont er door elkaar. Flatgebouwen van twaalf appar-

sche bendes hebben in Kosovo vreselijk h gehouden. Aan de andere kant denken Serviërs, en niet helemaal ten onrechte, het creëren van een vluchtelingencrisis, perfide ook, de enige militaire strategie die Milosevic kon volgen om te proberen breuk in het almachtige NAVO-front te forceren. Met racisme had dat niet zoveel te maken. Ze wijzen erop dat de grote vluchteling stroom pas op gang kwam na het begin van bombardementen, wat in hun ogen duidt medeplichtigheid van de alliantie aan de gedie in Kosovo.

De historicus Dusan Batakovic, Koso



Armoede in Pancevo. Volgens de pittenverkoopster is het erger dan in de Tweede Wereldoorlog

tementen bewoond door vijf of zes verschillende nationaliteiten zijn geen uitzondering. Gemengde huwelijken zijn er normaal. Vanwege de kopermijn is Bor vanouds een magnet voor arbeiders uit heel ex-Joegoslavië. Hil Kristaj is bakker, volgens velen de beste in de stad. Hij is Albanees, geboren in Prizren in Kosovo en dertig jaar geleden weggetrokken. Tijdens de bombardementen had hij naar eigen zeggen 'geen enkel probleem' met Serviërs, vlasi of wie dan ook. Zijn zwager kwam wel in moeilijkheden. Bij diens zaak, ook een bakkerij, zijn in de eerste nacht van de aanvallen de ramen ingeslagen. Kristaj echter heeft niets te vrezen: 'Ik word gerespecteerd.'

De oorlog in Kosovo en de beelden van de vluchtelingenkampen met tienduizenden verjaagde Albanezen hebben het stereotype van Serviërs als etnische zuiveraars nieuw leven ingeblazen. Ongeregelde Servi-

specialist en politiek adviseur van de Servisch-orthodoxe kerk, zegt zich erg te hebben geërgerd aan de achteloze manier waarop veel westerse media de Serviërs als zwart werden gemaakt. Hij vraagt zich af of niet juist aan de kant van de 'beschave sprake is van racistische vooroordelen en ne koloniale superioriteitswanen.

BIDPRENTJES

Een van de NAVO-bommen op Servië o plofte een paar honderd meter van de kind kermis in het Cuburska Park in Belgrado. Kroatische Dasa Zupanevac en haar Servische vriendin Nada Petrovic bestieren de kermisje. In een hokje verkopen ze kaart voor de twee draaimolens. 'Alle moeders men bij ons, van welke nationaliteit dan ook zegt Dasa. Boven de kassa hangen kleine bidprentjes, een van Moeder Maria en een van orthodoxe heilige Petka. De twee vrouwen gaan altijd samen naar de kerk. De ene naar de katholieke, de andere keer naar de thodoxe. Er is maar één God, zeggen ze

**De Serviër
als etnische
zuiveraar
is een
stereotype**

2-10-99

Etnische verrassing

ONDANKS DE HAATCAMPAGNES VAN DE STAATSMEDIA LEVEN I SERVIË 26 BEVOLKINGSGROEPEN KRISKRAS DOOR ELKAAR

'Natuurlijk!' roept de islamitische kapper Idriz. 'Ik heb veel Servische vrienden. De Serviërs hebben het imago van etnische zuiveraars bij uitstek. Maar na vier oorlogen en twee NAVO-bommenregens is maar één Balkanstaat multi-etnisch Servië. 'Het is makkelijker moslim te zijn in Servië dan een Serviër in Sarajevo.'

In de kapperszaak van de moslim Idriz Kahrmanovic in de Zuid-Servische stad Novi Pazar komen moslims, Serviërs, Montenegrijnen en zigeuners. Onder het toezicht van Elizabeth Taylor in haar gloriejaren laat iedereen zich knippen en scheren door de 45-jarige Bosnjak. Bijna verontwaardigd reageert hij op de vraag of hij ook niet-islamitische klanten heeft: 'Maar natuurlijk! Ik heb veel Servische vrienden.'

Na vier oorlogen op de Balkan en twee NAVO-bommencampagnes uit naam van multi-etnische idealen is nog slechts één stuk ex-Joegoslavië werkelijk multi-etnisch. Niet Slovenië, dat nooit grote minderheden had, noch Kroatië, dat zichzelf heeft 'gereinigd' van honderdduizenden mensen. Niet Bosnië-Herzegovina, dat met geweld in drie etnische territoria is opgedeeld, en ook Kosovo niet, waar Albanese nationalistinnen inmiddels 90 procent van alle minderheden hebben verdreven. Het is Servië.

De permanente Balkancrisis van de afgelopen tien jaar heeft de Serviërs het onsympathieke imago bezorgd van etnische zuiveraars bij uitstek. Toch herbergt hun elf miljoen mensen tellende thuisland 26 volkeren, nationaliteiten en minderheden. De twee miljoen Albanese in Kosovo meegerekend is eenderde van de bevolking niet-Servisch. Een kwart is moslim. Volgens nog niet gepubliceerde cijfers van het Joegoslavische Centraal Bureau voor de Statistiek heeft Servië momenteel 250 duizend Slavische moslims (die zich inmiddels Bosnjaken noemen), 350 duizend Hongaren en 150 duizend Roemenen. Andere grote groepen zijn zigeuners, Roemeens sprekende vlassi, Kroaten, Slowaken, Macedoniërs, Montenegrijnen en goranci Slavisch sprekende moslims in Kosovo met orthodoxe gebruiken.

Brede lagen in de Servische samenleving zijn onaangetast door de haatcampagnes die Milosevic

ABE DE VRIES in Novi Pazar

staatsmedia tijdens de oorlogen tegen andere bevolkingsgroepen hebben gevoerd. De extreme nationalistinnen zijn een kleine minderheid gebleven, en dat ondanks de aanwezigheid van negenhonderdduizend geradicaliseerde Servische vluchtelingen van elders.

JEUGDCULTUUR

Servische paramilitairen hebben op de Balkan veel kwaad aangericht - iets wat ze gemeen hebben met hun Bosnische, Kroatische en Albanese evenknieën. Maar thuis bleven ze overwegend koest. In de jaren dat in Kroatië elk spoor van de Servische cultuur systematisch werd vernietigd en honderdduizenden Serviërs etnisch 'gezuiverd' werden, konden de Kroaten in Servië gewoon blijven waar ze waren. Ze wonen voornamelijk langs de Sava en de Donau en in de Vojvodina, in steden als Belgrado, Novi Sad, Pancevo en Zemun. Zonder dat hun een haar wordt gekrenkt.

In de Servische multi-etnische steden -

dat zijn alle steden - hebben de niet-Servische bevolkingsgroepen zich niet opgesloten in 'eigen' wijken. Met uitzondering van K... leeft iedereen kriskras door en naast... Van de gewraakte Servische vreemdel... haat blijft ook al niet veel over bij bestuur... van de taal. Talloze woorden in het Ser... zijn van Turkse oorsprong. De national... het niet gelukt ze uit het t...

bruik te stoten, iets wat ir... atie met het 'volksvreemd... cabulair wel is gebeurd.

Ook de Servische jeug... tuur is veelzijdiger da... clichés doen vermoede... Servië zijn maar liefst... van de tien succesvolste... zangers en -zangeressen... niet-Servische afkomst... wereld denkt dat de Ser...

De beste popmuziek in Belgrado is meestal niet Servisch

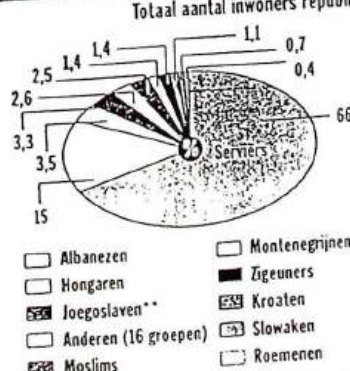
een zootje agressievelingen zijn met a... oog voor hun eigen cultuur. Bullshit! Milos. In zijn stalletje in de drukste w... straat van Belgrado verkoopt hij illega... kopieerde cd's en cassettebandjes.

Het populairst zijn de Kroatische z... res Angela en haar band Magazin, en de... eens Kroatische Doris. 'In Kroatië is h...

vensgevaarlijk Servische m... op straat te draaien,' meent... 'Hier verkoopt Magazin du... den cd's en is de groep in elke... cotheek te horen.' Angela's ni... ste hit, *Is er hoop voor ons?*, w... door de radiostations grij... draaid. Doris vertegenwoord... Kroatië op het Eurovisie Son... tival in 1998. 'Ze was bij ons... der populair dan in haar eigen... Veel Serviërs zagen haar als... kandidaat,' zegt Milos. In... volksmuziek zijn moslim... kanten geliefd. Van de Bosni... zanger Harid Djinovic verkoo... elke dag tien tot twintig casse... 'Driekwart van de muziek... komt van niet-Serviërs. Doo... oorlogen, sancties en armoede

MULTI-ETNISCH SERVIË

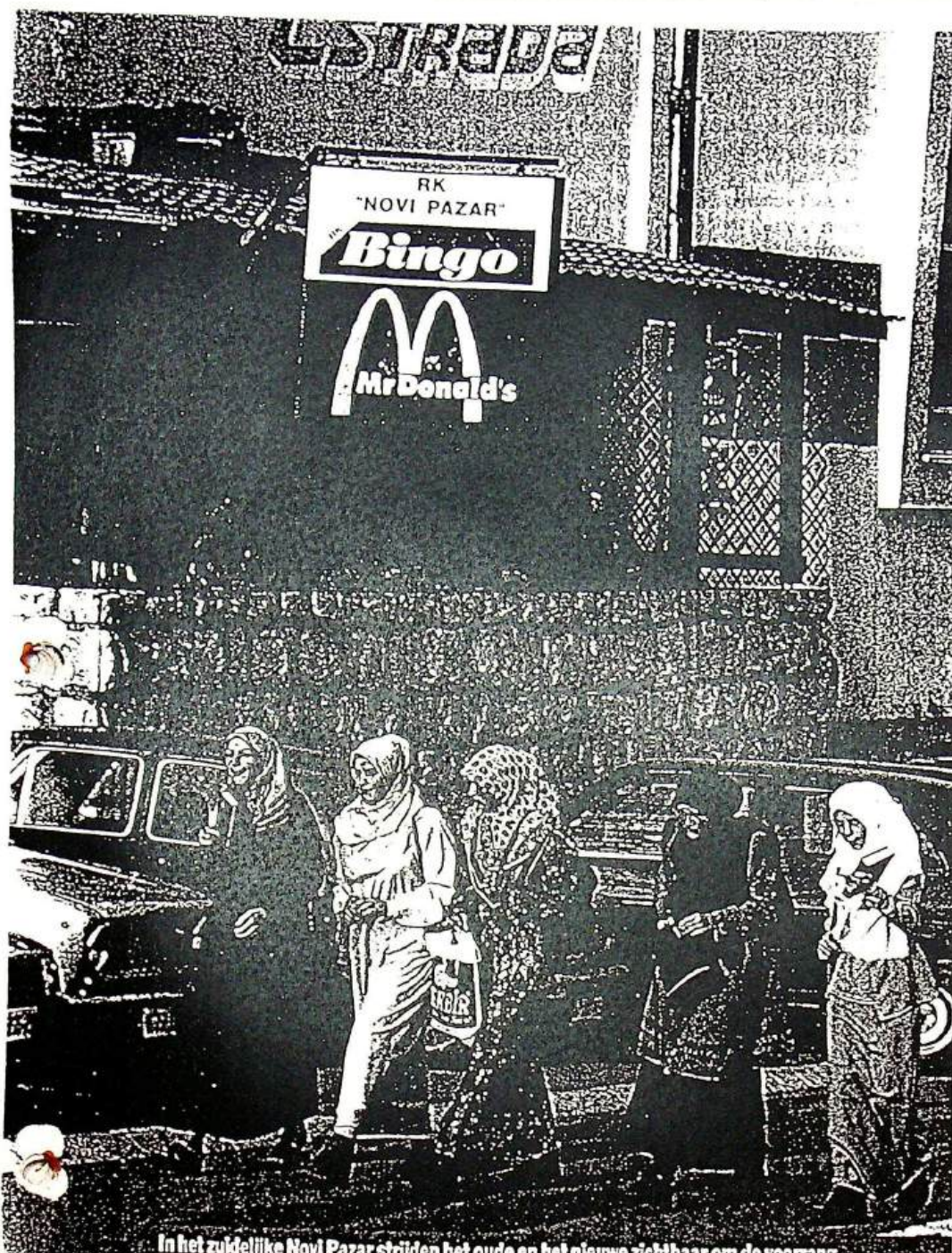
Totaal aantal inwoners republiek Servië: 9.778.000*



* Cijfers komen van de officiële volkstelling uit 1991. Sindsdien zijn zeker 700.000 Servische vluchtelingen Servië binnengekomen. De cijfers zijn omstreven wat betreft Albanese en Roemenen. Totaal aantal Roemenen, incl. vlassi, ligt inmiddels mogelijk rond de 1 miljoen.

** Speciale categorie bij volkstelling voor wie zich aan elke nationaliteit wilde onttrekken.





In het zuidelijke Novi Pazar strijden het oude en het nieuwe zichtbaar om de voorrang

onze eigen popartiesten onzeker geworden. Ze missen de motivatie om nog goed werk af te leveren.'

LAPPENDEKEN

De noordelijke provincie, de Vojvodina met grote Hongaarse, Kroatische en Roemeense minderheden, is een etnische lappendeken. Tot 1918 behoorde het vruchtbare landbouwgebied toe aan Oostenrijk-Hongarije. Het centrum van Pancevo, twintig kilometer boven Belgrado, ademt met z'n zachtgele en roze gebouwen in Midden-Europese stijl nog helemaal de sfeer van het oude keizerrijk. Op een bankje in de schaduw verkopen een oude Hongaarse vrouw en een bont geklede zigeu-

nerin zonnebloempitten voor een paar cent per zakje. 'Ik heb vijf dochters. Allemaal hebben ze een Serviër getrouwd,' zegt de 76-jarige Hongaarse Czernik Katica, waarmee ze een idee van de verregaande integratie van veel Hongaren in de Servische samenleving wil geven.

Maar zoals overal in het land zet de schrijnende armoede - en voeg daarbij de destructie van vitale voorzieningen door de NAVO-bombardementen - de multi-etnische cultuur onder druk. Al twee jaar heeft de pittenverkoopster geen hulp gekregen van de sociale dienst. Ze is bang dat er de komende winter niet genoeg elektriciteit is om de huizen te verwarmen. 'Veel arme mensen zoals ik zul-

len sterven van de kou. Ik heb de Tweede Wereldoorlog meegemaakt. Zelfs toen was het in dit land niet zo erg, leeg en levenloos als nu.'

Voornamelijk vanwege de voortdurende economische crisis eist een aantal politieke groeperingen in de relatief welvarende Vojvodina autonomie. Niet alleen de partijen van minderheden doen dat, ook een groep Vojvodina-Serviërs wil een lossere band met het moederland. Net als Kosovo had de provincie van Tito begin jaren zeventig een zeer verregaande vorm van zelfbestuur gekregen. Milošević deed niet meer dan tegemoetkomen aan de wens van een groot deel van de Servische intelligentsia toen hij in 1989 een einde maakte aan de regeling. Een deel van de bevolking in de Vojvodina wil de 'oude' rechten terug. Daarnaast dringen de Hongaren ook aan op meer culturele rechten, zoals een groter aantal uren in het Hongaars op de staatsomroep RTS.

NATIONALISME

Explosiever is de situatie in de Sandzak. Deze streek op de grens van Servië en Montenegro was in de Turkse tijd een administratieve eenheid. Een krappe meerderheid van de bevolking is moslim. Hier is het niet de economische crisis, maar het nationalisme dat de multi-etnische samenleving bedreigt. Sinds de oorlog in Bosnië noemen de moslims in de Sandzak zich Bosnjaken. Bij de Serviërs roept dat de verdenking op dat zij zich willen afscheiden en aansluiten bij Bosnië. Toen de Bosnische moslimleider Izetbegović in 1990 de eerste Bosnische politieke partij op nationale grondslag oprichtte, de Partij voor Democratische Actie

(SDA), werden veel moslims uit de Sandzak lid. De SDA-afdeling in Novi Pazar staat bekend als de meest radicale van de hele partij.

Novi Pazar is een van die zuidelijke Balkanstedes waar het oude en het nieuwe zichtbaar strijden om de voorrang. Groepjes jonge meisjes met lange jurken en hoofddoekjes laten zien hoezeer de conservatieve stroming in de islam er oprukt. De meesten van hun leeftijdgenoten doen echter hun best er zo westers mogelijk uit te zien, islam of geen islam.

De SDA-leider is dr. Feriz Muric. Hij is lid van het Servische parlement en ex-burgemeester van Novi Pazar. In zijn kantoor hangt een grote foto van Izetbegović naast een prikbord met portretten van alle presidenten uit de

Amerikaanse geschiedenis. Muric, een geïmigreerde zakenman, is een van de meest extreme moslim politici in de Sandzak. Twee jaar geleden maakte de Servische politie een eind aan zijn burgemeesterschap op grond van een decreet dat de regering het recht geeft op lokaal niveau in te grijpen in geval van 'wanbestuur'. De SDA had het plan opgevat om een zwaar milieuvervuilende leerdrogerij te bouwen pal naast een twaalfde-eeuws Servisch klooster. De moslims waren furieus over het in hun ogen anti-democratische optreden. 'Hier kan alles,' zegt Muric over de politieactie. 'Wat wil je, wij wonen in een land waar de president een gezochte oorlogsmisdadiger is.'

Enkele tienduizenden moslims uit de Sandzak hebben vanaf 1990 Servië verlaten. De meesten vertrokken naar Bosnië om in de milities van Izetbegovic mee te vechten voor een islamitische staat op de Balkan. Anderen gingen naar Kosovo of Turkije. Angst voor de Servische politie was een van de motieven achter de emigratie, maar een belangrijker drijfveer was waarschijnlijk de onwil om gemobiliseerd te worden in een leger dat mogelijk tegen geloofsgenoten zou vechten.

De SDA en andere moslimorganisaties in de Sandzak gaan zelfs zo ver dat ze stellen dat het 'biologische voortbestaan' van de moslims in gevaar is, zo staat te lezen in een document getiteld *Memorandum over autonomie* van juli 1999. Hun officiële politieke doel is de omvorming van de Sandzak tot een republiek met een eigen grondwet, een eigen buitenlandse politiek en 'speciale relaties' met Bosnië-Herzegovina. Pessimisten vrezen dat het in de regio tot een gewelddadige uitbarsting zal komen.

VLASI

Historisch socioloog Aleksa Djilas, een onafhankelijke Servische analist en de zoon van de in 1994 overleden dissident Milovan Djilas, gelooft evenwel niet dat de Sandzak het toneel wordt van het volgende bloedbad in ex-Joegoslavië. 'Er is een zekere spanning, er zijn moeilijkheden met het lokale bestuur, maar voor een oorlog is dat niet genoeg.' Net als zijn vader, zegt hij, heeft hij veel begrip voor de moslimcultuur. Al vindt hij de claim van georganiseerde repressie overdreven. 'Het is altijd nog makkelijker een moslim te zijn in Servië dan een Serviër in Sarajevo.'

Een grote minderheid in Servië is onbekend gebleven: de honderdduizenden Roemeens sprekende vlasi langs de oostelijke grens met Roemenië. Verreweg de meesten van hen zijn 'geserviseerd' en beschouwen zichzelf als Serviër, maar er is een kleine beweging die strijdt voor onderwijs en televi-

sie in de eigen taal. 'Ik weet niet hoeveel brieven we aan de regering hebben geschreven. Nooit hebben we een antwoord gekregen,' zegt activist Draghi Dimitrijevic. In de oppositiepartijen is er volgens hem ook niemand die zich voor de culturele situatie van de vlasi interesseert. Anders dan de moslims in de Sandzak hebben de vlasi nooit veel lust aan de dag gelegd te verhuizen. Toen in Roemenië Ceausescu nog aan de touwtjes trok, zijn juist duizenden Roemenen naar Servië getrokken.

De Oost-Servische industriestad Bor ligt midden in het vlasi-gebied. Iedereen woont er door elkaar. Flatgebouwen van twaalf appar-

sche bendes hebben in Kosovo vreselijk tegehouden. Aan de andere kant denken Serviërs, en niet helemaal ten onrechte, het creëren van een vluchtelingencrisis, perfide ook, de enige militaire strategie die Milosevic kon volgen om te proberen breuk in het almachtige NAVO-front te forceren. Met racisme had dat niet zoveel te maken. Ze wijzen erop dat de grote vluchtelingstroom pas op gang kwam ná het begin van bombardementen, wat in hun ogen duidt medeplichtigheid van de alliantie aan de gedie in Kosovo.

De historicus Dusan Batakovic, Koso-



Armoede in Pancevo. Volgens de pittenverkoopster is het erger dan in de Tweede Wereldoorlog

tamenten bewoond door vijf of zes verschillende nationaliteiten zijn geen uitzondering. Gemengde huwelijken zijn er normaal. Vanwege de kopermijn is Bor vanouds een magnet voor arbeiders uit heel ex-Joegoslavië. Hil Kristaj is bakker, volgens velen de beste in de stad. Hij is Albanees, geboren in Prizren in Kosovo en dertig jaar geleden weggetrokken. Tijdens de bombardementen had hij naar eigen zeggen 'geen enkel probleem' met Serviërs, vlasi of wie dan ook. Zijn zwager kwam wel in moeilijkheden. Bij diens zaak, ook een bakkerij, zijn in de eerste nacht van de aanvallen de ramen ingeslagen. Kristaj echter heeft niets te vrezen: 'Ik word gerespecteerd.'

De oorlog in Kosovo en de beelden van de vluchtelingenkampen met tienduizenden verjaagde Albanezen hebben het stereotype van Serviërs als etnische zuiveraars nieuw leven ingeblazen. Ongeregelde Servi-

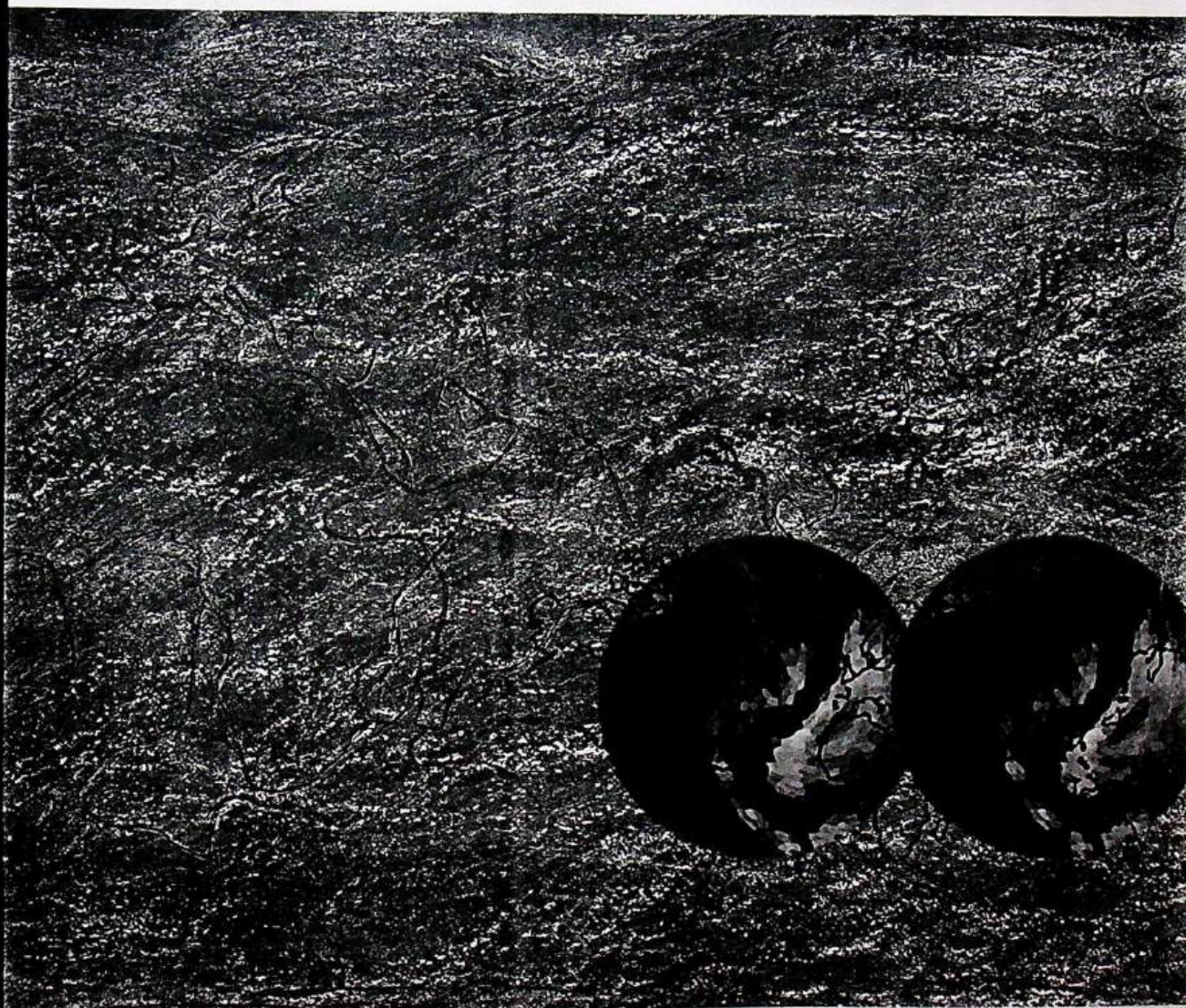
specialist en politiek adviseur van de Servisch-orthodoxe kerk, zegt zich erg te hebben geërgerd aan de achteloze manier waarop veel westerse media de Serviërs als zwart werden gemaakt. Hij vraagt zich af of niet juist aan de kant van de 'beschaving' sprake is van racistische vooroordelen en neokoloniale superioriteitswanen.

BIDPRENTJES

Een van de NAVO-bommen op Servië o plofte een paar honderd meter van de kinderkermis in het Cuburska Park in Belgrado. Kroatische Dasa Zupanevac en haar Servische vriendin Nada Petrovic bestieren de kermisje. In een hokje verkopen ze kaartjes voor de twee draaimolens. 'Alle moeders komen bij ons, van welke nationaliteit dan ook,' zegt Dasa. Boven de kassa hangen kleine bidprentjes, een van Moeder Maria en een van de orthodoxe heilige Petka. De twee vrouwen gaan altijd samen naar de kerk. De ene naar de katholieke, de andere keer naar de orthodoxe. Er is maar één God, zeggen ze.

**De Serviër
als etnische
zuiveraar
is een
stereotype**

HUMANITAIRE INTERVENTIE



ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN
ADVISORY COUNCIL ON INTERNATIONAL AFFAIRS

COMMISSIE VAN ADVIES INZAKE VOLKENRECHTELIJKE VRAAGSTUKKEN
ADVISORY COMMITTEE ON ISSUES OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW

A I V
CAVV

HUMANITAIRE INTERVENTIE

No. 13, April 2000

ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN
ADVISORY COUNCIL ON INTERNATIONAL AFFAIRS

A I V

COMMISSIE VAN ADVIES INZAKE VOLKENRECHTELIJKE VRAAGSTUKKEN
ADVISORY COMMITTEE ON ISSUES OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW

CAVV

Inhoudsopgave

I	Inleiding	3
II	Uitgangspunten	5
	II.1	Wijze van aanpak 5
	II.2	Een werkdefinitie van 'humanitaire interventie' 6
III	Morele en politieke aspecten	8
	III.1	Soevereiniteit en humaniteit 8
	III.2	Veranderende conflictpatronen 10
	III.3	Het optreden van staten terzake van gewapende interventies 11
IV	Humanitaire interventies met een mandaat van de Veiligheidsraad	15
	IV.1	De rol van de Veiligheidsraad 15
	IV.2	Aanpassingen met betrekking tot het functioneren van de Veiligheidsraad 17
V	Humanitaire interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad	20
	V.1	Internationaalrechtelijk kader 20
	V.2	Rechtsontwikkeling 23
VI	De legitimiteit van humanitaire interventies	28
	VI.1	Het gebruik van een toetsingskader 29
	VI.2	Aanzet tot een toetsingskader 30
VII	Conclusies en aanbevelingen	35

Bijlage I	Adviesaanvraag
Bijlage IIa	Samenstelling van de werkgroep 'Humanitaire Interventie'
Bijlage IIb	Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken
Bijlage IIc	Leden van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken
Bijlage III	Artikel 7 van het Statuut van Rome voor een Internationaal Strafhof
Bijlage IV	Lijst van gebruikte afkortingen

I Inleiding

Op 12 oktober 1999 heeft de minister van Buitenlandse Zaken namens de regering de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) en de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gevraagd gezamenlijk advies uit te brengen over de problematiek rond humanitaire interventie. In de adviesaanvraag, die is opgenomen als bijlage 1 van dit advies, stelt de regering:

'Het verbod op het gebruik van geweld buiten de eigen grenzen, zoals dat na de Tweede Wereldoorlog is neergelegd in het Handvest van de Verenigde Naties, is gebaseerd op het idee dat soevereine staten ieder voor zich verantwoordelijkheid dragen voor handhaving van recht en orde binnen hun grenzen. Deze veronderstelling blijkt echter niet altijd op te gaan. De Veiligheidsraad heeft daarom soms militair ingrijpen op het grondgebied van een andere staat toegestaan op basis van Art. 39 van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest, met als doel het beëindigen van grootschalig menselijk lijden. De ervaring leert echter dat de Veiligheidsraad niet altijd in staat is tijdig doeltreffende maatregelen te nemen. In een dergelijke situatie kan een land (of een groep landen) ondanks het ontbreken van autorisatie door de Veiligheidsraad en zonder toestemming van het betrokken land besluiten een poging te doen om met geweld of de dreiging met geweld een einde te maken aan deze mensenrechtenschendingen. In een dergelijk geval is volgens de definitie in het gezamenlijk advies van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken en de Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid uit 1992 sprake van 'humanitaire interventie'.¹

Hoewel een dergelijke interventie op politieke en morele gronden gerechtvaardigd kan zijn, is er geen sprake van een heldere en algemeen aanvaarde juridische basis. Wanneer op dit punt rechtsontwikkeling achterwege blijft, brengt dit een tweetal gevaren met zich mee. Ten eerste kan worden gesteld dat zolang humanitaire interventie geen duidelijke en algemeen aanvaarde rechtsbasis heeft, het concept kan worden misbruikt als dekmantel voor andersoortige militaire operaties. Ten tweede kan de positie van het volkenrecht onbedoeld worden aangetast wanneer het geen mogelijkheid biedt om in te grijpen bij grove schendingen van algemeen aanvaarde mensenrechten.' De minister van Buitenlandse Zaken acht het daarom van groot belang dat het concept van humanitaire interventie verder wordt ontwikkeld: 'Dat betekent enerzijds dat duidelijke richtlijnen moeten worden opgesteld waaraan een humanitaire interventie moet voldoen, en anderzijds dat gezocht moet worden naar een zo breed mogelijk draagvlak voor het aldus preciezer omschreven concept.'

De minister van Buitenlandse Zaken verzoekt in de adviesaanvraag zowel te bezien, hetgeen uit politiek en moreel oogpunt nodig of wenselijk is, als hetgeen uit een oogpunt van volkenrecht mogelijk is. In het licht van de samenhang tussen politieke, morele en juridische overwegingen vraagt hij de AIV en CAVV een gezamenlijk advies uit te brengen over de vraag hoe het vermogen vergroot kan worden om een einde te maken aan grootschalige schendingen van de mensenrechten in een bepaald land. Allereerst zouden de mogelijkheden kunnen worden geïnventariseerd om te komen tot vergroting van het vermogen van de Veiligheidsraad om op te treden. Daarbij zou ook de mogelijkheid van aanpassing van het vetorecht aan de orde kunnen komen. Daarnaast legt de

1 Zie daarvoor: Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid en Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken, Advies nummer 15, 'Het gebruik van geweld voor humanitaire doeleinden - Dwangmaatregelen voor humanitaire doeleinden en humanitaire interventies', Den Haag 1992.

minister van Buitenlandse Zaken de vraag voor hoe het concept van humanitaire interventie duidelijker volkenrechtelijk vorm zou kunnen worden gegeven.

De tekst van dit advies is voorbereid door een werkgroep die bestond uit de voltallige CAVV samen met een gecombineerde commissie 'Humanitaire Interventie' van de AIV.² Op 31 maart 2000 is de ontwerptekst aanvaard in een zitting van de AIV, waarna de definitieve tekst op 11 april 2000 is vastgesteld in een gemeenschappelijke vergadering van de CAVV en de Commissie Humanitaire Interventie van de AIV. Ter onderbouwing van de beraadslagingen hebben de CAVV en AIV een onderzoeksopdracht verstrekt aan Drs. G. Molier van de Rijksuniversiteit Groningen. Deze is gevraagd om aan de hand van de verslagen van een aantal beraadslagingen in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en Veiligheidsraad na te gaan of sprake is van een veranderend rechtsbesef onder staten met betrekking tot de rechtmatigheid van humanitaire interventies die zonder autorisatie van de Veiligheidsraad worden uitgevoerd. De CAVV en AIV spreken hun erkentelijkheid uit voor het werk dat de heer Molier op korte termijn heeft geleverd.

Na een hoofdstuk waarin de uitgangspunten van het advies worden beschreven (hoofdstuk 2), gaat dit advies allereerst in op een aantal algemene morele en politieke aspecten van het vraagstuk van de humanitaire interventie (hoofdstuk 3). Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 een aantal aspecten beschreven van humanitaire interventies die worden uitgevoerd met een mandaat van de Veiligheidsraad. Hierbij gaan de CAVV en AIV ook in op de mogelijkheid van aanpassingen van het functioneren van de Veiligheidsraad. In hoofdstuk 5, dat humanitaire interventies zonder Veiligheidsraadsmandaat behandelt, staan de volkenrechtelijke aspecten van het gebruik van geweld tussen staten centraal. In hoofdstuk 6, over de legitimiteit van humanitaire interventies, wordt een analyse gegeven van de samenhang tussen de volkenrechtelijke, morele en politieke aspecten van humanitaire interventies. Het advies wordt in hoofdstuk 7 afgesloten met een aantal conclusies en aanbevelingen.

2 De volledige samenstelling van de werkgroep is weergegeven in bijlage 2 van dit advies. De ledenlijsten van de AIV en CAVV zijn eveneens opgenomen in deze bijlage.

II Uitgangspunten

II.1 Wijze van aanpak

De CAVV en AIV hebben ervoor gekozen te streven naar een aanpak van het vraagstuk van humanitaire interventie, die de morele, politieke en volkenrechtelijke aspecten in zich verenigt. In elke humanitaire noodsituatie verhouden deze aspecten zich anders tot elkaar, al naar gelang de voorgeschiedenis, het politieke momentum en de concrete omstandigheden.

De politieke en maatschappelijke discussie rond het NAVO-ingrijpen in de humanitaire noodsituatie in Kosovo heeft opnieuw het belang aangetoond van een dergelijke integrale aanpak. Vaak werd daarbij onvoldoende onderscheid gemaakt tussen de *rechtmatigheid* -de verenigbaarheid met het thans geldende volkenrecht- van een interventie en de *legitimiteit* daarvan. De legitimiteit van een interventie is grotendeels afhankelijk van de politieke en morele overwegingen die ter rechtvaardiging worden aangevoerd, maar kan zeker niet worden bepaald zonder ook juridische aspecten in aanmerking te nemen. Zij kan daarom alleen worden beoordeeld op basis van een brede afweging van alle drie elementen. Zo kan, wat de legitimiteit van een operatie betreft, een rol spelen dat de interveniërende landen kunnen rekenen op een stevig en breed draagvlak in de internationale statengemeenschap. Hoewel dit niets behoeft te zeggen over de rechtmatigheid van een interventie onder het geldende recht, kan de legitimiteit wel een indicatie geven over de algemeen gevoelde wenselijkheid van bepaald optreden, en daarmee duiden op een mogelijk toekomstige juridische ontwikkeling.

Vanuit een volkenrechtelijk perspectief nemen vooral de normatieve aspecten van het vraagstuk van de humanitaire interventie een belangrijke plaats in. Daarbij zijn in de loop van de jaren tachtig en negentig inherente spanningen aan het licht getreden. Hoe kunnen bijvoorbeeld het volkenrechtelijke verbod op interventie en het verbod op geweldgebruik tussen staten worden verenigd met de belangrijke ontwikkeling die de bescherming van de fundamentele rechten van de mens in het internationale recht heeft doorgemaakt? Met deze humanitaire ontwikkelingen heeft het internationale recht een eigen dynamiek in gang gezet. Het volkenrecht richt zich tegenwoordig niet meer alleen op de betrekkingen tussen staten, maar ook op individuele en collectieve rechten van (groepen) mensen.

Het aldus opgekomen spanningsveld tussen non-interventie en het geweldsverbod enerzijds, en het toenemende belang van humanitaire overwegingen anderzijds dient zich evenzeer aan in de politieke discussie over humanitaire interventie. Vooral sinds het einde van de Koude Oorlog wordt steeds meer erkend dat de wereldgemeenschap grootschalige mensenrechtenschendingen niet kan tolereren. Tegelijk wordt gesignaleerd dat interventies met een humanitair oogmerk in de praktijk vaak (mede) ten dienste staan van puur nationale belangen. Bovendien wordt geargumenteerd dat men niet lichtvaardig voorbij kan gaan aan het door alle staten gedeelde belang van een werkend statensysteem, met inbegrip van het bijbehorende non-interventiebeginsel dat in wezen ook een humanitair doel dient, namelijk het voorkomen van oorlogen.

De CAVV en AIV menen dat de volkenrechtelijke en politieke discussies over het vraagstuk van humanitaire interventie nauw met elkaar samenhangen en niet geïsoleerd van elkaar kunnen worden beschouwd. In dit advies is er daarom voor gekozen om, nadat de morele, politieke en juridische aspecten van het vraagstuk van de humanitaire inter-

ventie eerst afzonderlijk zijn behandeld, deze aspecten nadrukkelijk in samenhang te bezien.

II.2 Een werkdefinitie van 'humanitaire interventie'

Het begrip 'humanitaire interventie' leidt vaak tot spraakverwarring. Om duidelijkheid te scheppen in deze situatie maakte het ACM/CAVV-advies van 1992 een duidelijk onderscheid tussen drie verschillende vormen van ingrijpen, die in het spraakgebruik alle als 'humanitaire interventie' worden betiteld, maar die alle ook een geheel eigen discussie en dynamiek met zich brengen. Het betreft:

- 1) Het zonder toestemming van het betrokken land verlenen van hulp ter leniging van acute noden die een bedreiging van vele mensenlevens vormen.
- 2) Het autoriseren van gebruik van geweld door de Veiligheidsraad op basis van hoofdstuk VII van het VN-Handvest naar aanleiding van situaties van grootschalige mensenrechten-schendingen in een bepaald land.
- 3) Het interveniëren door een staat of een groep staten, met geweld of dreiging van geweld, op het grondgebied van een ander land naar aanleiding van daar plaatsvindende ernstige en grootschalige mensenrechtenschendingen, zonder daartoe door de Veiligheidsraad vooraf te zijn geautoriseerd.

Hoewel in alle drie situaties de reden voor optreden is gelegen in het feit dat de levens van grote groepen mensen worden bedreigd, bestaan er grote verschillen in de wijze van optreden en de juridische gronden waarop dat optreden is of zou kunnen worden gebaseerd. De eerstbeschreven situatie valt onder 'humanitaire noodhulp' (*humanitarian emergency assistance*).³ Onder bepaalde omstandigheden -bijvoorbeeld wanneer de regering van het land waarin de noodsituatie zich voordoet de verlening van humanitaire noodhulp weigert of een gegeven toestemming wordt gevolgd door systematische obstructie- kan een dergelijke situatie aanleiding vormen voor het gebruik van geweld krachtens de bevoegdheden van de Veiligheidsraad neergelegd in Hoofdstuk VII van het Handvest. Het onderwerp van de humanitaire noodhulp zal hier verder niet afzonderlijk worden behandeld. In dit verband verdient het overigens nog altijd aanbeveling de in AV/Resolutie 46/182 neergelegde regels betreffende de versterking van de coördinatie van humanitaire noodhulp van de VN verder uit te werken in een conventie over humanitaire noodhulp.⁴

Bij de tweede vorm van ingrijpen -het autoriseren van gebruik van geweld door de Veiligheidsraad- staat de vraag centraal of, op grond van Artikel 39 VN-Handvest, een bepaalde situatie kan worden aangemerkt als een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid. Het maken van deze (politieke) beoordeling is primair aan de Veiligheidsraad. Als de Raad deze vraag bevestigend beantwoordt, is hij -overeenkomstig de bepalingen van Hoofdstuk VII VN-Handvest- exclusief bevoegd bindende besluiten te nemen tot militaire dwangmaatregelen (*enforcement*). Indien een dergelijk besluit tot een militaire dwangmaatregel wordt genomen naar aanleiding van grootschalige mensenrechtenschendingen, is sprake van een specifieke toepassing van het algemene instrument van *enforcement*. Hoewel de CAVV en AIV er daarom de voorkeur aan zou-

3 Zie hiervoor AV-Resolutie 46/182 van 19 December 1991: "Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations". Ook zij verwezen naar het advies van de AIV, getiteld: 'Humanitaire hulp: naar een nieuwe begrenzing', Den Haag 1998.

4 Zie hiervoor ook ACM/CAVV (1992), pagina 3.

den geven een dergelijke situatie te omschrijven als 'dwangmaatregelen met gebruik van geweld voor humanitaire doeleinden' (*enforcement action for humanitarian purposes*), constateren zij dat dergelijke dwangmaatregelen in het politieke spraakgebruik steeds het etiket 'humanitaire interventie' opgeplakt krijgen. In het kader van dit advies, waarbij het expliciet de bedoeling is ook het functioneren van de Veiligheidsraad zelf te betrekken, zal derhalve worden gesproken van '*humanitaire interventie met toestemming van de Veiligheidsraad*'; of kortweg '*geautoriseerde humanitaire interventie*'. Het voorgaande neemt niet weg dat het begrip 'humanitaire interventie' in zijn strikte betekenis uitsluitend betrekking heeft op de derde hiervoor omschreven situatie: het gebruik van geweld ter voorkoming of beëindiging van grootschalige mensenrechtenschendingen, *zonder* daartoe vooraf door het betrokken land of de Veiligheidsraad te zijn geautoriseerd. Het is juist deze situatie die de grootste problemen van politieke en juridische aard oplevert. In algemene zin kan het begrip humanitaire interventie in zijn strikte betekenis naar het oordeel van CAVV en AIV als volgt worden omschreven:

- 'De dreiging met of het gebruik van geweld door één of meer staten, eventueel in het kader van een internationale organisatie, binnen het territorium van een andere staat:
- a) met het doel het beëindigen van reeds bestaande, dan wel het voorkomen van onmiddellijk dreigende grootschalige ernstige schendingen van fundamentele mensenrechten, in het bijzonder het recht op leven van individuen, ongeacht hun nationaliteit;
 - b) zonder voorafgaande autorisatie van de Veiligheidsraad en zonder toestemming van de legitieme regering van de staat, op het grondgebied waarvan de interventie plaatsvindt.'

In het kader van dit advies zal kortweg worden gesproken van '*humanitaire interventie zonder toestemming van de Veiligheidsraad*' of van '*ongeautoriseerde humanitaire interventie*'.

Een aantal algemene aspecten van beide hier gehanteerde definities van humanitaire interventie kan reeds vóór een verdere analyse worden genoemd. Zo betreft humanitaire interventie de bescherming van rechten van personen ongeacht hun nationaliteit. Interventies die gericht zijn op de bescherming of het in veiligheid brengen van onderdanen van de interveniërende staat (of van een derde staat) kunnen niet worden gebracht onder de noemer van humanitaire interventie.⁵ Daarnaast is het van belang dat de legitieme regering van de staat op het grondgebied waarvan de interventie plaatsvindt, de interveniërende staat (of staten) niet heeft uitgenodigd of deze gedooft. Zou dit wel het geval zijn, dan kan men niet spreken van 'humanitaire interventie', maar alleen van het verlenen van humanitaire assistentie. Ook moet er sprake zijn van ernstige en grootschalige schendingen van fundamentele mensenrechten. Wat onder grootschalig moet worden verstaan en om welke rechten het moet gaan, is voor uiteenlopende interpretatie vatbaar. Hierop komt het advies in Hoofdstuk 6 terug.⁶ Ten slotte is een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid als resultaat van de ernstige en grootschalige schendingen van fundamentele mensenrechten geen afzonderlijke of bijkomende voorwaarde. Een dergelijke, internationaal vastgestelde schending van de internationale rechtsorde hoeft immers niet noodzakelijkerwijze en in alle omstandigheden tevens een bedreiging op te leveren van de internationale vrede en veiligheid. Ook hierop zal later in het advies nader worden ingegaan.

5 De vraag of de interveniërende staat in die gevallen zich mag beroepen op het recht van individuele of collectieve zelfverdediging, overeenkomstig Artikel 51 van het VN-Handvest, blijft hier onbesproken.

6 Zie punt 2a van het beschreven toetsingskader

III Morele en politieke aspecten

III.1 Soevereiniteit en humaniteit⁷

In zijn redevoering in september 1999 ter gelegenheid van de opening van de Algemene Vergadering stelde de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (SGVN), Kofi Annan, de vertegenwoordigers van de VN-statengemeenschap voor het volgende dilemma: 'To those for whom the greatest threat to the future of international order is the use of force in the absence of a Security Council mandate, one might ask -not in the context of Kosovo- but in the context of Rwanda: If, in those dark days and hours leading up to the genocide, a coalition of states had been prepared to act in defence of the Tutsi population, but did not receive prompt Council authorization, should such a coalition have stood aside and allowed the horror to unfold? To those for whom the Kosovo action heralded a new era when states and groups of states can take military action outside the established mechanisms for enforcing international law, one might ask: Is there not a danger of such interventions undermining the imperfect, yet resilient, security system created after the Second World War, and of setting dangerous precedents for future interventions without a clear criterion to decide who might invoke these precedents and in what circumstances?'⁸

Het dilemma dat de SGVN in zijn redevoering schetst, kan in algemene termen worden beschreven als een conflict tussen enerzijds het verbod op gewapende interventie en het respect voor de territoriale integriteit, en anderzijds de plicht tot handhaving en bevordering van de rechten van de mens. Moet de nadruk worden gelegd op het voorkomen van geweld tussen staten en op stabiliteit in hun verhoudingen, of verdient de 'humaniteit', de bescherming van de fundamentele rechten van burgers prioriteit? De verhouding tussen beide belangen is bijzonder ingewikkeld, kent tegenstrijdigheden en geeft geen houvast voor ondubbelzinnige keuzes.

Een inbreuk op het verbod op het gebruik van of de dreiging met geweld, zoals neergelegd in artikel 2(4) VN-Handvest, moet worden gezien als een fundamentele schending van de 'constitutie van de internationale statengemeenschap'. Een dergelijke inbreuk is -buiten gevallen van onmiddellijke zelfverdediging- volgens het VN-Handvest alleen voorbehouden aan de Veiligheidsraad. Daarbij is het vetorecht van de permanente leden van de Raad een erkenning van het feit dat zo'n inbreuk dient te berusten op consensus van de grote mogendheden. Wordt toch ingegrepen zonder zo'n consensus, dan bestaat de mogelijkheid dat deze mogendheden zich distantieëren van de statenorde, zoals die is neergelegd in het VN-Handvest. Aldus wordt die orde ondermijnd, met een riskante onzekerheid en spanning als gevolg. Er wordt ook geredeneerd dat een verslechtering van de verhoudingen tussen de permanente leden van de Veiligheidsraad gevolgen kan hebben die op ter-

7 Met humaniteit wordt in dit verband bedoeld op individuele rechten en de collectieve rechten van niet-statelijke actoren ('de mensheid', volken, en minderheden. Zie hiervoor het ACM-advies, 'Collectieve Rechten', Den Haag 1995). In sommige analyses wordt op een vergelijkbare wijze gesproken van een spanningsveld tussen 'order and justice' (Danish Institute of International Affairs, 'Humanitarian Intervention. Legal and Political Aspects, Copenhagen 1999), of van een spanningsveld tussen 'order and self-determination' (S. Hoffmann, 'The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention', Notre Dame 1996; M. Ignatieff, 'Whose Universal Values? The Crisis in Human Rights', Amsterdam 1999).

8 Zie voor de volledige tekst: United Nations Press Release SG/SM/7136 GA/9596.

mijn veel ernstiger voor de mensheid zijn dan een humanitaire ramp binnen een staat. In essentie komt deze redenering erop neer dat internationale stabiliteit, op basis van de procedures die daarvoor in VN-verband zijn overeengekomen, een voorwaarde is voor het respect voor mensenrechten, de bescherming van minderheden en de ontwikkeling van democratie. Daarbij is het van belang te beseffen dat staten in beginsel nog steeds het beste kader vormen voor de naleving van de fundamentele rechten van de mens. Staten kunnen immers worden aangesproken op hun gedrag; zij kunnen en moeten hun binnenlandse geweldsmonopolie toepassen ter bevordering van deze rechten. De 'internationale gemeenschap' mist hiervoor de middelen; zij kan slechts complementair optreden.

Vanuit het belang van 'humaniteit' geredeneerd wordt het universeel respect voor de fundamentele rechten van de mens echter eveneens gezien als premisse voor een stabiele internationale orde, als een aspect van de 'constitutie van de internationale statengemeenschap'. Internationale afzijdigheid bij grootschalige mensenrechtenschendingen wordt in deze redenering niet alleen onrechtmatig geacht -bijvoorbeeld in tegenspraak met het Genocideverdrag-, maar moedigt repressieve regimes ook aan hardhandige methodes te (blijven) gebruiken om de eigen machtsbasis in stand te houden. Juist zulke regimes blijken door een 'spill-over' van de binnenlandse gewelddadigheid de internationale orde het meest te kunnen ondermijnen. Niet alleen leidt passiviteit van de internationale gemeenschap zodoende tot meer menselijk lijden en onrecht, ook kan zij een aantasting van de gemeenschappelijke veiligheid betekenen in de zin dat onderdrukte of bedreigde (groepen van) mensen gaan zoeken naar steeds vergaander maatregelen om zelf hun eigen recht te halen. In deze visie is een internationale orde die genocide of andere flagante mensenrechtenschendingen toelaat per definitie instabiel. De nationale en internationale ordes hangen nauw samen en ontleen *beide* hun legitimiteit en stabiliteit voor een belangrijk gedeelte aan hun vermogen om individuen of groepen te beschermen tegen willekeur en geweld.

Dat sinds de jaren tachtig spanning optreedt tussen respect voor territoriale integriteit en het verbod op het gebruik van of de dreiging met geweld enerzijds, en de (vooralsnog veronderstelde) plicht een einde te maken aan grootschalige schendingen van de mensenrechten anderzijds, is niet alleen het gevolg van de toegenomen mogelijkheden tot gewapende interventie als gevolg van het einde van de Koude Oorlog. Ten minste zo belangrijk is de tendens om in de internationale praktijk steeds meer rekening te houden met de belangen en rechten van mensen en van volkeren, en niet alleen met die van de staat.⁹

9 Deze veranderende notie klinkt duidelijk door in verschillende uitspraken van drie achtereenvolgende Secretarissen-Generaal van de Verenigde Naties. Secretaris-Generaal Perez de Cuellar verklaarde nog tijdens zijn ambtsperiode: 'we are clearly witnessing what is probably an irresistible shift in public attitudes towards the belief that defence of the oppressed in the name of morality should probably prevail over frontiers and legal documents' (Report of the Secretary-General, In: UN Yearbook 1991, para 11). Boutros Boutros-Ghali ging in een 1991 verschenen VN-document een stap verder door te stellen: 'it is now increasingly felt that the principle of non-interference with the essential jurisdiction of states cannot be regarded as a protective barrier behind which human rights could be massively or systematically violated with impunity' (geciteerd in: P. Malanczuk, 'Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force', Amsterdam 1993, p. 29). Een meer recente uitspraak is afkomstig van Kofi Annan die tijdens zijn rede voor de Algemene Vergadering in 1999 stelde: 'State sovereignty, in its most basic sense, is being redefined by the forces of globalization and international cooperation. The state is now widely understood to be the servant of its people, and not vice versa. At the same time, individual sovereignty -and by this I mean the human rights and fundamental freedoms of each and every individual as enshrined in our Charter- has been enhanced by a renewed consciousness of the right of every individual to control his or her own destiny' (UN Press Release SG/SM/7136 GA/9596).

De rechten van de mens zijn meer en meer een 'gedeelde verantwoordelijkheid' geworden van staten en de internationale gemeenschap. De staat blijft de eerstverantwoordelijke voor de bescherming van individuen -en moet dat ook zijn- maar hij kan in dit opzicht op zijn verantwoordelijkheden worden aangesproken door internationale fora die daartoe steeds verfijnder toezichtsmechanismes hebben ontwikkeld. Anderzijds is het verbod op het gebruik van of de dreiging met geweld stevig verankerd in het VN-Handvest en is het een belangrijke pijler gebleken van de stabiliteit in de interstatelijke verhoudingen.

Bovenstaande, kort aangeduide ontwikkelingen op het terrein van de rechten van de mens hebben het beginsel van de staatssoevereiniteit, dat bij het opstellen van het VN-Handvest in 1945 als uitgangspunt werd genomen, sterk van karakter doen veranderen. Daarnaast heeft ook het bredere proces van 'internationalisering' (dat wil zeggen: het toenemend belang van internationale overeenkomsten, van het lidmaatschap van internationale organisaties en de economische interdependentie, en de steeds pregnantere rol van internationale NGO's en de media) in *praktische* zin de soevereiniteit van staten in vergaande mate beperkt. De afweging tussen het interstatelijk geweldsverbod en de rechten van de mens is dientengevolge actueler dan ooit.

De rechten van de mens zijn een elementair onderdeel geworden van de internationale betrekkingen. Het is echter ook van belang welke middelen de internationale gemeenschap bij de handhaving van de rechten van de mens kan, wil of mag gebruiken. Een dergelijke afweging kan niet worden gemaakt zonder in te gaan op de aard van de humanitaire crises die om ingrijpen vragen en op de opstelling van de statengemeenschap. Tegen de achtergrond hiervan zullen de AIV en CAVV ook nader ingaan op de vragen hoe de slagvaardigheid van de Veiligheidsraad kan worden verbeterd, en of -en hoe- duidelijker richtlijnen kunnen worden ontwikkeld waaraan humanitaire interventies moeten voldoen.

III.2 Veranderende conflictpatronen

Sinds het einde van de Koude Oorlog is de bemoeienis van de statengemeenschap met betrekking tot gewelddadige conflicten en humanitaire crises substantieel toegenomen. Dit wordt weerspiegeld in de hoeveelheid Veiligheidsraadsresoluties inzake humanitaire crises en een daarvan afgeleide toename van het aantal 'blauwhelmen' en militaire coalities dat over de gehele wereld in dienst van de 'crisisbeheersing' of humanitaire opdrachten actief is. Tegelijkertijd is ook het internationale veiligheidsbeeld veranderd. Waar tijdens de Koude Oorlog sprake was van een wereldwijde rivaliteit tussen de supermogendheden, moeten thans veel landen constateren dat zij voor de eertijds rivaliserende mogendheden niet meer van voldoende strategisch belang zijn om voor internationale ondersteuning in aanmerking te komen. Door het wegvallen van dergelijke steun, en bij gebrek aan eigen draagvlak, legitimiteit en uitvoerende mogelijkheden ontberen vele van de betrokken regeringen het vermogen om 'etnische spanningen'¹⁰ langer adequaat te beteugelen. Sommige staten vallen uit elkaar of dreigen dat te doen; in een aantal landen nemen regeringen hun toevlucht tot rigoureuze geweld om de eenheid te bewaren. Omdat een gehele samenleving bij een dergelijk conflict betrokken raakt, is niet meer duidelijk wie tot de strijdende partijen behoort. Oorlogvoering en humanitaire crises zijn zodoende steeds minder uit elkaar te halen.

Ook het onderscheid dat traditioneel wordt gemaakt tussen intrastatelijke en interstatelijke oorlogen, is na het einde van de Koude Oorlog vervaagd. Conflicten binnen staten leiden

¹⁰ Het is weliswaar gebruikelijk in dit verband te spreken van 'etnische conflicten' maar deze vlag dekt niet geheel de lading. In de praktijk zijn het immers evenzeer religieuze, regionale, politieke en sociaal-economische groepsidentiteiten die aan de basis van 'etnische' conflicten kunnen liggen.

thans veelal tot conflicten tussen staten en omgekeerd. Ten eerste liggen de oorzaken van gewapende strijd vaak in het buitenland. Daarnaast gaat het in veel gevallen (Rwanda/Zaire) bij de 'spill-over' van conflicten om méér dan het door eerdere vluchtelingenstromen veroorzaken van latere gevechten. Doordat veel landsgrenzen niet parallel lopen met etnische of culturele scheidslijnen, kunnen ook zonder vluchtelingen-gevoelens effecten van conflicten optreden. Gewapende strijd heeft onder meer een 'veenbrand'-karakter gekregen, hetgeen betekent dat uit een eerdere gevechten weer nieuwe strijdonen ontstaan.¹¹

De hier aangeduide conflictpatronen heeft de statengemeenschap voor belangrijke problemen geplaatst. Het 'totale' karakter van bestaande (burger)-oorlogen is het vaak onmogelijk om succesvol met diplomatieke middelen in te grijpen. Het gebruik van economische sancties blijkt van beperkte waarde. De effecten hiervan zijn pas op langere termijn merkbaar, terwijl het voorkomen van genocide of massamoorden onder de burgerbevolking juist een snel en krachtadig optreden vereist. Het blijft militair ingrijpen veelal uiteindelijk over als uiterste redmiddel om een oorlog te voorkomen dan wel in te dammen. In de loop van de jaren negentig is echter ook voor de militair interveniënde staten nauwelijks onderscheid te maken tussen strijdende partijen en burgerbevolking. Traditionele beginselen van 'peacekeeping', zoals het plaatsen van lichtbepaalde 'blauwhelmen' tussen herkenbare partijen, hebben in dergelijke omstandigheden beperkt of geen succes, ook omdat deze door hun beperkte uitrusting niet in staat kunnen worden geacht een einde te maken aan de vaak voortdurende humanitaire ellende die gepaard gaat met de nieuwe conflictpatronen. Het handhaven van een status quo of het vergemakkelijken van humanitaire hulp wordt nu al te snel gezien als bevoorrecht van één van de strijdende groeperingen met als gevolg dat vredesmacht in escalerende conflicten worden meegezogen met alle daarbij behorende risico's vanden, onder andere voor het ingezette militaire personeel.¹²

III.3 Het optreden van staten met betrekking tot gewapende interventies

De frustrerende ervaringen die zijn opgedaan met de VN-operaties in Somalië (UNOSOM II) en Bosnië (UNPROFOR) hebben veel VN-troepenleveranciers tot de overtuiging gebracht dat in 'vredesoperaties' die niet met de uitdrukkelijke en nageleefde instemming van alle strijdende partijen worden uitgevoerd, deelnemende militaire eenheden in staat moeten zijn op hoge geweldsniveaus te opereren. Deze voorwaarde geldt *a fortiori* voor humanitaire interventies, waarbij immers *per definitie* sprake is van afwezigheid van instemming van de staat, waarbinnen wordt geïntervenieerd. In de geldende militaire doctrines betekent dit dat de interveniërende macht voorbereid moet zijn op een onderneming die kan escaleren tot regelrechte gevechtsoperaties. De ingezette legermacht moet daarom kunnen beschikken over 'escalatiedominantie'.¹³ In veel doctrines wordt om die reden, althans wat de inzet van militaire middelen betreft, geen verschil gemaakt tussen oorlogvoering

11 Zie bijvoorbeeld het voormalige Joegoslavië, de Kaukasus en het Grote Merengebied in Afrika.

12 Adviesraad Vrede en Veiligheid, 'Verloren Onschuld. Nederland en VN-Operaties'. Den Haag 1995, p. 16.

13 Zo moet de mogelijkheid bestaan om, naarmate het geweldsniveau daadwerkelijk opklimt, steeds meer de nadruk te leggen op de geventureerde inzet van een steeds breder scala aan militaire middelen. Het kan bijvoorbeeld noodzakelijk zijn dat bij interventies te land van enige omvang eenheden van meet af aan worden uitgerust met zwaar materieel. Daarnaast moet in beginsel rekening worden gehouden met de (voorwaarden-scheppende of ondersteunende) inzet van luchtmacht en marine. Zie hiervoor: Landmacht Doctrine Publikatie III ('Vredesoperaties'), Den Haag 1999, p. 79, en AIV, 'De ontwikkelingen in de internationale veiligheids-situatie in de jaren negentig: Van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid', Den Haag 1999, p. 37.

en afdwingingsoperaties. Wel is er uiteraard een verschil in de doelstellingen van een operatie, omdat bij afdwingingsoperaties de militaire dwangmaatregelen uitdrukkelijk in dienst blijven staan van de uitvoering van het door de Veiligheidsraad geformuleerde mandaat of van het humanitaire doel van de operatie.¹⁴ Dat vergt terughoudendheid en, voor zover mogelijk, de bevordering van een zekere instemming van de betrokken partijen, een toezicht op de naleving van gemaakte afspraken en een grote nadruk op samenwerking.

Zelfs als militaire middelen grootschalig worden ingezet, kan nog wel worden afgedongen op de kansen op een succesvolle afloop van gewapende interventies. Om enige kans van slagen te hebben tegenover modern uitgeruste interventiemachten, zijn minder goed toegeruste partijen in crisisgebieden hun toevlucht gaan nemen tot aangepaste strategieën, ook wel aangeduid als 'asymmetrische oorlogvoering'.¹⁵ Zij pogen het strijdtoneel te verplaatsen naar een onoverzichtelijke stedelijke omgeving ('urban warfare'), zij zijn bereid voor beperkte militaire successen grote aantallen slachtoffers te incasseren, maken gebruik van uitputtingstactieken (vertragen van onderhandelingen), geven met opzet blijk van een gebrek aan humanitaire scrupules en maken grif gebruik van (alom verkrijgbare) lichte wapens.¹⁶ Interventiemachten die als oogmerk hebben een einde te maken aan een humanitaire noodsituatie, hebben hierop vaak geen afdoende antwoord. Ondanks de veelal robuuste uitrusting van moderne strijdmachten, blijven bij een asymmetrische conflictsituatie de persoonlijke risico's voor interveniërende militairen groot en is de kans op een succesvolle afloop van een interventie geen gegeven. Deze operationeel-militaire problematiek laat de talloze politieke, sociaal-economische en emotionele problemen nog onbesproken die men tegenkomt als men een 'totale' oorlogssituatie binnen een afzienbare termijn wenst om te buigen tot een veilige en enigszins stabiele situatie.

De gevoelde noodzaak om bij afdwingingsoperaties militaire middelen grootschalig in te zetten en de onzekerheid over een succesvolle en 'maakbare' afloop hebben de internationale gemeenschap voor een aantal ingewikkelde dilemma's gesteld. Staten voelen zich steeds nadrukkelijker voor de keuze gesteld om bij conflicten met een urgent humanitair karakter zich ofwel afzijdig te houden, ofwel grootschalig en langdurig in te grijpen. Vanwege de enorme kosten die zijn gemoeid met een militaire interventie, de risico's die ingezette militairen lopen en de beperkte militaire middelen, lijken juist die regeringen terughoudend te zijn die wel over het passende materieel kunnen beschikken. Deze terughoudendheid wordt verder versterkt als staten worden geconfronteerd

14 In sommige doctrines wordt een onderscheid gemaakt tussen oorlogvoering en 'Military Operations Other Than War' (MOOTW), waarbij niet zozeer een verschil wordt gemaakt in het geweldsniveau als wel in de doelstellingen van operaties (zie bijvoorbeeld L. Freedman, *The revolution in Strategic Affairs* (Adelphi paper 318), Oxford 1998, p. 47, noot 4). In de Britse 'Strategic Defence Review' wordt zelfs hierbij geen verschil gemaakt. De gehanteerde term 'interventie' wordt gebruikt voor alle vormen van militair optreden in het hogere deel van het geweldsspectrum, ongeacht of het militaire geweld wordt toegepast ter verdediging van NAVO-grondgebied, daarbuiten in een klassiek scenario (Koeweit) of ter beëindiging van een complex intrastatelijk conflict.

15 L. Freedman, 'The Changing Forms of Military Conflict' in: *Survival*, vol. 40, no. 4. (Winter 1998-1999), p. 41.

16 Zie voor de proliferatie van kleine wapens: Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Conventionele Wapenbeheersing. Dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden', Den Haag 1998.

met de machtsbelangen en invloedssferen van grote mogendheden, of met een onduidelijke rechtsbasis voor gewapend ingrijpen.

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat staten bij voorkeur *niet* interveniëren, *tenzij* er dwingende redenen zijn dat wel te doen. Deze redenen zijn in de regel niet van louter humanitaire aard, maar maken deel uit van bredere geopolitieke en veiligheidsoverwegingen van staten. De ervaring leert dat staten niet interveniëren bij bondgenoten, tegen vriendschappelijke regeringen en tegen grote mogendheden of staten in de onmiddellijke invloedssfeer daarvan, hoezeer regeringen zich ook misdragen.

Daarnaast kan worden geconstateerd dat de terughoudendheid van staten om in andere staten te interveniëren ook te maken heeft met de politieke onzekerheid van regeringen ten aanzien van acties die niet direct hun nationale belang *in enge zin* dienen, namelijk de verdediging van het eigen grondgebied.¹⁷ Deze terughoudendheid wordt verder versterkt wanneer een crisis zich ver weg afspeelt, in gebieden met weinig strategische waarde of in regio's waarover de pers nauwelijks bericht. Anderzijds wordt de druk om in te grijpen sterker gevoeld naar gelang crises naderbij zijn. De effecten van dergelijke crises (vluchtelingenstromen, 'spill-over') zijn dan duidelijk zichtbaar en kunnen bovendien de regionale stabiliteit ondermijnen. Dergelijke overwegingen leiden welhaast onvermijdelijk tot een selectiviteit, die op zichzelf moeilijk te rijmen is met de gelijkwaardige behandeling van gelijksoortige situaties die de internationale rechtsorde idealiter zou vereisen.

Vooralsnog is de krijgsmacht van de Verenigde Staten de enige die met zijn militair-strategische middelen in staat is een significante mondiale veiligheidsrol te spelen. Tegelijk kan echter worden geconstateerd dat de animo in de Verenigde Staten onder druk staat om na veertig jaar Koude Oorlog een wereldwijde rol te blijven spelen. Bepalend voor de huidige Amerikaanse stellingname is een presidentiële richtlijn die kort na de terugtrekking uit Somalië van kracht werd.¹⁸ Deze richtlijn komt erop neer dat de VS alleen dan participeert in vredesmissies als er een sprake is van een 'nationaal belang'¹⁹, als er een overtuigende 'exit strategy' bestaat, als de VS zelf de militaire leiding heeft, als het Amerikaanse publiek brede steun geeft en als de 'overwinning' verzekerd is. In het licht van dergelijke voorwaarden hebben sommigen²⁰

17 Zie onder meer: E. Luttwak, 'A Post heroic Military Policy' in: Foreign Affairs, vol. 75., no. 4., (July-August 1996), p. 33-44.

18 Presidential Directive 25, uitgebracht in Mei 1994

19 Indicatief voor de invulling van het nationale belang van de Verenigde Staten is de uitkomst van een discussie, in 1996 georganiseerd door de Commission on American National Interests. De discussie werd gevoerd door verschillende congresleden, regeringsmedewerkers en politiek analisten. Volgens hen zijn er slechts vijf *vital national interests* die *dwingen* tot optreden: een dreiging met massavernietigingswapens, de opkomst van een vijandige grootmacht in Europa of Azië, een vijandige macht op zee of aan de grenzen van de VS, een ineenstorting van economisch, financieel of milieu-systeem en het voortbestaan van geallieerden. *Ze* belangrijke nationale belangen zijn regionale proliferatie massavernietigingswapens en agressie tegen geallieerde landen. Grootschalige mensenrechtenschendingen behoren samen met politiek pluralisme, democratie in strategisch belangrijke gebieden tot de *gewone* nationale belangen. *Minder* beduidende belangen zijn: handelstekorten en democratie in het algemeen. Bovenstaande indeling heeft overigens niet verhinderd dat de VS -weliswaar na aarzelingen- toch heeft deelgenomen aan IFOR/SFOR in Bosnië en KFOR in Kosovo.

20 Hoffmann (1996), pp. 34-35.

gesignaleerd dat de beginselen van staatssoevereiniteit en non-interventie niet alleen worden gehuldigd door zwakke regimes die vrezen dat de internationale gemeenschap al te gemakkelijk tot ingrijpen in binnenlandse crises besluit. Ook de staten die over de militaire middelen voor gewapende interventie beschikken, beroepen zich graag op deze beginselen, maar dan om te voorkomen dat een morele interventieplicht ontstaat die 'evenzeer een politieke dwangbuis wordt als het juridische interventieverbod dat was onder het Westfaalse stelsel'.²¹

Kortom, er is onmiskenbaar sprake van een toenemend belang in de internationale betrekkingen van de fundamentele rechten van de mens; deze ontwikkeling heeft evenwel niet direct geleid tot een groeiende bereidheid tot mondiaal gewapend ingrijpen. Afgezien van de vraag of de toepassing van geweld in alle gevallen het meest geschikte middel is ter voorkoming of beëindiging van een humanitaire noodsituatie, moet worden vastgesteld dat juist regeringen die de middelen tot ingrijpen bezitten, zich terughoudend opstellen, zeker als het gaat om optreden buiten hun eigen regio of om acties die een duidelijke rechtsbasis ontberen.

21 P.H. Kooijmans, 'Het non-interventiebeginsel herijkt' in: Internationale Spectator, oktober 1996.

IV Humanitaire interventie met een mandaat van de Veiligheidsraad

IV.1 De rol van de Veiligheidsraad

In de jaren negentig is de Veiligheidsraad bereid gebleken niet alleen interstatelijk geweld, maar ook grootschalige mensenrechtenschendingen -op basis van zijn bevoegdheden neergelegd in Hoofdstuk VII VN-Handvest- te beoordelen als een bedreiging voor de internationale vrede en de veiligheid om zodoende gewapende interventies mogelijk te maken. Daarmee is de Veiligheidsraad afgestapt van de scheiding die hij tijdens de Koude Oorlog maakte tussen de (militair-strategische) veiligheidsproblematiek en humanitaire overwegingen.²² Tegen deze achtergrond heeft de Veiligheidsraad zich in de loop van de jaren negentig actief bemoeid met de interne situatie in Irak, het voormalig Joegoslavië, Liberia, Somalië, Haïti, Angola, Rwanda, Burundi, Zaïre, Albanië, de Centraal Afrikaanse Republiek, Oost-Timor, Sierra Leone en de Democratische Republiek Congo. Destabilisatie en wanorde in deze landen hebben ook feitelijk een internationale dimensie gehad, bijvoorbeeld in de vorm van vluchtelingenstromen of een dreigende uitbreiding van vijandelijkheden. De Veiligheidsraad heeft daar in zijn resoluties dan ook soms -maar lang niet altijd- naar verwezen. Geargumenteed kan zelfs worden dat de Veiligheidsraad zich in de loop van de jaren negentig juist bewust heeft gedistantieerd van het argument dat een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid alleen kan worden gebruikt als er sprake is van een 'internationale dimensie' van conflicten. De interventie in Somalië was de eerste, waarbij de Veiligheidsraad onder Hoofdstuk VII van het Handvest een operatie autoriseerde om in een intern conflict in te grijpen (resolutie 794)²³ zonder een beroep op mogelijke internationale dimensies van het conflict. Later werd dit voorbeeld gevolgd door Hoofdstuk VII-operaties in Rwanda (Resolutie 929)²⁴ en Haïti (Resolutie 940).²⁵ De Veiligheidsraad beschouwt interne conflicten met grootschalige humanitaire gevolgen tegenwoordig blijkbaar als een bedreiging voor de internationale vrede 'in their own right'. Daarmee heeft hij artikel 39 VN-Handvest een extensieve interpretatie gegeven.

Door steeds het unieke karakter van de omstandigheden rond deze operaties te benadrukken, beoogde de Veiligheidsraad het scheppen van precedënten te vermijden. Hoe

22 Dit liet onverlet dat de Veiligheidsraad de gevallen van mensenrechtenschendingen in Rhodesië (1966) en Zuid-Afrika (1977) al als een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid betitelde teneinde embargo's in te stellen. Het waren destijds vooral de ontwikkelingslanden in Azië en Afrika, die - gesteund door de Sovjet-Unie - druk uitoefenden om de Hoofdstuk VII-bepalingen van het VN-Handvest toe te passen op beide landen. In Westerse kring werd een dergelijke beoordeling oneigenlijk gevonden, omdat de situatie in Zuid-Afrika en Rhodesië feitelijk geen internationale militaire dreiging inhield.

23 Resolutie 794 (1992): 'the unique character of the present situation in Somalia and mindful of its deteriorating, complex and extraordinary nature, requiring an immediate and exceptional response'.

24 Resolutie 929 (1994): 'the current situation in Rwanda constitutes a unique case which demands an urgent response by the international community'.

25 Resolutie 940 (1994) m.b.t. Haïti: 'the unique character ... its deteriorating, complex and extraordinary nature, requiring an exceptional response.'

vaker de Raad zich echter beroept op uitzonderingssituaties, des te minder kan hij daarentegen het incidentele karakter van zijn beslissingen volhouden. De Veiligheidsraad lijkt dit te onderkennen. In Resolutie 1080 (1996) inzake het gebruik van geweld in Zaïre verwijst hij niet naar het 'unieke en complexe karakter' van de situatie ter plekke, maar wordt zonder nadere redengeving geconstateerd dat de situatie 'demands an urgent response by the international community'.

Bij bovenstaande ontwikkelingen dient te worden benadrukt dat de Veiligheidsraad ten principale een politiek forum is.²⁶ Het gezag van de Raad en zijn plaats in de internationale statengemeenschap zijn gebaseerd op het vertrouwen dat hij de bepalingen van het VN-Handvest adequaat zal uitvoeren en daarnaast op de erkenning van de rol die de permanente leden in de wereldpolitiek spelen, inclusief hun invloed op de besluitvormingsprocedures van de Veiligheidsraad (veto's). Hierdoor kunnen zich situaties voordoen, waarbij de Veiligheidsraad geen actie kan ondernemen, hoewel een dergelijke actie -bijvoorbeeld in geval van een ernstige humanitaire noodsituatie- wel gepast zou zijn. De Veiligheidsraad is in de jaren negentig in staat gebleken vergaande resoluties te aanvaarden, bijvoorbeeld met betrekking tot Somalië, Bosnië en Haïti. Maar hij heeft zich anderzijds niet uitgesproken over ingrijpen in de binnenlandse situatie van de permanente leden zelf (Tibet, Tsjetsjenië), noch over een militaire bemoeienis met conflicten, zoals die in Algerije.

Een belangrijke begrenzing van de mogelijkheden van de Veiligheidsraad ligt voorts in het feit dat hij voor de uitvoering van zijn interventies afhankelijk is van de bereidheid van de VN-lidstaten hiervoor militaire middelen ter beschikking te stellen. Afdwinging door de Verenigde Naties zelf zou alleen mogelijk zijn als er een zelfstandige VN-legermacht zou bestaan. Hoewel een dergelijke legermacht in het VN-Handvest zelf is voorzien, moet de kans dat het daarvan ooit daadwerkelijk zal komen nog steeds als uiterst klein worden beschouwd.²⁷ In de beslissingen van de Veiligheidsraad spelen daarom, naast politieke overwegingen ook praktische afwegingen een belangrijke rol: als de Veiligheidsraad het eens kan worden over de ernst van een situatie binnen een bepaalde staat, dan dient hij zich er daarnaast van te vergewissen of voldoende VN-lidstaten bereid zijn militaire middelen ter beschikking te stellen (via een VN-operatie danwel een 'coalition of the willing'). Een gebrek aan bereidheid onder de VN-lidstaten om deze middelen in voldoende mate ter beschikking te stellen, heeft de VN in het verleden voor problemen geplaatst, die er in een aantal gevallen toe hebben geleid dat de VN -soms aanzienlijke- beperkingen ondervond bij het initiëren of het uitvoeren van vredesoperaties.

26 Dit laat onverlet dat de Veiligheidsraad wel gebonden is aan het internationale recht. Zo oordeelde het Internationaal Gerechtshof in de Admissions Case (1948) dat 'The political character of an organ cannot release it from the observance of the treaty provisions established by the Charter when they constitute limitations on its powers or criteria for its judgement' (Conditions of admission of a state to membership in the United Nations, Advisory opinion of May 28th 1948, p. 64).

27 Illustratief is de gang van zaken rond de Nederlandse inspanningen, onder voormalig Minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo, om te komen tot de oprichting van een VN-Brigade. Zowel de permanente leden van de Veiligheidsraad als een groot aantal Niet Gebonden Landen toonden zich -om uiteenlopende redenen- terughoudend over deze gedachte. Van een breed draagvlak voor een VN-legermacht lijkt momenteel dan ook geen sprake. Zie voor nadere aspecten van een VN-Brigade: D. Leurdijk (ed), 'A UN Rapid Deployment Brigade. Strengthening the capacity for quick response', Den Haag 1995.

IV.2 Mogelijke aanpassingen in de Veiligheidsraad

In de discussie over de effectiviteit van de Veiligheidsraad staan twee verschillende percepties tegenover elkaar. Enerzijds wordt betoogd dat de besluitvorming in de Veiligheidsraad, na een periode van grote dynamiek in de eerste helft van de jaren negentig, thans wordt bemoeilijkt door een argwanende houding van de Russische Federatie en China jegens de Westelijke permanente leden. Zonder fundamentele koerswijziging zou de Raad het risico lopen zichzelf door toenemende interne tegenstellingen 'buiten spel' te zetten. Anderzijds wordt erop gewezen dat de Veiligheidsraad nog steeds de meest actieve periode meemaakt sinds zijn oprichting. In deze laatste visie wordt benadrukt dat, na een inzinking halverwege de jaren negentig als gevolg van grote problemen rond verschillende VN-missies (UNOSOM en UNPROFOR), thans weer bijna 40.000 manschappen voor verschillende VN-operaties door de Veiligheidsraad zijn geautoriseerd. Bovendien toont een inventarisatie van het gebruik van het vetorecht aan dat de permanente leden van de Veiligheidsraad in de jaren negentig hiervan slechts in zeer beperkte mate gebruik hebben gemaakt,²⁸ terwijl het aantal resoluties van de Raad tegelijkertijd is gestegen. Met enige graduele aanpassingen zouden volgens deze visie de vooruitzichten voor een verbeterde effectiviteit en legitimiteit van de Veiligheidsraad nog niet zo slecht zijn. Niettemin moet toch worden geconstateerd dat juist de vooruitzichten voor een grotere effectiviteit van de Veiligheidsraad weinig hoopgevend zijn. Beraadslagingen over de hervorming van de Veiligheidsraad -zowel in formele VN-fora zoals de 'Open Ended Working Group'²⁹ als in informele gespreksgroepen zoals de 'Carlsson groep'³⁰- zijn geheel vastgelopen.

28	Periode	China*	Frank	V.K.	VS	Rusl/S.U.	Totaal
	Totaal	5	18	32	72	120	247
	1996-1999	2	-	-	2	-	4
	1986-1995	-	3	8	24	2	37
	1976-1985	-	9	11	34	6	60
	1966-1975	2	2	10	12	7	33
	1956-1965	-	2	3	-	26	31
	1946-1955	1	2	-	-	79	82

* Tussen 1946 en 1971 werd de Chinese zetel in de Veiligheidsraad bezet door de Republiek China (Taiwan), dat in één geval een veto heeft uitgesproken (toelating van Mongolië tot de VN in 1955).

De AIV en CAVV tekenen bij dit overzicht aan dat het gebruik van het vetorecht niet alles zegt over de besluitvaardigheid van de Veiligheidsraad. Niet opgenomen in het overzicht is het aantal malen dat een resolutievoorstel gestrand is door de dreiging een veto uit te spreken, of de gevallen waarbij permanente leden na lange onderhandelingen en onder grote druk akkoord zijn gegaan met een afgezwakte resolutie-tekst. Ook biedt het bovenstaande overzicht geen inzicht in het belang van de kwesties die door een veto werden geblokkeerd.

29 De volledige naam luidt: 'Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the membership of the Security Council and other Matters related to the Security Council'

30 De Carlsson Groep -ook wel Groep van Zestien geheten- is op initiatief van Zweden opgericht om in informele sfeer een breed scala aan mogelijke VN-hervormingen te bespreken. De groep bestaat uit: Australië, Brazilië, Canada, Egypte, Ierland, India, Indonesië, Ivoorkust, Jamaica, Japan, Mexico, Nederland, de Tsjechische Republiek, Zuid-Afrika, Zuid-Korea en Zweden.

De hervormingsdiscussies spitsen zich thans toe op uitbreiding van het ledental van de Veiligheidsraad en op inperking van het vetorecht. Wat de uitbreidingskwestie betreft, spelen in de discussies van de 'Open Ended Working Group' met name de kandidaturen van Duitsland en Japan voor een permanente zetel een belangrijke rol. Deze kandidaturen ontberen echter een breed politiek draagvlak als niet tegelijkertijd aandacht wordt geschonken aan de wens van de niet-Westelijke landen beter vertegenwoordigd te zijn in de Veiligheidsraad. Juist hier ligt één van de grootste struikelblokken. Het probleem is dat onder deze niet-Westelijke landen geen enkele overeenstemming bestaat over de staten die Azië, Latijns-Amerika en Afrika zouden moeten vertegenwoordigen.³¹

Ook de beraadslagingen over een mogelijke aanpassing van het vetorecht bevinden zich in een impasse. De permanente leden van de Veiligheidsraad zijn niet bereid in te stemmen met een wijziging van het VN-Handvest die herziening van hun vetorecht mogelijk maakt. Ook staan zij niet open voor 'zachtere opties' zoals het uitspreken van een verklaring waarin afstand wordt genomen van het gebruik van het vetorecht in zaken die niet Hoofdstuk VII van het VN-Handvest (internationale vrede en veiligheid) betreffen. Uiteindelijk is de 'Open Ended Working Group' in haar laatste rapport (30 juli 1999) niet verder gekomen dan een aanbeveling de beraadslagingen in 2000 voort te zetten.

De vraag waarop de adviesaanvraag zich met betrekking tot het functioneren van de Veiligheidsraad concentreert, is of deze door de uitbreiding van zijn ledental en aanpassing van het vetorecht werkelijk slagvaardiger zou worden, in het bijzonder in humanitaire noodsituaties. In de hervormingsdiscussies is het argument van de slagvaardigheid in elk geval ondergeschikt gemaakt aan andere doelstellingen, zoals representativiteit, gelijkwaardigheid en openheid. Alleen wat de laatste doelstelling aangaat heeft de Veiligheidsraad zich de afgelopen jaren in positieve zin kunnen aanpassen. Meer dan voorheen wordt tegenwoordig in open zittingen vergaderd. Ook is de informatieverstrekking aan -en wisselwerking met- de Algemene Vergadering aanzienlijk verbeterd. Tegelijk, echter, heeft zich daardoor ook een zekere 'vervlakking' van de debatten in de Veiligheidsraad voorgedaan. Deze debatten krijgen een toenevend plichtmatig karakter, terwijl de werkelijke onderhandelingen steeds meer elders -buiten de formele zittingen van de Veiligheidsraad- worden gevoerd. Bij een substantiële uitbreiding van de Veiligheidsraad kan deze 'vervlakking' verder toenemen. Door een groter aantal leden ontstaat bovendien het risico dat zich vaste politieke (Noord-Zuid) coalities zullen vormen die de besluitvorming van de Veiligheidsraad op een vergelijkbare wijze bemoeilijken als die van de Algemene Vergadering. Het karakter van het overleg van de Algemene Vergadering kan een dergelijke moeizame besluitvorming in het algemeen velen. Moeizame besluitvorming is evenwel onverenigbaar met de urgentie waarmee de Veiligheidsraad bij tijden besluiten dient te nemen. Ook benadrukken de AIV en CAVV hier dat slagvaardig optreden van de Veiligheidsraad niet *per se* afhangt van de afschaffing of relativering van het vetorecht. Dergelijke maatregelen zouden er namelijk juist toe kunnen leiden dat de permanente leden de Veiligheidsraad per saldo een steeds minder aantrekkelijk forum zouden vinden om eventuele acties in af te stemmen.

31 Overigens zijn ook de kandidaturen van Duitsland en Japan zelf niet onbetwist. Landen als Italië en India storen zich in hoge mate aan het gemak waarmee een permanente zetel, inclusief het vetorecht, beide kandidaten wordt toegedicht.

De CAVV en AIV constateren op grond van het voorgaande dat de kans klein is dat de hervormingsvoorstellen met betrekking tot het functioneren van de Veiligheidsraad, die in thans VN-verband worden besproken, binnen afzienbare tijd tot resultaten zullen leiden. Hoewel uitbreiding van de Veiligheidsraad en inperking van het vetorecht het draagvlak en de legitimiteit van de Veiligheidsraad kunnen vergroten, kunnen er vraagtekens worden geplaatst bij de potentiële betekenis hiervan voor de slagvaardigheid van de Veiligheidsraad.

V De Humanitaire interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad

Zoals uit het voorgaande hoofdstuk blijkt, mag thans niet teveel worden verwacht van de discussies over hervormingen van de Veiligheidsraad. Dit betekent dat zich ook in de toekomst humanitaire noodsituaties kunnen voordoen, waarbij de Veiligheidsraad om politieke redenen niet tot een effectieve besluitvorming kan of wil komen. Daarom blijft de volkenrechtelijke vraag actueel of staten in uitzonderlijke omstandigheden mogen besluiten tot een humanitaire interventie zonder autorisatie van de Veiligheidsraad.

Naar het oordeel van de CAVV en AIV dienen hierbij de volgende basisvragen te worden beantwoord:

- 1) Kan geweldsgebruik voor humanitaire doeleinden zonder mandaat van de Veiligheidsraad worden gezien als een recht in wording op basis van een zich ontwikkelend gewoonterecht?
- 2) Of kan een beroep op een humanitaire noodsituatie dienen als juridische rechtvaardigingsgrond voor een interventie die in de huidige stand van het volkenrecht nog steeds als onrechtmatig moet worden beschouwd?

Deze vragen worden allereerst naar de huidige stand van het internationale recht beantwoord; vervolgens (in paragraaf 5.2.) zal worden ingegaan op de (wenselijke) verdere rechtsontwikkeling.

V.1 Internationaalrechtelijk kader

Het algemene internationaalrechtelijke kader wordt in hoofdzaak beheerst door het VN-Handvest. Allereerst kan worden gewezen op artikel 2 (4) VN-Handvest, waarin het geweldsverbod is neergelegd, en het respect voor territoriale integriteit van staten. Op het interstatelijke geweldsverbod zijn in het Handvest drie uitzonderingen voorzien, namelijk:

- 1) artikel 42 en 53: de mogelijkheid van gewapend geweld, geautoriseerd door de Veiligheidsraad, nadat deze overeenkomstig artikel 39 heeft vastgesteld dat er sprake is van een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid (zie daarvoor ook hoofdstuk 4 van dit advies);
- 2) artikel 51: het recht op individuele of collectieve zelfverdediging;
- 3) artikel 107: actie gericht tegen de vijanden van de oprichters van de VN tijdens de Tweede Wereldoorlog. Deze uitzondering heeft tegenwoordig geen betekenis meer.

De AIV en CAVV zijn van oordeel dat Artikel 2(4) VN-Handvest, behalve de drie hiervoor genoemde uitzonderingen, een dwingend verbod (*ius cogens*) bevat op het gebruik van of het dreigen met geweld en dus geen juridische ruimte laat voor gewapende interventie op het grondgebied van een andere staat zonder diens toestemming. Zowel de *travaux préparatoires*, de context en onderlinge verhouding van de diverse relevante bepalingen, alsook diverse resoluties van de Algemene Vergadering bevestigen dit.³²

32 De meest relevante resoluties in dit verband zijn:

- the Declaration on the Inadmissibility of Intervention (resolutie 2131 (XX), 1965);
- the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-Operation among States in accordance with the Charter of the United Nations (resolutie 2625 (XXV), 1970), en
- the Definition of Aggression (resolutie 3314 (XXIX), 1974).

Rechtsgrondslag

Voor een mogelijke grondslag in het huidige recht voor ongeautoriseerde humanitaire interventie is in de literatuur evenwel een beroep gedaan op de zogeheten 'link-theorie'. Volgens deze theorie zou het falen van het stelsel van collectieve veiligheid, zoals neergelegd in het VN-Handvest, een veronderstelde gewoonterechtelijke regel uit de periode vóór de totstandkoming van de VN inzake de rechtmatigheid van de humanitaire interventie doen herleven.³³ De AIV en CAVV onderschrijven in dit verband nog steeds de conclusie van het ACM/CAVV advies van 1992 dat bij de 'link-theorie' een aantal kanttekeningen kan worden geplaatst. Deze rechtvaardigen de conclusie dat deze theorie geen rechtsgrondslag kan vormen voor humanitaire interventie. Het belangrijkste bezwaar richt zich tegen de veronderstelling dat zich vóór 1945 ooit een gewoonterechtelijke regel heeft ontwikkeld die een juridische basis geeft aan humanitaire interventie. Bovendien zijn uit de statenpraktijk vóór 1945 geen goede voorbeelden te geven en ontbreekt de noodzakelijke rechtsovertuiging terzake. In de tweede plaats kan men zich afvragen of een dergelijke reeds bestaande gewoonterechtelijke regel kan voortbestaan naast het Handvest. De opstellers van het VN-Handvest heeft onder andere voor ogen gestaan aan het recht tot geweldsgebruik (*ius ad bellum*) een nieuwe invulling te geven door het opstellen van de eerder genoemde drie uitzonderingen op het geweldverbod.

Rechtvaardigingsgronden

De vraag rijst vervolgens of er op basis van het huidige internationaal gewoonterecht rechtvaardigingsgronden voor ongeautoriseerde humanitaire interventie kunnen worden aangevoerd. Het internationaal gewoonterecht erkent immers van oudsher dat er omstandigheden zijn die het onrechtmatig karakter van bepaalde handelingen van een staat teniet doen of daarvoor geen aansprakelijkheid doen ontstaan voor de betrokken staat; een redenering die in wezen neerkomt op het beginsel van 'nood breekt wet'. Sommige potentieel in aanmerking komende gewoonterechtelijke rechtvaardigingsgronden zijn door de International Law Commission (ILC) van de Verenigde Naties in het kader van het leerstuk van de staatsaansprakelijkheid omschreven in een aantal ontwerp-artikelen. De discussie daarover is nog niet afgerond.

In de eerste plaats kan worden gedacht aan de rechtvaardigingsgrond van 'state of necessity' zoals geformuleerd in artikel 33 van het ILC-ontwerp inzake de staatsaansprakelijkheid.³⁴ Volgens het commentaar van de Speciale Rapporteur en van de ILC bij

33 Deze 'link-theorie' strekt in feite tot toepassing van de *clausula rebus sic stantibus* op de bepalingen van het VN-Handvest inzake de bescherming en bevordering van de internationale vrede en veiligheid, waarmee naast de bestaande uitzonderingen een nieuwe uitzondering op het geweldverbod van Artikel 2 lid 4 van het VN-Handvest zou worden gecreëerd.

34 Artikel 33 luidt als volgt:

'1. A state of necessity may not be invoked by a State as a ground for precluding the wrongfulness of an act of that State not in conformity with an international obligation of the state unless:
(a) the act was the only means of safeguarding an essential interest of the State against a grave and imminent peril; and
(b) the act did not seriously impair an essential interest of the State towards which the obligation existed.
2. In any case, a state of necessity may not be invoked by a State as a ground for precluding wrongfulness:
(a) if the international obligation with which the act of the State is not in conformity arises out of a peremptory norm of general international law; or
(b) if the international obligation with which the act of the State is not in conformity is laid down by a treaty which, explicitly or implicitly, excludes the possibility of invoking the state of necessity with respect to that obligation; or
(c) if the State in question has contributed to the occurrence of the state of necessity.'

artikel 33 kan dit artikel geen aanknopingspunt bieden voor ongeautoriseerde humanitaire interventie.³⁵ Een beroep op 'state of necessity' is immers niet toegestaan voor schendingen van regels van dwingend volkenrecht, zoals het verbod op het gebruik van of het dreigen met geweld. Bovendien is in meer recente gevallen van humanitaire interventie uiterst zelden een beroep gedaan op deze rechtvaardigingsgrond.³⁶ Op basis van deze argumenten zijn de CAVV en AIV tot de conclusie gekomen dat artikel 33 zich niet leent als rechtvaardigingsgrond ten behoeve van ongeautoriseerde humanitaire interventie.

Ook kan de vraag worden gesteld of het beginsel van 'distress' uit artikel 32 van hetzelfde ILC-ontwerp inzake staatsaansprakelijkheid een rechtvaardigingsgrond voor humanitaire interventie zou kunnen opleveren.³⁷ De Speciale Rapporteur benadrukt in zijn rapport dat het historisch gegroeide toepassingsgebied van artikel 32 (in het bijzonder schepen en vliegtuigen betreffend) niet te ver zou moeten worden uitgebreid buiten die specifieke context 'and certainly not into the general field of humanitarian intervention'.³⁸ Het Verenigd Koninkrijk toonde zich daarentegen 'critical of the limitation of article 32 to persons in the care of the state concerned'. Het riep op 'for the draft articles explicitly to recognize emergency humanitarian intervention'.³⁹ In reactie hierop oordeelde de Speciale Rapporteur weer dat een dergelijke situatie juist zou moeten worden geregeld in het kader van artikel 33 en niet onder het beginsel van 'distress'.⁴⁰ De AIV en CAVV benadrukken in dit verband dat het pleidooi van het Verenigd Koninkrijk, dat overigens niet wordt onderschreven door de andere permanente leden van de Veiligheidsraad, slechts betrekking heeft op acties van zeer beperkte omvang en doelstelling, en dus niet op de in dit advies besproken interventies ter voorkoming of beëindiging van grootschalige schendingen van de fundamentele mensenrechten.

De AIV en CAVV concluderen uit het voorgaande dat er naar de huidige stand van het internationale recht onvoldoende rechtsgrondslag bestaat voor ongeautoriseerde humanitaire interventie. Evenmin mag voor een dergelijke interventie, volgens de thans gangbare interpretatie, een beroep worden gedaan op de bestaande gewoonterechtelijke rechtvaardigingsgronden 'state of necessity' en 'distress'.

35 International Law Commission, Second Report on State Responsibility by James Crawford, Special Rapporteur, A/CN.4/498/Add.2, paragrafen 286-287 en Report of the International Law Commission on the work of its fifty-first session 3 May-23 July 1999, A/54/10, pagina 185, paragraaf 384 en 387.

36 Het enige voorbeeld tot 1980 was de Belgische reddingsoperatie in Congo in 1960; de Veiligheidsraad heeft ten aanzien van dit argument toen geen standpunt ingenomen. Zie ook: A/CN.4/498/Add.2, pag. 26, noot 527.

37 Artikel 32 luidt als volgt:

'1. The wrongfulness of an act of a state not in conformity with an international obligation of that State is precluded if the author of the conduct which constitutes the act of that state had no other means, in a situation of extreme distress, of saving his life or that of persons entrusted to his care.
2. Paragraph 1 shall not apply if the state in question has contributed to the occurrence of the situation of extreme distress or if the conduct in question was likely to create a comparable or greater peril.'

38 A/AC.4/498/Add.2, pag. 23, paragraaf 272.

39 Ibidem, pag. 22, paragraaf 269.

40 Eerder vermeld Rapport ILC, A/54/10, pag. 180, paragraaf 367.

V.2 Rechtsontwikkeling

De vraag rijst evenwel of een beroep op een humanitaire noodzaak op zichzelf kan worden beschouwd als rechtvaardigingsgrond voor een ongeautoriseerde interventie, die naar de huidige stand van het volkenrecht nog steeds als onrechtmatig moet worden beschouwd. Of kan zelfs worden gesproken van nieuw recht in wording met betrekking tot ongeautoriseerde humanitaire interventie op basis van een zich ontwikkelend gewoonterecht?

Bij de beantwoording van dergelijke vragen speelt allereerst de verhouding tussen het VN-handvest en het algemeen volkenrecht een rol. In dit verband dient te worden gewezen op de uitspraak van het Internationaal Gerechtshof in de Nicaragua-zaak '...that the United Nations Charter ... by no means covers the whole area of the regulation of the use of force in international relations'.⁴¹ Anderzijds zijn de CAVV en AIV hiervoor al tot de conclusie gekomen dat er naast het VN-Handvest geen ruimte is voor het voortbestaan van een oude gewoonterechtelijke regel als rechtsgrond voor humanitaire interventie. Dit betekent evenwel niet dat identieke verdragsregels en gewoonterechtelijke regels met betrekking tot hetzelfde vraagstuk niet naast elkaar kunnen bestaan. Het Hof heeft deze mogelijkheid uitdrukkelijk erkend en er tevens op gewezen dat 'there are no grounds for holding that when customary international law is comprised of rules identical to those of treaty law, the latter 'supervenes' the former, so that the customary international law has no further existence of its own'.⁴² Wel is het zo dat identieke verdrags- en gewoonte-regels onderscheiden kunnen worden voor wat betreft hun interpretatie en toepassing.⁴³

Om evenwel, in afwijking van de bepalingen van het VN-Handvest inzake het verbod op het gebruik van geweld, aanknopingspunten te vinden voor een antwoord op beide hiervoor gestelde vragen, dient men zich te richten op de statenpraktijk gedragen door de rechtsovertuiging van staten. Zodoende kan een gewoonterechtelijke evolutie, of het begin ervan, worden aangeduid. Hierbij doet zich echter een aantal problemen voor:

- 1) De statenpraktijk van ongeautoriseerde humanitaire interventie na 1945 is uiterst beperkt. Tegen deze achtergrond moet rekening worden gehouden met de uitspraak van het Internationaal Gerechtshof in de Nicaragua-zaak waar het Hof in 1986 stelde: '...that instances of State conduct inconsistent with a given rule should generally have been treated as breaches of that rule, not as indications of the recognition of a new rule. If a State acts in a way prima facie incompatible with a recognized rule, but defends its conduct by appealing to exceptions or justifications contained within the rule itself, then whether or not the State's conduct is in fact justifiable on that basis, the significance of that attitude is to confirm rather than to weaken the rule'.⁴⁴

41 I.C.J. Reports, 1986, pag. 94, paragraaf 176.

42 I.C.J. Reports, 1986, pag. 95, paragraaf 177.

43 'A State may accept a rule contained in a treaty not simply because it favours the application of the rule itself, but also because the treaty establishes what that State regards as desirable institutions or mechanisms to ensure implementation of the rule. Thus, if that rule parallels a rule of customary international law, two rules of the same content are subject to separate treatment as regards the organs competent to verify their implementation, depending on whether they are customary rules or treaty rules' (I.C.J. Reports, 1986, pag. 95, paragraaf 178).

4 I.C.J. Reports, 1986, pag. 98, paragraaf 186.

Hoewel 'reliance by a State on a novel right or an unprecedented exception to the principle might, if shared in principle by other States, tend towards a modification of customary international law'⁴⁵, zal het ontstaan van een nieuwe rechtsgrond voor humanitaire interventie via de gewoonterechtelijke weg bijzonder moeilijk zijn.

- 2) In het licht van het voorgaande zou men geneigd kunnen zijn meer gewicht toe te kennen aan de rechtsovertuiging die door staten wordt uitgesproken. Maar ook hier dient zich een aantal problemen aan. De situaties en omstandigheden waarin staten hun juridisch standpunt terzake vertolken, kunnen immers tot uiteenlopende redeneringen leiden: het kan gaan om het verdedigen van een uitgevoerde humanitaire interventie ten overstaan van de internationale publieke opinie of voor de Veiligheidsraad, maar ook om pleidooien als verweerder in een gerechtelijke procedure voor het Internationaal Gerechtshof. Het kan ook een debat in de Veiligheidsraad betreffen over de noodzaak of mogelijkheid van een geautoriseerde humanitaire interventie of om het verlenen van een machtiging daartoe, dan wel om een debat in de Algemene Vergadering los van een concrete crisissituatie. Opnieuw menen de AIV en CAVV dat hier verwezen moet worden naar de uitspraak in de Nicaragua-zaak uit 1986. Hoewel het Hof enerzijds stelde dat 'it would ... seem apparent that the attitude referred to expresses an *opinio iuris* respecting such rule (or set of rules), to be thenceforth treated separately from the provisions, especially those of an institutional kind, to which it is subject on the treaty-law plane of the Charter', stelde het in dezelfde paragraaf dat deze *opinio iuris* 'may, though with all due caution, be deduced from, *inter alia*, the attitude of the Parties and the attitude of States towards certain General Assembly resolutions ...'.⁴⁶

Op basis van de *Official Records* van de 54e Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (september 1999), die grotendeels in het teken stond van het debat over ongeautoriseerde humanitaire interventie en het NAVO-ingrijpen rond Kosovo, en van de *Provisional Verbatim Records* van de Veiligheidsraad -voor zover het debatten betrof waarin sprake was van een humanitaire noodsituatie⁴⁷- komen de AIV en CAVV tot het oordeel dat op grond van deze discussies niet kan worden geconcludeerd dat er een universele *opinio iuris* bestaat ten aanzien van de rechtmatigheid van humanitaire interventie. De CAVV en AIV stellen vast dat staten tijdens het debat van de 54ste Algemene Vergadering met betrekking tot ongeautoriseerde humanitaire interventie wel termen gebruikten zoals *legitimate, justified, in accordance with the provisions and/or purposes and principles of the UN-Charter, in accordance with general international law*. Het gebruik van dergelijke termen betekent op zichzelf echter niet dat daardoor ook kan worden gesproken van de feitelijke vorming van internationaal gewoonterecht terzake. Een *opinio iuris* lijkt namelijk niet aan het uitkristalliseren te zijn, gelet op vooral de andersluidende standpunten van belangrijke landen zoals Rusland, China en India.

⁴⁵ Ibidem, pag. 109, paragraaf 207.

⁴⁶ I.C.J. Reports, 1986, pag. 100, paragraaf 188.

⁴⁷ Bestudeerd zijn de debatten rond de humanitaire crises in Irak (kwestie van de Koerden), Somalië, Bosnië-Herzegovina, Liberia, Rwanda, Haïti, Albanië, Sierra Leone, Centraal Afrikaanse Republiek, Kosovo en Oost-Timor.

Aan de hand van de discussies in VN-verband kan worden geconcludeerd dat in het bijzonder Westelijke landen zoeken naar een rechtvaardiging voor ongeautoriseerde humanitaire interventie. Bij de interventie in de Kosovo-crisis is binnen de NAVO geen overeenstemming bereikt over de rechtsgrondslag van dat optreden zonder uitdrukkelijke autorisatie van de Veiligheidsraad. Er bestond wel consensus over de noodzaak van dat optreden, doch iedere lidstaat behield zijn eigen opvattingen over de rechtvaardigingsgrond daarvan. Ook het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO (Washington, mei 1999) waarin 'non-article 5 operations' (dus anders dan voor zelfverdediging) en 'crisis response operations' een belangrijke plaats innemen, geeft geen uitsluitel over de rechtsgrondslag van humanitaire interventie zonder machtiging van de Veiligheidsraad. Deze onduidelijkheid is ook niet weggenomen door de standpunten die de NAVO-lidstaten hebben verwoord tijdens het algemene debat van de 54e Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Wellicht dient hiervoor te worden gewacht op de pleidooien ten gronde in de procedure die de Federale Republiek Joegoslavië heeft aangespannen tegen een aantal NAVO-lidstaten -waaronder Nederland- voor het Internationaal Gerechtshof. Wat daarvan zij, en los van enkele voorbeelden van humanitaire interventie die uiteindelijk wel door de internationale gemeenschap zijn getolereerd, moet erop worden gewezen dat het uitoefenen van een eenzijdig gepostuleerd recht -door welke staat of groep van staten dan ook- tot ongeautoriseerde humanitaire interventie, leidt tot ondermijning van de basis-structuur van het VN-Handvest.⁴⁸ Het is daarom van groot belang in deze gevoelige materie naar een zo breed mogelijk draagvlak in de internationale gemeenschap te blijven streven.

In dit verband merken de AIV en CAVV ook op dat zelfs indien er zich een regionale *opinio iuris* met betrekking tot een rechtsgrondslag voor humanitaire interventie aan het ontwikkelen is, de fundamentele vraag zich blijft aandienen of een dergelijke gewoonterechtelijke rechtsvorming wel mogelijk is indien ze ingaat tegen regels van *ius cogens*, zoals het verbod op het gebruik van of de dreiging met geweld, tenzij de uitzondering wordt beschouwd als al deel uitmakend van deze *ius cogens* norm.

Op grond van het voorgaande stellen de CAVV en AIV vast dat er op dit moment niet alleen sprake is van onvoldoende rechtsgrondslag voor humanitaire interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad, maar dat een dergelijke rechtsgrondslag zich ook niet duidelijk ontwikkelt. Tezelfdertijd onderkennen de AIV en CAVV echter dat men bij de interpretatie en toepassing van het internationaal recht heden ten dage situaties niet meer kan negeren waarin fundamentele mensenrechten op grote schaal (dreigen te) worden geschonden en de internationale gemeenschap geen stappen onderneemt ter beëindiging of ter voorkoming daarvan. In dit verband hechten beide adviesraden grote waarde aan de toenemende betekenis van de plicht tot internationale bescherming en bevordering van de fundamentele mensenrechten. Deze plicht vormt, naar het oordeel van de CAVV en AIV, de basis voor de verdere ontwikkeling van een gewoonterechtelijke rechtvaardigingsgrond ten behoeve van humanitaire interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad.

⁴⁸ De commissieleden Dr. E.P.J. Myjer en Prof. Dr. K.C. Wellens zijn -in afwijking van het gestelde in de hoofdtekst- van oordeel dat het ontbreken van een ondubbelzinnige formulering in het NAVO Strategisch Concept ten voordele van de geldende exclusiviteit van de bevoegde VN-organen in verband met de uitzonderingen op het geweldsverbod, het openlaten van de mogelijkheid om in afwijking daarvan 'non-article 5 operations' uit te voeren -die niet noodzakelijkerwijze alleen maar met toestemming van en onder gezag van de VN zouden kunnen plaatsvinden- op zichzelf al een ondermijning van de basisstructuur van het VN-Handvest vormt.

In dit verband speelt vooral artikel 2(2) VN-Handvest een rol. Daarin wordt staten de verplichting opgelegd te goeder trouw de verplichtingen na te komen, die uit het Handvest voortvloeien. Daarbij moet ook worden gedacht aan de normen op het terrein van de internationale bescherming en bevordering van de rechten van de mens. Deze laatste zijn nader vorm gegeven in onder meer de artikelen 55 en 56 van het Handvest, op basis waarvan in VN-verband een groot aantal verdragen en resoluties tot stand is gebracht. Kortheidshalve zij hier verwezen naar de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948, de VN-Verdragen inzake Burger- en Politieke rechten en inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (beide van 1966) en de Genocideconventie van 1948. Deze mensenrechteninstrumenten -en ook de daarin voorziene handhavingsprocedures- hebben, naast gewoonterechtelijke regels, een wezenlijke en onomkeerbare beperking aangebracht in beginsel van respect door de VN voor zaken die wezenlijk binnen de bevoegdheid van een staat vallen (artikel 2(7) VN Handvest).⁴⁹

Ook moet worden gewezen op de uitspraak van het Internationaal Gerechtshof in de 'Case Concerning the Barcelona Traction Light and Power Company, Ltd' (1970). Het Hof bepaalde daarin dat er bepaalde rechten zijn waarvoor geldt dat 'all states can be held to have a legal interest in their protection'.⁵⁰ Het gaat daarbij, aldus het Hof, om verplichtingen jegens alle staten (*erga omnes*). Daarnaast moet in dit verband worden gewezen op de Slotverklaring van de Tweede VN-Wereldconferentie Rechten van de Mens (Wenen 1993) waarin is bepaald dat de 'promotion of all human rights is a legitimate concern of the international community'. Een derde, zeer recent voorbeeld van uitholling van nationale rechtsmacht ten gunste van de rechten van de mens betreft voorts de uitspraak van de Britse Law Lords in maart 1999 inzake de uitlevering van de voormalig Chileense president Pinochet. Daarin werd bepaald dat het leerstuk van de staatsimmunität weliswaar nog steeds van grote betekenis is, maar niet kan worden ingeroepen om een (voormalig) staatshoofd af te schermen tegen strafrechtelijke vervolging voor 'international crimes in the highest sense', zoals foltering.

De plicht tot internationale bescherming en bevordering van rechten die aan individuele mensen en groepen mensen toekomen, heeft zich, naar het oordeel van de AIV en CAVV, aldus ontwikkeld tot een overal ter wereld geldende en op alle staten van de wereldgemeenschap rustende verplichting, zowel individueel als collectief. Deze plicht heeft in toenemende mate invloed op de ontwikkeling en werking van het volkenrecht, dat van origine vooral een interstatelijk karakter had en de staatsraison diende. Daarom achten de CAVV en AIV het zeer gewenst dat in het kader van het leerstuk van de staatsaansprakelijkheid wordt gestreefd naar de verdere ontwikkeling van een rechtvaardigingsgrond voor humanitaire interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad.

Het is van belang dat een toetsingskader voor ongeautoriseerde humanitaire interventie wordt opgesteld om een rechtvaardigingsgrond terzake te kunnen toetsen en aanvaarden. Niet kan worden uitgesloten dat een rechtvaardigingsgrond zich op termijn zelfs ontwikkelt tot een rechtsgrond. Ook in dit verband kan een toetsingskader een belangrijke rol spelen. De CAVV en AIV achten het noodzakelijk dat bij de opstelling en

⁴⁹ Zie daarvoor onder andere: C. Flinterman, 'Soevereiniteit en de Rechten van de Mens', Inaugurale rede, Universiteit Utrecht, januari 2000

⁵⁰ I.C.J. Reports 1970, pag. 33, paragraaf 33.

interpretatie van dit toetsingskader, op basis van de notie 'approximate treaty application',⁵¹ zo nauw mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de procedures en mechanismen die voorzien zijn in het collectieve veiligheidssysteem van de VN zoals neergelegd in het VN-Handvest. In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op het hier genoemde toetsingskader.

Met nadruk moet worden gewezen op het gevaar dat staten misbruik maken van ongeautoriseerde humanitaire interventie indien een recht daartoe uitdrukkelijk zou zijn erkend. Men kan derhalve niet verder gaan dan te erkennen dat sprake kan zijn van een situatie van zodanig ernstige schendingen van mensenrechten, dat een staat zich genoopt zou kunnen achten te interveniëren. De staat zal zich jegens de statengemeenschap, in het kader van de Veiligheidsraad of Algemene Vergadering van de VN, moeten verantwoorden voor de interventie. Deze interventie vormt immers in beginsel een ernstige inbreuk op de internationale rechtsorde, die slechts gerechtvaardigd kan worden geacht wanneer de interveniërende staat aannemelijk kan maken dat hij aldus moest handelen om een veel grotere inbreuk op dezelfde rechtsorde te voorkomen of in te dammen. In het geval de bevoegde VN-organen geen actie ondernemen of autoriseren waar deze als menselijkerwijs onontkoombaar wordt ervaren, zou de essentiële plicht tot internationale bescherming van fundamentele mensenrechten de juridische rechtvaardigingsgrond kunnen vormen voor het zich onttrekken aan het verbod op het gebruik van geweld zoals neergelegd in het VN-Handvest.

Het voorgaande laat onverlet dat aan dwangmaatregelen met gebruik van geweld door de Veiligheidsraad (geautoriseerde humanitaire interventie) of door een regionale instelling met autorisatie van de Veiligheidsraad de voorkeur moet worden gegeven, ook omwille van de dan geldende institutionele en procedurele waarborgen die mogelijk misbruik beogen te voorkomen. In dit verband kunnen nadere beginselen of uitgangspunten worden geformuleerd, waardoor meer duidelijkheid wordt geschapen over de verhouding tussen het behoud van internationale vrede en veiligheid enerzijds en de internationale bescherming van de rechten van de mens anderzijds.⁵² Dit kan formeel niet leiden tot een inperking van de bevoegdheid van de Veiligheidsraad tot de interpretatie van Artikel 39. Wel kan hiermee een bijdrage worden geleverd aan meer duidelijkheid en consistentie bij de interpretatie van dit artikel en aan het bewerkstelligen van een evenwicht tussen de diverse doelstellingen van de VN. Deze uitgangspunten zouden te zijner tijd kunnen worden neergelegd in een resolutie van de Veiligheidsraad of van de Algemene Vergadering.

51 Dit principe werd door Sir Hersch Lauterpacht als volgt omschreven:

"It is a sound principle of law that whenever a legal instrument of continuing validity cannot be applied literally owing to the conduct of one of the parties, it must, without allowing that party to take advantage of its own conduct, be applied in a way approximating most closely to its primary object. To do that is to interpret and to give effect to the instrument - not to change it." (Admissibility of Hearings of Petitioners by the Committee on South West Africa, Separate opinion of Sir Hersch Lauterpacht, I.C.J. Reports 1956, p. 46), aldus geciteerd in de Gabčíkovo-Nagymaros case, 25 september 1997, paragraaf 75.

52 Zoals voorgesteld door de vertegenwoordiger van Zimbabwe tijdens de speciale zitting van de Veiligheidsraad van 31 januari 1992 gehouden op het niveau van staats- en regeringsleiders: Provisional Verbatim record S/PV.3046, 1992, p. 131.

VI De legitimiteit van humanitaire interventies

De overwegingen in het voorgaande hoofdstuk leidden tot de conclusie dat op dit moment geen grond bestaat om ten aanzien van de humanitaire interventie zonder autorisatie van de Veiligheidsraad uit te gaan van een rechtsgrondslag, of van een rechtsgrondslag in wording. Niettemin worden in dit advies voldoende morele, politieke en juridische redenen aanwezig geacht om te trachten een aparte rechtvaardigingsgrond te ontwikkelen voor dergelijke humanitaire interventies. Om te verhoeden dat staten deze rechtvaardigingsgrond misbruiken voor de verwezenlijking van nationale politieke aspiraties, dient men, zoals ook in hoofdstuk 5 gesteld, niet verder te gaan dan een algemene erkenning dat sprake kan zijn van situaties van dermate ernstige schendingen van de mensenrechten dat staten zich -als vreedzame middelen geen uitkomst meer bieden- genoodzaakt zien militair in te grijpen. Deze staten zullen zich dan ook in VN-verband openlijk moeten verantwoorden voor hun militaire interventie.

Het voorgaande impliceert dat bij gebleken gebrek aan overeenstemming onder de permanente leden van de Veiligheidsraad op andere wijze een zo groot mogelijke legitimering moet worden verkregen. Een staat of een aantal staten zou daarom allereerst via een ontwerp-resolutie toestemming van de VR moeten trachten te verkrijgen voor geweldgebruik voor humanitaire doeleinden. Deze ontwerp-resolutie moet zijn voorzien van zo nauwkeurig mogelijk omschreven 'terms of reference' (identiteit van staten aan wie machtiging wordt verleend, doelstellingen, omvang en de duur van de machtiging, rapportageverplichting). Mocht deze poging tot autorisatie falen, dan ligt het in de rede dat de kwestie aanhangig wordt gemaakt bij de Algemene Vergadering van de VN (AVVN), waarbij inspiratie kan worden ontleend aan de in de 'Uniting for Peace'-Resolutie⁵³ neergelegde procedure.⁵⁴ De AVVN dient een resolutie van aanbeveling terzake dan met minimaal tweederde meerderheid aan te nemen.⁵⁵

Uit de tekst van de 'Uniting for Peace'-resolutie blijkt dat de Algemene Vergadering op twee manieren bijeen kan worden geroepen als zij niet in zitting is. Ten eerste op verzoek van een meerderheid van de leden van de VN, ten tweede op verzoek van de Veiligheidsraad (aangezien dit een procedurele kwestie is, is het vetorecht niet van toepassing).⁵⁶ Naar de mening van CAVV en AIV verdient het de voorkeur dat de AVVN bijeenkomt op verzoek van de Veiligheidsraad. Politiek gezien geeft dit meer gezag aan de door de AVVN aan te nemen besluiten. Bovendien wordt zo de kern van het in de adviesaanvraag gesignaleerde probleem aangepakt: de gebruikmaking van het vetorecht

53 AVVN-Res. 377(V), 3 november 1950.

54 De kernpassage van deze resolutie luidt als volgt:

'The General Assembly resolves that if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures, including in the case of a breach of the peace or act of aggression the use of armed force, when necessary, to maintain or restore international peace and security. If not in session at the time, the General Assembly may meet in emergency special session within twenty-four hours of the request therefor. Such emergency special session shall be called if requested by the Security Council on the vote of any nine members, or by a majority of the Members of the United Nations'.

daar waar actie geboden is, wordt vermeden.

De hier bepleite betrokkenheid van de AVVN ligt voor de hand, enerzijds vanwege de secundaire verantwoordelijkheid van dit hoofddorgaan van de VN voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid (naast de primaire rol voor de Veiligheidsraad), anderzijds vanwege de in het verleden herhaaldelijk getoonde bemoeienis van de AVVN met de mensenrechtenbescherming.

VI.1 Het gebruik van een toetsingskader

De tussenkomst van de Algemene Vergadering van de VN kan een maximale legitimatie verschaffen aan humanitaire interventies die niet door de Veiligheidsraad zijn geautoriseerd. Het blijft echter de vraag of via de Algemene Vergadering voldoende daadkracht en snelheid van handelen kan worden bewerkstelligd voor een constructief optreden bij elke humanitaire crisis. Ook is het niet zeker dat VN-lidstaten bij toekomstige humanitaire noodsituaties altijd de politieke bereidheid zullen opbrengen de mogelijkheid van interventies te bespreken in de Algemene Vergadering. In het licht van dergelijke kanttekeningen, kan niet worden uitgesloten dat zich in de toekomst weer humanitaire interventies zonder VR-mandaat en zonder AVVN-betrokkenheid zullen voordoen. Dergelijke interventies kunnen op morele en politieke gronden te verantwoorden zijn, maar missen -zoals eerder in dit advies uiteengezet- een duidelijke juridische basis. Niettemin achten de CAVV en AIV voldoende redenen aanwezig om, in het kader van de ver-

55 In uitvoering van het principe van de 'approximate treaty application' (zie noot 51), en gelet op het beschreven primaat van het systeem van collectieve veiligheid van de Verenigde Naties op basis van het Handvest en het daarmee samenhangende dwingende verbod op het gebruik van geweld achten twee commissieleden, Dr. E.P.J. Myer en Prof. Dr. K.C. Wellens, gebruik van geweld voor humanitaire doeleinden, als bedoeld in beschreven gevallen, zonder dat daarvoor eerst autorisatie van de Veiligheidsraad is verkregen, eerst dan aanvaardbaar, wanneer niets onbeproefd is gelaten om binnen het systeem van het Handvest de daarvoor benodigde instemming naar de regels van het volkenrecht te verkrijgen. Deze stappen dienen toetsbaar te zijn. Primair dient de Veiligheidsraad zich uit te spreken over de geoorlooftheid van zulk gebruik van geweld voor humanitaire doeleinden door zijn oordeel te geven over een ingediende ontwerp-resolutie, een substantiële resolutie. Indien een dergelijke resolutie wordt geblokkeerd door een veto, dient alvorens gebruik van geweld buiten de VN om (in bedoelde uitzonderlijke gevallen) toelaatbaar kan worden geacht de Algemene Vergadering zich daarover op basis van zij secundaire (gedeelde) verantwoordelijkheid voor vrede en veiligheid uit te spreken, nu naast de Veiligheidsraad de Algemene Vergadering het enige orgaan van de VN is dat bevoegd is deze uitzondering op het geweldsverbod namens de VN toe te staan (Zie N. White, 'The legality of bombing in the name of humanity', in: *Journal of Conflict and Security Law* 5 (2000), pag. 27 tm 43). Teneinde zich daarover uit te spreken dient de Algemene Vergadering in een speciale spoedzitting te worden bijeengeroepen door middel van een procedurele resolutie op basis van de 'Uniting for Peace'-resolutie (zie UNGA Resolution 377 A(V) 'Uniting for Peace' (3 november 1950), UN Doc. A/1775), waarvoor in de praktijk een meerderheid van negen leden van de VR voldoende is (Vgl. Zieger/Rhode/Brokelmann/Khan in B. Simma, 'The Charter of the United Nations, a Commentary' (1994), pag. 346: 'Hence' there now appears to exist a rule that the convening of special sessions is a procedural matter not affected by the right of veto.'). De heren Wellens en Myer stellen zich op het standpunt dat uitsluitend het voorleggen van beide beschreven resoluties en zo mogelijk een oordelende resolutie van de Algemene Vergadering *de minimis* een bruikbaar procedureel en substantieel criterium oplevert voor gebruik van geweld buiten het Handvest om.'

56 In het verleden heeft de Veiligheidsraad een aantal keren een dergelijk verzoek tot de AVVN gericht, en daarbij hebben ook permanente leden tegen de ontwerp-resolutie gestemd: bijv. tijdens de Suez-crisis (Frankrijk, Verenigd Koninkrijk) en in de kwestie Afghanistan (Sovjet Unie).

dere ontwikkeling van een gewoonterechtelijke rechtvaardigingsgrond, humanitaire interventies in extreme gevallen en bij wijze van 'nooduitgang'⁵⁷ toelaatbaar te achten. Voor de beoordeling van deze interventies vinden de AIV en CAVV ten minste een toetsingskader noodzakelijk.

Zulk een toetsingskader kan duidelijkheid verschaffen over de minimumvoorwaarden die in acht moeten worden genomen. Verder kan het de beraadslagingen in de VN (Veiligheidsraad danwel Algemene Vergadering) over de desbetreffende interventie helpen structureren. Ook biedt een toetsingskader aanknopingspunten voor de VN-statengemeenschap om eenmaal uitgevoerde ongeautoriseerde humanitaire interventies te beoordelen en in voorkomend geval te gedogen, indien voldoende aan 'legitimitetsoverwegingen' tegemoet is gekomen.

Voorts kan een toetsingskader van belang zijn voor de verdere rechtsontwikkeling rond humanitaire interventie, omdat het een handreiking biedt om een aparte juridische rechtvaardigingsgrond voor ongeautoriseerde humanitaire interventie -waarbij de nood van de humaniteit de wet van het geweldsverbod doorbreekt- door de statengemeenschap aanvaard te krijgen. De CAVV en AIV achten het mede daarom van groot belang dat bij de opstelling en interpretatie van een toetsingskader zo nauw mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de procedures en mechanismen die voorzien zijn in het collectieve veiligheidssysteem van de VN zoals neergelegd in Hoofdstuk VII van het VN-Handvest, en dit op basis van de notie van de 'approximate treaty application'.

Overigens kan niet worden uitgesloten dat de ontwikkeling van een toetsingskader ook leidt tot incorporatie van de daarin gestelde uitgangspunten en normen in de overwegingen van de Veiligheidsraad zelf. Een dergelijk gebruik van een toetsingskader voor de eigen beraadslagingen van de Veiligheidsraad lijkt bovendien nu al bespreekbaar.⁵⁸ Het gebruik van een toetsingskader als 'richtsnoer' zou de debatten in de Veiligheidsraad in de aanloop naar interventies zeker kunnen structureren. Benadrukt moet echter worden dat een dergelijk toetsingskader nog geen garantie biedt voor een slagvaardiger besluitvorming van de Veiligheidsraad en nauwelijks uitkomst biedt in de gevallen waarin de Veiligheidsraad op politieke gronden toch al niet tot besluitvorming kan of wil komen.

VI.2 Aanzet tot een toetsingskader

De AIV en CAVV kiezen voor humanitaire interventies zonder autorisatie van de Veiligheidsraad nadrukkelijk voor het uitwerken van een toetsingskader dat als minimum voorwaarde voor ongeautoriseerde humanitaire interventies in acht moet worden genomen, en niet louter voor een lijst van losse criteria. De gedachte hierachter is dat interveniërende staten niet alleen moeten voldoen aan criteria, maar ook aan een aantal procedurele waarborgen en inhoudelijke afwegingen. Tegen deze achtergrond kunnen vier kernvragen voor een toetsingskader worden onderscheiden, welke hierna afzonderlijk zullen worden behandeld.

⁵⁷ Danish Institute of International Affairs, 'Humanitarian Intervention. Legal and Political Aspects', Kopenhagen 1999, p. 116.

⁵⁸ Niet uitgesloten kan worden dat dit onderwerp in het najaar van 2000 aan de orde komt gedurende de 'Millennium Summit' van de Verenigde Naties, voorafgaande aan de 55e Algemene Vergadering.

1) Welke staten mogen overgaan tot een humanitaire interventie?⁵⁹

- a) De bescherming van een ruim geïnterpreteerd recht op leven behoort tot de categorie verplichtingen (*obligationes erga omnes*) bij de naleving waarvan iedere staat wordt geacht een juridisch belang te hebben. Hoewel het juridisch belang bij de naleving van het recht op leven dus aan elke staat toekomt, zal de operationele uitoefening van de humanitaire interventie in de praktijk in het algemeen steeds worden bepaald door de algemene politieke context en de situatie die de aanleiding vormt voor het militaire optreden. In dit verband menen de CAVV en AIV dat mag worden verwacht dat de staten die tot humanitaire interventie overgaan partij zijn bij regionale en universele verdragen ter bescherming van de mensenrechten. Het is voorts vanzelfsprekend dat de interveniërende staten op geen enkele wijze zelf betrokken kunnen zijn bij de ernstige schendingen van fundamentele mensenrechten ter bestrijding waarvan wordt geïntervenieerd.
- b) Met inachtneming van de andere punten van het hier beschreven toetsingskader zou voorts om operationele redenen de voorkeur kunnen worden gegeven aan de betrokkenheid van landen in de regio, omdat zij feitelijk in staat zijn tijdig tot de humanitaire interventie over te gaan danwel essentiële logistieke ondersteuning te verlenen. Er dient evenwel voor te worden gewaakt dat hun geografische nabijheid niet risico's van misbruik in de hand werkt.
- c) Het verdient, mede in het licht van het voorgaande, de voorkeur dat de humanitaire interventie wordt uitgevoerd door een groep van staten die optreden in het kader van een internationale organisatie. Verwacht mag worden dat de voorwaarden en waarborgen van een toetsingskader meer kans maken in acht te worden genomen in een institutioneel kader dan wanneer een individuele staat tot de militaire operatie overgaat. Procedureel verdient het de voorkeur om te pogen de collectieve interventie binnen of met steun van een regionale organisatie in het kader van Hoofdstuk VIII VN-Handvest te laten plaatsvinden.

2) Wanneer mogen staten overgaan tot een humanitaire interventie?

- a) Er moet sprake zijn van een situatie, waarin fundamentele mensenrechten op grootschalige wijze ernstig (dreigen te) worden geschonden en ingrijpen urgent is. Hierbij dient primair gedacht te worden aan aantastingen door de legitieme regering van een ruim geïnterpreteerd recht op leven. De hier gehanteerde formulering bevat zowel een kwalitatief element ('ernstig' en 'fundamenteel') als een kwantitatief element ('grootschalig'). Onder ernstige schendingen van fundamentele mensenrechten vallen niet alleen uitroeiing door middel van standrechtelijke executies, gerichte wapende of politioele aanvallen op willekeurige burgerdoelen, maar ook folteringen, gijzelingen, verkrachtingen en ernstige aantastingen van de menselijke waardigheid zoals vernederende behandeling.
- b) Met betrekking tot de -in sommige opzichten verder reikende- 'misdrijven tegen de menselijkheid', verwijzen de AIV en CAVV uitdrukkelijk naar de Statuten van de Joegoslavië- en Rwanda Tribunalen en naar artikel 7 van het Statuut van Rome voor een Internationaal Strafhof (zie bijlage 3). Niet alle schendingen als omschreven in

⁵⁹ Met 'staten' wordt in het kader van dit advies in het bijzonder bedoeld op 'een staat danwel een groep van staten'.

artikel 7 zijn op zichzelf voldoende aanleiding om over te gaan tot humanitaire interventie. Bij zo'n interventie dient immers ook sprake te zijn van een aantal bijkomende voorwaarden, zoals de urgentie van ingrijpen. Niettemin is het van groot belang dat 'grootschaligheid' en 'het systematische karakter' van schendingen van mensenrechten geen cumulatieve voorwaarden meer zijn voor internationaal ingrijpen. Daarnaast benadrukken de AIV en CAVV dat ernstige en grootschalige schendingen van de fundamentele mensenrechten ook kunnen worden begaan door niet-statelijke actoren en dus de aanleiding kunnen vormen tot een humanitaire interventie.

- c) De legitieme, internationaal erkende regering is niet in staat of bereid om adequate zorg aan de slachtoffers te verlenen. Zij doet geen beroep op derde staten of internationale organisaties en verleent deze geen toegang tot haar grondgebied. Dat autoriteiten wel bereid maar niet in staat zijn om de rechtsorde te handhaven, en dus grootschalige schendingen van mensenrechten te voorkomen, wordt overigens door de Secretaris-Generaal vermeld als één van de factoren waarmee de Veiligheidsraad rekening zou moeten houden bij beslissingen terzake.⁶⁰ Ook zijn situaties denkbaar van volledige afwezigheid van elke vorm van regering of andere gezagsuitoefening. De in het volkenrecht noodzakelijke toestemming aan vreemde troepen om het grondgebied te betreden kan dan niet worden verleend. Ook zal een bezettingsmacht in het algemeen geen toestemming verlenen voor een humanitaire interventie.
- d) Bij humanitaire interventie kan het zowel gaan om een interne crisis als om een in hoofdzaak interne humanitaire noodsituatie met beperkte (grensoverschrijdende vluchtelingenstromen), dan wel omvangrijke (destabilisering van de regio) internationale gevolgen. Een aantoonbare dreiging van een intern of internationaal gewapend conflict volstaat op zichzelf niet om te voldoen aan de voorwaarden voor humanitaire interventie. Anderzijds is een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid als gevolg van de ernstige en grootschalige schendingen van fundamentele mensenrechten geen afzonderlijke voorwaarde.
- e) De inzet van militaire middelen is onontkoombaar om de humanitaire noodsituatie in kwestie alsnog te doen keren of in te dammen; de overheersende doelstelling van de interventie moet dan wel humanitair te zijn. Dit wil zeggen dat de actie moet zijn gericht op het voorkomen of het beëindigen van de hiervoor beschreven humanitaire noodsituatie. De interveniërende staat dient vooraf de humanitaire doelstellingen van de interventie duidelijk kenbaar te maken aan de internationale gemeenschap en aan de staat op het grondgebied waarvan de interventie zal plaatsvinden, teneinde het risico van een beroep op Artikel 51 VN-Handvest zoveel mogelijk te beperken, en om controle achteraf door de internationale gemeenschap mogelijk te maken. Het feit dat overwegingen van nationaal (veiligheids-)belang kunnen meespeelen bij de beslissing tot interventie over te gaan, laat onverlet dat deze duidelijk ondergeschikt dienen te zijn aan de humanitaire doelstelling van de interventie. Idealiter vallen bevordering van de internationale rechtsorde, inclusief handhaving van mensenrechten, en nationaal belang samen.

⁶⁰ Paragraaf 40 van de Recommendations geformuleerd door de Secretaris-Generaal in: Report of the Secretary-General to the Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflict, S/1999/957. Zie ook VR-Resolutie 1265(1999) van 17 september 1999.

f) De interveniërende staat heeft te goeder trouw tevergeefs alle in aanmerking komende niet-militaire middelen uitgeput om op te treden tegen de staat die de mensenrechten schendt. Dit betreft onder meer pogingen de humanitaire crisis in kwestie te bezweren door ondersteuning van de 'civil society' van deze staat. Voorts moet worden gedacht aan pogingen in het kader van regionale of internationale organisaties, belast met toezicht op naleving van mensenrechten. Ook gaat het hierbij om het (laten) indienen van een ontwerpresolutie bij de VR. Indien onder de permanente leden van de Veiligheidsraad geen overeenstemming is te bereiken, ligt het in de rede dat de eerder in dit hoofdstuk beschreven procedure wordt gevolgd.⁶¹ Hierbij dient ook rekening te worden gehouden met een mogelijke snelle verslechtering van de humanitaire noodsituatie, die soms een onverwijlde militaire inzet noodzakelijk maakt. Te lang wachten om te bezien of het gehele niet-militaire scala aan mogelijkheden is uitgeput, kan zelfs een averechts effect bewerkstelligen, omdat dit in de crisisgebieden in kwestie de perceptie kan doen postvatten van een aarzelen-de internationale gemeenschap. Zelfs militaire middelen bieden geen uitkomst meer als een crisis eenmaal tot een onbeheersbare chaos is geëscaleerd.

3) *Waaraan hebben staten zich te houden tijdens de uitvoering van de humanitaire interventie?*

a) De humanitaire interventie dient proportioneel te zijn ten opzichte van de ernst van de situatie. Dit betreft voor een belangrijk deel de wijze van gebruik van of dreiging met geweld. De regels van het humanitaire recht zijn hierbij onverkort van toepassing. In dit verband kan ervan worden uitgegaan dat de Conventies van Genève van 1949 gewoonterecht zijn en onverkort dienen te worden nageleefd. Indien wordt geïntervenieerd door een groep van staten die niet alle partij zijn bij de Aanvullende Protocolen van 1977 en andere humanitairrechtelijke verdragen⁶² moeten de regels van het gewoonterecht terzake in acht worden genomen.⁶³ Staten die het proportionaliteitsvereiste niet in acht nemen, kunnen worden geconfronteerd met onvoorziene juridische complicaties.⁶⁴

b) Een tweede vereiste van proportionaliteit betreft de gevolgen voor de internationale vrede en veiligheid. Indien de ernstige en grootschalige schendingen van fundamentele mensenrechten op zichzelf of door hun gevolgen een bedreiging van internationale vrede en veiligheid vormen, mag de humanitaire interventie zelf geen grotere bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid inhouden. In andere gevallen,

61 Te weten: ontwerpresolutie in de VR voor machtiging van geweldsgebruik, eventueel gevolgd door inschakeling van de AVVN, geïnspireerd op de in de 'Uniting for Peace' Resolutie neergelegde procedure. Zie evenwel het voorbehoud van Prof. Dr. K.C. Wellens en Dr. E.P.J. Myjer, vermeld in noot 55.

62 Onder meer het Cultuurgoederenverdrag van 1954 met protocollen, Dubieuze Wapensverdrag van 1980 met protocollen, Ottawaverdrag inzake Landmijnen van 1997 en het Statuut voor het Internationaal Strafhof van 1998.

63 In dit verband verwijzen CAVV en AIV naar een in 2001 te verschijnen onderzoek van het Internationaal Comité van het Rode Kruis naar regels van gewoonterecht binnen het humanitair recht.

64 Dit zou niet alleen de mogelijkheid openen voor de staat op het grondgebied waarvan de interventie plaatsvindt een beroep te doen op Artikel 51 van het VN-Handvest, maar tevens om een eis tot schadevergoeding in te dienen.

waarbij geen vooraf bestaande bedreiging bestaat van internationale vrede en veiligheid door de schendingen van de rechten van de mens of de gevolgen ervan, kan de humanitaire interventie zelf door het enkele uitvoeren ervan een bedreiging vormen voor de internationale vrede en veiligheid. De CAVV en AIV erkennen dat zich hierbij een dilemma kan voordoen: het gebruik van geweld of het dreigen ermee moet krachtig genoeg zijn om het gewenste effect te sorteren, maar dient tevens voldoende gedoseerd te zijn om geen aanleiding te geven tot het destabiliseren van de regionale verhoudingen. Een dergelijke destabilisering kan immers een nog massaler verlies aan mensenlevens tot gevolg hebben dan het verlies dat de inzet van interventie vormt.

- c) Het effect van de humanitaire interventie op de staatsstructuur van het land waartegen die interventie is gericht, dient te worden beperkt tot hetgeen noodzakelijk is voor het bereiken van het humanitaire doel. Dit kan niettemin betekenen dat de humanitaire interventie de structuur van een staat en vormen van gezagsuitoefening beoogt te wijzigen, waardoor wordt bewerkstelligd dat in de toekomst de rechten van de mens worden gehandhaafd (onder andere door vrije verkiezingen). De rol van nationale overheden bij grootschalige schendingen van de fundamentele mensenrechten in de jaren negentig is in sommige gevallen dermate groot geweest dat het einde van dergelijke schendingen slechts te bewerkstelligen was door het zittende regime zelf aan te pakken.
- d) De staten die tot humanitaire interventie overgaan rapporteren onmiddellijk en uitvoerig aan de Veiligheidsraad over de aanleiding, omvang, verloop en vermoedelijke duur van de operatie.
- 4) Wanneer en op welke wijze dienen staten hun humanitaire interventie te beëindigen?*
- a) De interveniërende staten dienen er zich bij voorbaat toe te verbinden de humanitaire interventie op te schorten zodra de betrokken staat bereid en in staat is om zelf een einde te maken aan de grootschalige schendingen van de mensenrechten, of de Veiligheidsraad of een regionale organisatie met autorisatie van de Veiligheidsraad overgaat tot het nemen van dwangmaatregelen met gebruik van geweld voor dezelfde humanitaire doeleinden.
- b) De interveniërende staten dienen hun interventie te beëindigen wanneer het doel van de humanitaire interventie, namelijk het stopzetten van de schendingen van de mensenrechten, is bereikt. Ook hierbij speelt het proportionaliteitsvereiste een rol, hoewel veel zal afhangen van de omstandigheden. Immers, in situaties van ernstige en grootschalige schendingen van mensenrechten ontbreken veelal de voorwaarden om op korte termijn deze rechten op effectieve wijze te kunnen waarborgen. Enerzijds kan de interventie dus niet voortijdig worden stopgezet en dienen voorwaarden tot een proces van 'post conflict peace building' aanwezig te zijn. Anderzijds mag de operatie een redelijke duur niet overschrijden teneinde de humanitaire doelstelling ervan niet in gevaar te brengen.

VII Conclusies en aanbevelingen

In vele wetenschappelijke studies en tijdens vele internationale congressen is de afgelopen jaren uitgebreid stilgestaan bij de problematiek van de humanitaire interventie. Deze inspanningen hebben echter niet geleid tot een eensluidende en ondubbelzinnige beantwoording van de vraag of, -en zo ja, onder welke omstandigheden en condities- een gewapend ingrijpen ten gunste van herstel van respect voor de rechten van de mens geboden en legitiem is. Ook de gevallen waarbij staten zich al dan niet tijdens gewapende interventies hebben beroepen op humanitaire gronden, hebben onvoldoende bijgedragen tot een verduidelijking van het vraagstuk.

Een heldere analyse van de problematiek van de humanitaire interventie vergt een duidelijke definiëring van het onderwerp in kwestie. De zeer uiteenlopende interpretaties van het begrip 'humanitaire interventie' leidden in het verleden vaak tot spraakverwarring. De strikte definitie van humanitaire interventie luidt:

- 'De dreiging met of het gebruik van geweld door één of meer staten, eventueel in het kader van een internationale organisatie, binnen het territorium van een andere staat:
- a) met het doel het beëindigen van bestaande, dan wel het voorkomen van dreigende grootschalige ernstige schendingen van fundamentele mensenrechten, in het bijzonder het recht op leven van individuen, ongeacht hun nationaliteit;
 - b) zonder voorafgaande autorisatie van de Veiligheidsraad en zonder toestemming van de legitieme regering van de staat, op het grondgebied waarvan de interventie plaatsvindt.'

Hoewel het begrip 'humanitaire interventie' dus alleen betrekking zou moeten hebben op het gebruik van geweld voor humanitaire doeleinden *zonder* autorisatie van de Veiligheidsraad, wordt in het dagelijkse spraakgebruik echter ook het gebruik van geweld voor humanitaire doeleinden *met* VR-autorisatie tot humanitaire interventie bestempeld. In het licht daarvan geven CAVV en AIV er de voorkeur aan een tweedeling te hanteren tussen 'humanitaire interventie met een mandaat van de Veiligheidsraad' en 'humanitaire interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad'.

Algemeen kader

Zowel in volkenrechtelijke, als in morele en politieke zin vereist een beoordeling van humanitaire interventie dat men rekening houdt met zowel het belang van het verbod op het gebruik van geweld tussen staten en het respect voor de territoriale integriteit, als met dat van de verplichting tot handhaving en bevordering van de rechten van de mens. *Naar het oordeel van de AIV en CAVV vormen beide een essentieel onderdeel van de internationale statelijke ordening, zoals die is gebaseerd op het VN-Handvest; beide zijn ook van groot belang voor de stabiliteit en de duurzaamheid van die ordening.*

In de loop van de jaren negentig manifesteerde zich echter een steeds sterkere spanning tussen enerzijds het verbod op het gebruik van of de dreiging met geweld, en anderzijds de verplichting tot handhaving en bevordering van de rechten van de mens. Dit is niet alleen het gevolg van de toegenomen mogelijkheden tot gewapende interventie als gevolg van het einde van de Koude Oorlog. Ten minste zo belangrijk is de tendens in de internationale praktijk meer en meer rekening te houden met de belangen en rechten van het individu, en niet alleen met de soevereiniteit van de staat. De staat wordt in dit opzicht in toenemende mate door internationale fora op zijn verantwoordelijkheden aangesproken. Mede als gevolg daarvan is de staatssoevereiniteit, zoals die bij het opstellen van het VN-Handvest in 1945 als uitgangspunt werd genomen, in praktische zin sterk van karakter aan het veranderen. Tegelijkertijd bleef het verbod van of

de dreiging met geweld stevig verankerd in het VN-handvest en is dit een belangrijke pijler gebleken van de stabiliteit in de interstatelijke verhoudingen.

Dergelijke ontwikkelingen spelen zich af tegen de achtergrond van een veranderend internationaal veiligheidsbeeld als gevolg van het einde van de Koude Oorlog. Veel conflicten van de jaren negentig hangen samen met het uiteenvallen van staten; in sommige landen nemen regeringen hun toevlucht tot rigoureuze middelen om de eenheid te bewaren. Omdat de gehele samenleving bij een dergelijk conflict betrokken raakt, is niet meer duidelijk wie tot de strijdende partijen behoort. Oorlogvoering en humanitaire crises zijn zodoende steeds minder uit elkaar te houden. Vanwege de enorme kosten die zijn gemoeid met een militaire interventie, de onzekerheid van een succesvolle afloop, de risico's die ingezette militairen lopen en de beperkte militaire middelen, zijn veel regeringen, die over het vereiste militaire potentieel kunnen beschikken, terughoudend om bij dergelijke conflicten in te grijpen. *In dit opzicht concluderen AIV en CAVV dat er weliswaar sprake is van een toenemend belang in de internationale betrekkingen van de rechten van de mens, maar dat dit toenemend belang niet heeft geleid tot een evenredig grotere bereidheid tot militair ingrijpen, anders dan onder zeer uitzonderlijke en ernstige omstandigheden.*

De Veiligheidsraad

Het einde van de Koude Oorlog heeft ook grote invloed gehad op de besluitvorming in de Veiligheidsraad. Deze is bereid gebleken tot het extensief interpreteren van zijn bevoegdheden onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest en is daarmee niet alleen interstatelijk geweld, maar ook grootschalige mensenrechtenschendingen gaan beschouwen als een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid. Tegelijkertijd moet echter worden geconstateerd dat het politieke karakter van de besluitvorming in de Veiligheidsraad en de afhankelijkheid van de bereidheid van de lidstaten om troepen ter beschikking te stellen, een selectiviteit in de hand werken, die ertoe leidt dat de Raad niet bij elke humanitaire noodsituatie in gelijke mate kan of wil ingrijpen. *De AIV en CAVV zijn tot de conclusie gekomen dat geen bevredigend antwoord kan worden gegeven op de vraag van de Minister van Buitenlandse Zaken hoe het vermogen van de VR kan worden vergroot om daadkrachtiger op te treden bij humanitaire noodsituaties, tenminste als men tegelijkertijd het draagvlak van de Veiligheidsraad in stand wenst te houden.*

De beraadslagingen die in VN-verband worden gehouden over de hervorming van de Veiligheidsraad, spitsen zich toe op de uitbreiding van het ledental van de Raad en op de inperking van het vetorecht. Gezien de uiterst moeizame onderhandelingen tussen de VN-lidstaten is niet te verwachten dat deze beraadslagingen binnen afzienbare tijd tot resultaten leiden. *De CAVV en AIV menen bovendien dat een uitbreiding van het ledental van de Veiligheidsraad en een inperking van het vetorecht niet per definitie ook tot een grotere daadkracht van de Veiligheidsraad leiden.* Hoewel dergelijke aanpassingen de legitimiteit van de Veiligheidsraad bij de VN-lidstaten kunnen vergroten, kunnen deze tegelijkertijd de besluitvorming aanzienlijk compliceren. Inperking van het vetorecht zou er daarnaast juist toe kunnen leiden dat de permanente leden de Veiligheidsraad per saldo een steeds minder aantrekkelijk forum zouden vinden voor de afstemming van hun acties.

Een rechtsgrondslag voor ongeautoriseerde humanitaire interventie?

Of de discussies over de hervorming van de Veiligheidsraad vruchten zullen afwerpen of niet, verwacht kan worden dat de Veiligheidsraad ook in de toekomst om politieke redenen niet in elke humanitaire noodsituatie met geweld zal willen of kunnen ingrijpen. Daarmee blijft de vraag actueel of staten op grond van humanitaire overwegingen

gerechtigd zijn zonder toestemming van de Veiligheidsraad met geweld in te grijpen in andere staten. *De CAVV en AIV zijn tot de conclusie gekomen dat het internationale recht hiervoor thans geen rechtsgrondslag biedt, en dat een dergelijke rechtsgrondslag zich ook nog niet ontwikkelt. Tegelijk menen beide adviesraden dat men niet meer voorbij kan gaan aan de steeds krachtiger gevoelde noodzaak van optreden in situaties waarin fundamentele rechten van de mens op grote schaal (dreigen te) worden geschonden, ook als de Veiligheidsraad hierover geen actie onderneemt. In dit verband hechten de AIV en CAVV grote waarde aan het groeiende belang van de plicht tot internationale bescherming en bevordering van de fundamentele mensenrechten.*

Een volkenrechtelijke rechtvaardigingsgrond?

Met betrekking tot de vraag van de Minister van Buitenlandse Zaken hoe het concept van humanitaire interventie duidelijker volkenrechtelijk vorm kan worden gegeven, verwijzen de AIV en CAVV naar het internationaal gewoonterecht, waarin wordt erkend dat in sommige omstandigheden het onrechtmatige karakter aan bepaalde handelingen van een staat kan worden ontnomen, dan wel voor die handelingen geen juridische aansprakelijkheid doen ontstaan, hetgeen in wezen overeenkomt met het uitgangspunt van 'nood breekt wet'. Deze zogeheten 'rechtvaardigingsgronden' zijn door de International Law Commission van de Verenigde Naties in het kader van haar discussie over staatsaansprakelijkheid neergelegd in een aantal ontwerp-artikelen. *De CAVV en AIV achten het wenselijk dat -op basis van het groeiende belang van de plicht tot internationale bescherming en bevordering van de mensenrechten- in het kader van het leerstuk van de staatsaansprakelijkheid een aparte rechtvaardigingsgrond voor humanitaire interventie wordt uitgewerkt.*

De CAVV en AIV onderkennen dat een uitdrukkelijk erkende rechtvaardigingsgrond voor humanitaire interventies zonder Veiligheidsraadsmandaat door staten kan worden misbruikt voor de verwezenlijking van nationale politieke aspiraties. Dit gebiedt dat men niet verder gaat dan een erkenning dat in algemene zin sprake kan zijn van situaties van zodanig ernstige en grootschalige schendingen van de mensenrechten dat staten zich genoodzaakt voelen militair in te grijpen. De interveniërende staten zullen zich dan ook in VN-verband moeten verantwoorden voor hun militaire interventie. Deze vormt immers in volkenrechtelijke zin nog steeds een inbreuk op de internationale rechtsorde. Zo'n inbreuk is naar het oordeel van de AIV en CAVV slechts dan gerechtvaardigd wanneer interveniërende staten aannemelijk kunnen maken dat zij aldus moesten handelen om een veel grotere inbreuk op dezelfde rechtsorde te voorkomen of tegen te gaan.

Het voorgaande impliceert dat bij gebleken gebrek aan overeenstemming onder de permanente leden van de Veiligheidsraad op andere wijze een zo groot mogelijke legitimering moet worden verkregen. *De meest zuivere procedure daarvoor veronderstelt dat staten allereerst via een ontwerpresolutie de formele toestemming van de VR trachten te verkrijgen voor geweldgebruik voor humanitaire doeleinden. Deze ontwerpresolutie moet voorzien zijn van zo nauwkeurig mogelijk omschreven 'terms of reference'. Mocht een poging tot autorisatie door de Veiligheidsraad falen, dan ligt het in deze benadering in de rede dat de kwestie aanhangig wordt gemaakt bij de AVVN, waarbij de in de 'Uniting for Peace'-Resolutie neergelegde procedure kan worden gehanteerd als bron van inspiratie.*

Een toetsingskader

De inschakeling van de Algemene Vergadering van de VN draagt bij aan het verschaffen van een maximale legitimatie voor humanitaire interventies die niet door de Veiligheidsraad zijn geautoriseerd. De procedure biedt echter niet altijd uitkomst. Daarom kan niet worden uitgesloten dat zich ook in de toekomst weer humanitaire interventies zonder VR-mandaat en zonder betrokkenheid van de AVVN voordoen. Dergelijke interventies

kunnen op morele en politieke gronden gerechtvaardigd zijn, maar missen vooralsnog een duidelijke juridische basis. *Niettemin achten de CAVV en AIV voldoende redenen aanwezig om, in afwachting van de verdere ontwikkeling van een volkenrechtelijke rechtvaardigingsgrond, humanitaire interventies in extreme gevallen en bij wijze van 'nooduitgang' toelaatbaar te achten. Voor de beoordeling van deze interventies vinden de AIV en CAVV ten minste een toetsingskader noodzakelijk.* Dit toetsingskader verschaft duidelijkheid over de minimumvoorwaarden die staten in acht dienen te nemen. Verder kan zo'n toetsingskader de beraadslagingen in de VN over de desbetreffende interventie helpen structureren. Ook biedt het aanknopingspunten voor de VN-statengemeenschap om eenmaal uitgevoerde humanitaire interventies zonder mandaat van de Veiligheidsraad te beoordelen en te gedogen als voldoende aan 'legitimiteitsoverwegingen' tegemoet is gekomen. *Naar het oordeel van de CAVV en AIV kan een toetsingskader, indien strikt in acht genomen, bevorderen dat een aparte volkenrechtelijke rechtvaardigingsgrond voor ongeautoriseerde humanitaire interventie door de statengemeenschap aanvaard wordt, waarbij de nood van de humaniteit de wet van het interstatelijk geweldsverbod doorbreekt.*

Overigens menen de AIV en CAVV dat niet kan worden uitgesloten dat de ontwikkeling van het hier beschreven toetsingskader ook leidt tot incorporatie van de daarin gestelde uitgangspunten en normen in de overwegingen van de Veiligheidsraad. Dit zou de debatten in de Veiligheidsraad in de aanloop naar interventies zeker kunnen helpen structureren, maar biedt geen garantie voor een slagvaardiger besluitvorming van de Veiligheidsraad, en nauwelijks uitkomst in de gevallen waarin de Veiligheidsraad op politieke gronden toch al niet tot besluitvorming kan of wil komen.

In het toetsingskader dat dit advies voor ogen heeft, onderscheiden de AIV en CAVV vier kernvragen, welke in het advies ieder afzonderlijk zijn uitgewerkt:

- 1) *Welke staten mogen overgaan tot een humanitaire interventie?*
- 2) *Wanneer mogen staten overgaan tot een humanitaire interventie?*
- 3) *Waarom hebben interveniërende staten zich te houden?*
- 4) *Wanneer en hoe dienen staten een humanitaire interventie te beëindigen?*

Beide adviesraden benadrukken dat dit toetsingskader in voorkomende gevallen als minimum voorwaarde voor een ongeautoriseerde humanitaire interventie in acht moet worden genomen.

Nederlandse inzet

In zijn adviesaanvraag verzoekt de Minister van Buitenlandse Zaken de AIV en CAVV met betrekking tot het vraagstuk van de humanitaire interventie zowel te kijken naar hetgeen uit politiek en moreel oogpunt wenselijk is, als naar hetgeen uit een oogpunt van het volkenrecht mogelijk is. Zoals eerder in dit advies is uiteengezet, achten de CAVV en AIV het allereerst wenselijk dat voor humanitaire interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad een aparte rechtvaardigingsgrond wordt ontwikkeld, die brede internationale steun verwerft en het toegenomen internationale belang van de rechten van de mens duidelijk reflecteert. *In dit verband suggereren de AIV en CAVV dat Nederland de ontwikkeling van zulk een rechtvaardigingsgrond, in samenhang met een toetsingskader voor humanitaire interventies, actief bevordert.*

De AIV en CAVV hebben eerder in dit advies voorgesteld een zo groot mogelijke legiti-mering voor humanitaire interventies trachten te bereiken door een procedure te hanteleren waarbij allereerst een ontwerpresolutie aan de Veiligheidsraad wordt aangeboden. Bij gebleken onoverbrugbare onenigheid onder de permanente leden van de Veiligheidsraad ligt het in de rede de kwestie vervolgens aanhangig te maken bij de Algemene

Vergadering van de VN, waarbij de 'Uniting for Peace'-procedure als bron van inspiratie kan dienen. *De AIV en CAVV menen dat Nederland nader kan onderzoeken of -en hoe- deze procedure zodanig vorm kan worden gegeven dat deze politiek aanvaardbaar is voor een ruime meerderheid van de VN-lidstaten en niet leidt tot vertraging -of zelfs verlamming- van de VN-besluitvorming.*

Wat de ontwikkeling van een toetsingskader voor humanitaire interventies betreft, kunnen naar de mening van de AIV en CAVV door Nederland in principe twee strategieën worden gevolgd:

- 1) Ten eerste achten de CAVV en AIV het van belang dat Nederland, samen met gelijkgezinde landen, in Westelijke kring (EU, NAVO, mogelijk ook OVSE) overeenstemming poogt te bereiken over een zelf te hanteren toetsingskader langs de in dit advies geschetste lijnen. Daarbij zouden criteria, procedurele waarborgen en inhoudelijke afwegingen voor humanitaire interventies zoveel mogelijk voor de eigen besluitvorming (en in tweede instantie in de afwegingen van deze regionale organisaties in VN-debatten) kunnen worden benut.
- 2) Ten tweede zou Nederland op daartoe geschikte momenten discussies over humanitaire interventie en een toetsingskader in VN-verband moeten bevorderen, bijvoorbeeld in de Veiligheidsraad, andere competente VN-fora ('Open Ended Working Group', Special Committee on Peacekeeping) of via een informele groep van gelijkgezinde landen ('Friends of ...'). Vooralsnog kunnen discussies over humanitaire interventie niet worden losgemaakt van de 'geest van Kosovo' en de desbetreffende gevoeligheden van een aantal invloedrijke VN-lidstaten, zoals Rusland en China. Mede gezien de politieke debatten en de volkenrechtelijke complicaties -waarvan dit advies ook getuigt- die op de NAVO-acties volgden, mag voorts worden verondersteld dat veruit de meeste VN-lidstaten voor internationaal gewapend ingrijpen verre de voorkeur geven aan de ondubbelzinnige rechtsgrond en de krachtige politieke basis van een mandaat van de Veiligheidsraad.

Wat de VN-discussies over de hervorming van de Veiligheidsraad betreft, benadrukken de CAVV en AIV dat de kans klein is dat deze zullen leiden tot aanbevelingen die de slagvaardigheid van de Raad vergroten. Dit laat onverlet dat beide adviesraden de onverminderde Nederlandse betrokkenheid bij deze VN-discussies gewenst achten, met name gezien het belang ervan in het kader van de beraadslagingen over de bredere VN-hervormingen.

De behoedzaamheid die uit het voorgaande spreekt, laat onverlet dat de internationale gemeenschap op het gebied van 'early warning', 'early action' en preventie van humanitaire crises nog veel werk kan verzetten, en dat Nederland daarbij een eigen rol kan vervullen. Bij preventie kan allereerst worden gedacht aan verdere uitwerking en toespitsing van de doelstellingen van het Nederlandse buitenlands beleid op de gebieden van democratisering, de bevordering van de mensenrechten, goed bestuur, armoedebestrijding en sociaal-economische ontwikkeling. Daarnaast zijn er specifieke vormen van internationale assistentie denkbaar die in bepaalde gevallen de problematiek van de zwakke staten kan helpen aanpakken. Gedacht kan worden aan assistentie bij de ontwikkeling van staatsopbouw, van vormen van regionale decentralisatie en een zekere mate van culturele autonomie. Ook kunnen ondersteuning van een onafhankelijke pers en maatregelen tegen media die tot haat oproepen, in dit verband van belang zijn.

Dergelijke elementen vallen buiten het beslag van dit advies, maar de AIV en CAVV stellen vast dat het belang moeilijk kan worden overschat van een ontschot en integrale benadering van buitenlands beleid, waarbij -mede gelet op artikel 90 Grondwet-

de bevordering van de internationale rechtsorde, mensenrechtenbeleid, ontwikkelings-
samenwerking en veiligheidsbeleid in onderlinge samenhang worden gezien.

Bijlagen

Aan de Voorzitter van de Commissie Advies
inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken
Prof. dr. K.C. Wellens

en de Voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken
Prof. Drs R.F.M. Lubbers

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Den Haag, 12 oktober 1999

Mijne Heren,

Het verbod op het gebruik van geweld buiten de eigen grenzen, zoals dat na de Tweede Wereldoorlog is neergelegd in het Handvest van de Verenigde Naties, is gebaseerd op het idee dat soevereine staten ieder voor zich verantwoordelijkheid dragen voor handhaving van recht en orde binnen hun eigen grenzen. Deze veronderstelling blijkt echter niet altijd op te gaan. De Veiligheidsraad heeft daarom soms militair ingrijpen op het grondgebied van een andere staat toegestaan op basis van een ruime interpretatie van Art. 39 van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest, met als doel het beëindigen van grootschalig menselijk lijden ¹⁾. De ervaring leert echter dat de Veiligheidsraad niet altijd in staat is tijdig doeltreffende maatregelen te nemen. In een dergelijke situatie kan een land (of een groep landen) ondanks het ontbreken van autorisatie door de Veiligheidsraad en zonder toestemming van het betrokken land besluiten een poging te doen om met geweld of de dreiging met geweld een einde te maken aan deze mensenrechtenschendingen. In een dergelijk geval is volgens de definitie in het gezamenlijk advies van de Commissie inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken en de Adviesraad Mensenrechten Buitenlands Beleid uit 1992 sprake van "humanitaire interventie" ²⁾.

Hoewel een dergelijke humanitaire interventie op politieke en morele gronden gerechtvaardigd kan zijn, is er geen sprake van een heldere en algemeen aanvaarde juridische basis. Wanneer op dit punt rechtsontwikkeling achterwege blijft, brengt dit een tweetal gevaren met zich mee. Ten eerste kan worden gesteld dat zolang humanitaire interventie geen duidelijke en algemeen aanvaarde rechtsbasis heeft, het concept kan worden misbruikt als dekmantel voor andersoortige militaire operaties. Ten tweede kan de positie van het volkenrecht onbedoeld worden aangetast wanneer het geen mogelijkheid biedt om in te grijpen bij grove schendingen van algemeen aanvaarde mensenrechten. Ik acht het daarom van groot belang dat het concept van humanitaire interventie verder wordt ontwikkeld. Dat betekent enerzijds dat duidelijke richtlijnen moeten worden opgesteld waaraan een humanitaire interventie moet voldoen, en anderzijds dat gezocht moet worden naar een zo breed mogelijk draagvlak voor het aldus preciezer omschreven concept.

Hierbij zal zowel moeten worden gekeken naar hetgeen uit politiek en moreel oogpunt nodig of wenselijk is, als naar hetgeen uit een oogpunt van volkenrecht mogelijk is. In het licht van de samenhang tussen politieke, morele en juridische overwegingen vraag ik de AIV en de CAVV een gezamenlijk advies uit te brengen over de vraag hoe het vermogen vergroot kan worden om een einde te maken aan grootschalige schendingen van mensenrechten in een bepaald land. Allereerst zouden mogelijkheden kunnen wor-

den geïnventariseerd om te komen tot vergroting van het vermogen van de Veiligheidsraad om op te treden. daarbij zou ook de mogelijkheid van aanpassing van het veto-recht aan de orde kunnen komen. Daarnaast leg ik beide adviesraden de vraag voor hoe het concept van humanitaire interventie duidelijker volkenrechtelijk vorm zou kunnen worden gegeven.

Met het oog op een door mij uit te brengen nota over dit onderwerp zou ik het advies graag uiterlijk eind maart 2000 ontvangen.

Met de meeste hoogachting,

J.J. van Aartsen

- 1) Art. 39: "De Veiligheidsraad moet het bestaan van een bedreiging voor de vrede, een inbreuk op de vrede of een aanvalsdad vaststellen en moet aanbevelingen doen of beslissen, welke maatregelen overeenkomstig de artikelen 41 en 42 moeten worden genomen om de internationale vrede en veiligheid te handhaven of te herstellen."
- 2) Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken en Adviescommissie mensenrechten Buitenlands Beleid, Advies nummer 15 (1992): "Het gebruik van geweld voor humanitaire doeleinden - Dwangmaatregelen voor humanitaire doeleinden en humanitaire interventies".

Samenstelling van de werkgroep 'Humanitaire Interventie'

Voorzitters

Prof. Dr. C. Flinterman (*AIV/Commissie Mensenrechten*)

Prof. Dr. K.C. Wellens (*CAVV*)

Leden

Prof. Dr. P.R. Baehr (*AIV/Commissie Mensenrechten*)

Prof. Jhr. Dr. G. van Benthem van den Bergh (*AIV/Commissie Vrede en Veiligheid*)

Dr. N. M. Blokker (*CAVV*)

Prof. Dr. Th. van Boven (*CAVV, AIV/Commissie Mensenrechten*)

Mw. Dr. M.C. Castermans-Holleman (*AIV/Commissie Mensenrechten*)

Lt.gen. b.d. G.J. Folmer (*AIV/Commissie Vrede en Veiligheid*)

Prof. Dr. B. de Gaay Fortman (*AIV/Commissie Ontwikkelingssamenwerking*)

Prof. Dr. W.J.M. van Genugten (*AIV/Commissie Mensenrechten*)

Prof. Dr. T Heukels (*CAVV*)

Mw. Prof. Dr. E. Hey (*CAVV*)

Drs. D.A. Leurdijk (*AIV/Commissie Vrede en Veiligheid*)

Mw. Prof. Dr. B. Kwiatkowska (*CAVV*)

Mr. Dr. E.P.J. Myjer (*CAVV*)

Mw. Mr. J.W.H.M. van Sambeek (*CAVV*)

Prof. Dr. N.J. Schrijver (*CAVV, AIV/Commissie Ontwikkelingssamenwerking*)

Prof. Dr. A.H.A. Soons (*CAVV*)

Drs. E.P. Wellenstein (*AIV/Commissie Vrede en Veiligheid*)

Ambtelijk adviseurs

Mr. P.R.J. Dumoré (*Ministerie van Buitenlandse Zaken*)

Drs B. ter Haar (*Ministerie van Buitenlandse Zaken*)

Prof. Dr. J.G. Lammers (*Ministerie van Buitenlandse Zaken*)

Drs. T. Sneek LLM (*Ministerie van Defensie*)

Secretariaat

Drs. W. van Reenen (*CAVV-secretariaat*)

Mr. A. van Woudenberg (*CAVV-secretariaat*)

Drs. H.A. Würzner (*Secretaris van de Commissie Vrede en Veiligheid van de AIV*)

AIV-stagiaires: S. van der Heijden en B.J. Rip.

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter

Prof. drs. R.F.M. Lubbers

Leden

Prof. Mr. F.H.J.J. Andriessen

Dhr. A.L. ter Beek

Mw. Prof. Dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn

Prof. Jhr. Dr. G. van Benthem van den Bergh

Mw. Dr. O.B.R.C. van Cranenburgh

Prof. Mr. C. Flinterman

Prof. Dr. E.J. de Kadt

Dr. B. Knapen

Ambtelijk adviseurs

Drs. D.J. van den Berg (*Ministerie van Buitenlandse Zaken*)

Drs. E. Kwast (*Ministerie van Defensie*)

Secretaris

Drs. F. van Beuningen

Postbus 20061

2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060

fax 070 - 348 6256

E-mail AIV@minbuza.nl

Internet www.AIV-Advies.nl

Artikel 7 van het Statuut van Rome voor een Internationaal Strafhof.

Crimes against humanity

1. For the purpose of this Statute, "crimes against humanity" means any of the following acts when committed as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack:

- a) Murder;
- b) Extermination;
- c) Enslavement;
- d) Deportation or forcible transfer of population;
- e) Imprisonment or other severe deprivation of physical liberty in violation of fundamental rules of international law;
- f) Torture;
- g) Rape, sexual slavery, enforced prostitution, forced pregnancy, enforced sterilization, or any other form of sexual violence of comparable gravity;
- h) Persecution against any identifiable group or collectivity on political, racial, national, ethnic, cultural, gender as defined in paragraph 3, or other grounds that are universally recognized as impermissible under international law, in connection with any act referred to in this paragraph or any crime within the jurisdiction of the Court;
- i) Enforced disappearance of persons;
- j) The crime of apartheid;
- k) Other inhumane acts of a similar character intentionally causing great suffering, or serious injury to body or to mental or physical health.

2. For the purpose of paragraph 1:

- a) "Attack directed against any civilian population" means a course of conduct involving the multiple commission of acts referred to in paragraph 1 against any civilian population, pursuant to or in furtherance of a State or organizational policy to commit such attack;
- b) "Extermination" includes the intentional infliction of conditions of life, inter alia the deprivation of access to food and medicine, calculated to bring about the destruction of part of a population;
- c) "Enslavement" means the exercise of any or all of the powers attaching to the right of ownership over a person and includes the exercise of such power in the course of trafficking in persons, in particular women and children;

- d) "Deportation or forcible transfer of population" means forced displacement of the persons concerned by expulsion or other coercive acts from the area in which they are lawfully present, without grounds permitted under international law;
 - e) "Torture" means the intentional infliction of severe pain or suffering, whether physical or mental, upon a person in the custody or under the control of the accused; except that torture shall not include pain or suffering arising only from, inherent in or incidental to, lawful sanctions;
 - f) "Forced pregnancy" means the unlawful confinement, of a woman forcibly made pregnant, with the intent of affecting the ethnic composition of any population or carrying out other grave violations of international law. This definition shall not in any way be interpreted as affecting national laws relating to pregnancy;
 - g) "Persecution" means the intentional and severe deprivation of fundamental rights contrary to international law by reason of the identity of the group or collectivity;
 - h) "The crime of apartheid" means inhumane acts of a character similar to those referred to in paragraph 1, committed in the context of an institutionalized regime of systematic oppression and domination by one racial group over any other racial group or groups and committed with the intention of maintaining that regime;
 - i) "Enforced disappearance of persons" means the arrest, detention or abduction of persons by, or with the authorization, support or acquiescence of, a State or a political organization, followed by a refusal to acknowledge that deprivation of freedom or to give information on the fate or whereabouts of those persons, with the intention of removing them from the protection of the law for a prolonged period of time.
3. For the purpose of this Statute, it is understood that the term "gender" refers to the two sexes, male and female, within the context of society. The term "gender" does not indicate any meaning different from the above.

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

ACM	Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AV(VN)	Algemene Vergadering (van de Verenigde Naties)
CAVV	Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken
ICJ	International Court of Justice (Internationaal Gerechtshof)
IFOR	Implementation Force
ILC	International Law Commission
NAVO	Noord Atlantische Verdragsorganisatie
NGO	Non Goevernementeale Organisatie
SFOR	Stabilisation Force
SGVN	Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties
UNOSOM	United Nations Operation in Somalia
UNPROFOR	United Nations Protection Force
VN	Verenigde Naties
VR	Veiligheidsraad

** De adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels.*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: NAAR EEN NIEUWE BEGRENZING, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*

Door de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken uitgebrachte adviezen

ADVIEZEN IN HET KADER VAN DE CENTENNIAL, *december 1999*:

- * commentaar inzake het preadvies 'Peaceful Settlement of Disputes' van Fransisco Orrego Vicuna en Christopher Pinto;
- * commentaar inzake het preadvies 'International Humanitarian Law and the Laws of War', van Christopher Greenwood;
- * commentaar inzake het preadvies 'the Development of International Law relating to disarmament and arms control since the First Hague Peace Conference in 1899', van Hans Blix.

ADVIES BETREFFENDE DE ILC-ONTWERPARTIKELEN INZAKE IMMUNITEIT VAN STATEN EN HUN EIGENDOM, *oktober 1999*

ADVIES BETREFFENDE DE ILC-ONTWERPARTIKELEN INZAKE 'INTERNATIONAL LIABILITY FOR INJURIOUS CONSEQUENCES ARISING OUT OF ACTS NOT PROBIBITED BY INTERNATIONAL LAW', *december 1999*

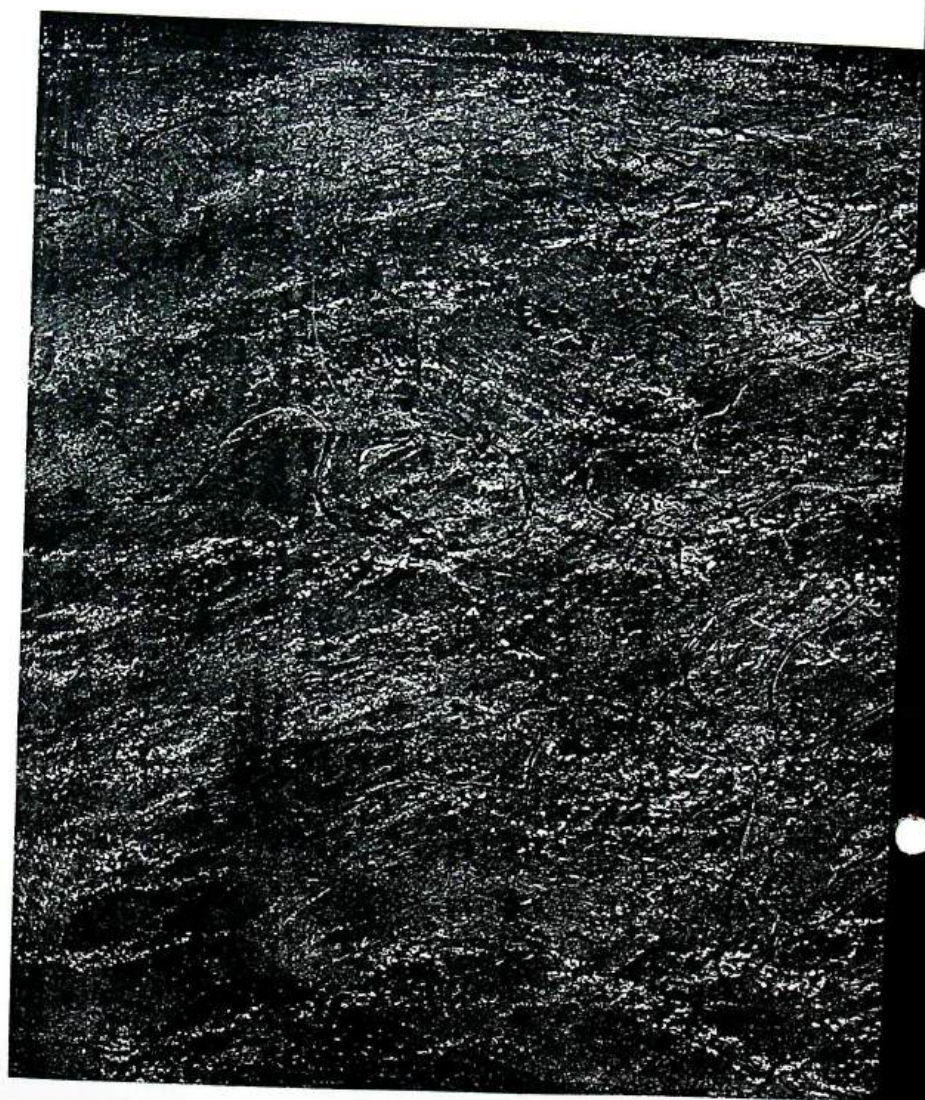
ADVIES BETREFFENDE 'UNILATERAL ACTS OF STATES', *maart 2000*

De Adviesraad Internationale Vraagstukken is een adviesorgaan van de regering. Hij brengt adviezen uit aan de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie, de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. De Adviesraad kent vier permanente commissies voor de advisering op de beleidsterreinen van mensenrechten, vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en Europese integratie. De staf van de Adviesraad en permanente commissies bestaat uit: drs. F. van Beuningen, mw. drs. C.E. van Dullemen, mw. drs. M.M.J. Louwerens, drs. T.D.J. Oostenbrink en drs. H.A. Würzner.

De Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren inzake vraagstukken van internationaal recht. Het secretariaat van de Commissie wordt gevoerd door mr. A. van Woudenberg en drs. W. van Reenen.

ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN
POSTBUS 20061, 2500 EB DEN HAAG
TELEFOON 070.348 5108/60 60 FAX 070.348 6256
E-MAIL AIV@MINBUZA.NL
INTERNET WWW.AIV-ADVIES.NL

COMMISSIE VAN ADVIES INZAKE VOLKENRECHTELIJKE VRAAGSTUKKEN
POSTBUS 20061, 2500 EB DEN HAAG
TELEFOON 070.348 61 44/51 53 FAX 070.348 513 28



BEZUIDENHOUTSEWEG 67, POSTBUS 20061, 2500 EB DEN HAAG, TELEFOON 070.348 5108/60 60 FAX 070.348 6256
P.O.BOX 20061, 2500 EB THE HAGUE, THE NETHERLANDS, PHONE +31.70.348 5108/60 60 FAX +31.70.348 62 56 E-MAIL AIV@SBO.MINBUZ

[EMBARGOED FOR: 00:01 GMT 7 JUNE 2000]

Public

amnesty international

NATO/FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA

"COLLATERAL DAMAGE" OR UNLAWFUL KILLINGS?

Violations of the Laws of War by NATO during Operation Allied Force



Fire fighters remove a body from the structure of the Serbian state television after NATO air strikes, 23 April 1999. © Reuters

June 2000
AI Index: EUR 70/18/00
Distr: SC/CO/PO

INTERNATIONAL SECRETARIAT, 1 EASTON STREET, LONDON WC1X 0DW, UNITED KINGDOM

amnesty international

NATO/FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA "COLLATERAL DAMAGE" OR UNLAWFUL KILLINGS? Violations of the Laws of War by NATO during Operation Allied Force

June 2000

Summary

AI INDEX: EUR 70/18/00

From 24 March to 10 June 1999 the North Atlantic Treaty Organization (NATO) conducted an air campaign against the Federal Republic of Yugoslavia (FRY), codenamed Operation Allied Force. The civilian death tolls given in detailed FRY government accounts range from 400 to 600. NATO has not released official estimates of civilians or FRY combatants killed. No NATO forces were killed in hostile action during the air campaign.

Amnesty International believes that in the course of Operation Allied Force, civilian deaths could have been significantly reduced if NATO forces had fully adhered to the laws of war. These rules are designed to protect -- to the maximum extent possible -- civilian lives and objects. The rules include a prohibition on any direct attacks against civilians or civilian objects. The rules also include prohibitions on attacks which do not attempt to distinguish between military targets and civilians or civilian objects and attacks which, although aimed at a legitimate military target, have a disproportionate impact on civilians or civilian objects.

This document examines a series of attacks during the air campaign indicating that NATO did not always meet its legal obligations in selecting targets and in choosing means and methods of attack. On the basis of available evidence, including NATO's own statements and accounts of specific incidents, Amnesty International believes that -- whatever their intentions -- NATO forces did commit serious violations of the laws of war leading in a number of cases to the unlawful killings of civilians. In one instance, the attack on the headquarters of Serbian state radio and television (RTS), NATO launched a direct attack on a civilian object, killing 16 civilians. Such an attack was a war crime. In other attacks, including the Grdelica railroad bridge, the automobile bridge in Lužane, and Varvarin bridge, NATO forces failed to suspend their attack after it was evident that they had struck civilians. In other cases, including the attacks on displaced civilians in Djakovica and Koriša, there were other failures to take sufficient precautions to minimize civilian casualties.

NATO/FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA

"COLLATERAL DAMAGE" OR UNLAWFUL KILLINGS?

Violations of the Laws of War by NATO during Operation Allied Force

TABLE OF CONTENTS

1. Introduction.....	1
2. The Laws of War and the Protection of Civilians.....	6
2.1 The prohibition of direct attacks against civilians and indiscriminate attacks.....	6
2.2 Precautionary measures.....	8
2.3 Human shields.....	9
2.4 Legal responsibility for violations of international humanitarian law.....	9
3. Operation Allied Force and the Protection of Civilians.....	12
3.1 Approach to the laws of war and their interpretation.....	12
3.2 Target selection.....	14
3.3 Rules of Engagement.....	15
3.4 Precautionary measures.....	15
3.5 The use of specific weapons.....	18
3.6 Intelligence and the principle of distinction.....	20
3.7 NATO and the media: rhetoric vs reality.....	23
3.8 Investigation and redress for victims.....	24
4. Conclusion and Recommendations.....	25
5. Case Studies	29
5.1 Grdelica railroad bridge: 12 April.....	30
5.2 Convoy of ethnic Albanians near Djakovica: 14 April.....	33
5.3 Serbian state television and radio: 23 April.....	41
5.4 Civilian bus and ambulance hit at Lužane: 1 May.....	48
5.5 Market and hospital in Niš hit by a cluster bomb: 7 May.....	50
5.6 The Chinese Embassy in Belgrade: 8 May.....	54
5.7 Ethnic Albanians bombed at Koriša: 13 May.....	56
5.8 Varvarin bridge: 30 May.....	61
5.9 Attack on Surdulica: 31 May.....	63

NATO/FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA "COLLATERAL DAMAGE" OR UNLAWFUL KILLINGS? Violations of the Laws of War by NATO during Operation Allied Force

1. Introduction

From 24 March to 10 June 1999 the North Atlantic Treaty Organization (NATO) conducted an air campaign against the Federal Republic of Yugoslavia (FRY), codenamed Operation Allied Force. NATO aircraft conducted over 38,000 combat sorties, including 10,484 strike sorties, against targets in the provinces of Kosovo and Vojvodina, Serbia proper and the Republic of Montenegro.¹ Yugoslav media have stated that thousands of civilians were killed in NATO air raids. However, the civilian death tolls given in detailed FRY government accounts range from 400 to 600.² NATO has not released official estimates of civilians or FRY combatants killed. No NATO forces were killed in hostile action during the air campaign.

NATO is an alliance of 19 nations from Europe and north America, founded in 1949 with the aim of providing a mutual commitment to collective defence in the event of one or more of these nations coming under attack by another party. NATO took military action against the FRY following a breakdown in negotiations between several of its member states and the FRY over the situation in Kosovo, where FRY forces were engaged in an armed conflict with the Kosovo Liberation Army (KLA) characterized by gross human rights abuses, and the future status of the province. NATO stated several aims for its military intervention, including ending the human rights violations perpetrated by FRY

¹ Lord Robertson, Secretary General of NATO, *Kosovo One Year On: Achievement and Challenge*, March 2000.

² Official FRY sources are inconsistent on the number of civilian deaths. The FRY Ministry of Foreign Affairs has claimed in its "Provisional Assessment", issued 1 July 1999, that "several thousands" were killed, but specifically mentions about 600 civilian deaths. But the same Ministry of Foreign Affairs' more detailed account of the damage inflicted in the campaign, *NATO Crimes in Yugoslavia (The White Book)*, listed around 400 civilians killed in over 40 incidents of bombings. It seems clear from the text of *The White Book* that it does not represent a complete list of all civilians killed in the NATO bombing. Human Rights Watch, which visited the sites of many of the bombings, estimates that about 500 civilians were killed in approximately 90 incidents.

forces against ethnic Albanian civilians; ensuring the withdrawal of all FRY forces from Kosovo and their replacement with an international force; and ensuring the return of Kosovar refugees and internally displaced to their homes.

NATO has claimed that its air campaign against the FRY was the "most precise and lowest-collateral damage air campaign in history."³ However, Amnesty International has serious concerns about the extent to which NATO forces participating in Operation Allied Force adhered to the rules of international humanitarian law on the conduct of hostilities, specifically those laid down to protect civilians and civilian objects. On the basis of available evidence, including NATO's own statements and accounts of specific incidents, Amnesty International believes that -- whatever their intentions -- NATO forces did commit serious violations of the laws of war leading in a number of cases to the unlawful killings of civilians.

In one instance, the 23 April 1999 attack on the headquarters of Serbian state Television and Radio (RTS), NATO launched a direct attack on a civilian object, killing 16 civilians. In other attacks, including the 12 April bombing of Grdelica railroad bridge, which killed 12 civilians, and the missile attack on Varvarin bridge on 30 May, which killed 11 civilians, NATO forces failed to suspend their attack after it was evident that they had struck civilians. In other attacks, including those which resulted in the highest number of civilian casualties (the attacks on displaced ethnic Albanians near Djakovica on



³ Joint Statement on the Kosovo After Action Review, Secretary of Defense William S. Cohen and General Henry H. Shelton, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, before the United States Senate Armed Services Committee, 14 October 1999.

In its replies to Amnesty International's inquiries, NATO gave general assurances that every possible effort to avoid civilian casualties was made but did not provide AI with substantive answers to questions on specific incidents, or any indication of whether investigations were being conducted. Amnesty International did not receive relevant details of the Rules of Engagement from NATO, despite having repeatedly requested them in order to allow an independent assessment of whether they complied with international humanitarian law.

This report relies to a large extent on NATO's own public statements and reports (and those of member governments) of how it conducted the air campaign, including its accounts of particular incidents and general explanations of operational practices. The organization met with a delegation of NATO officials at the alliance's headquarters in Brussels on 14 February 2000 to discuss its concerns about the bombing campaign. The NATO delegation was headed by Dr Edgar Buckley, Assistant Secretary General for Defence Planning and Operations, and included NATO spokesperson Dr Jamie Shea; Mr Pieter Feith, Director, Crisis Management and Operations Directorate; Mr Baldwin De Vidts, NATO's Legal Adviser; and Lieutenant General O.L. Kandborg, Director, International Military Staff. Amnesty International's delegation included two members of the staff of the International Secretariat, accompanied by Professor Dr Horst Fischer, Academic Director of the Institute for International Law of Peace and Armed Conflict, Ruhr-Universität Bochum Germany and Professor of International Humanitarian Law at Leiden University, Netherlands; and Dr Lieutenant Colonel (ret.) Pekka Visuri, visiting researcher at the Finnish Institute of International Affairs and Adjunct Professor at the National Defence College in Helsinki.

Background: Human Rights Violations in Kosovo

Over the past 10 years, Amnesty International has extensively documented and campaigned to put an end to human rights violations perpetrated by the FRY authorities against ethnic Albanians in Kosovo. (See: *Kosovo: a decade of unheeded warnings*, volume one, AI Index: EUR 70/39/99, April 1999). During this time, ethnic Albanians living in Kosovo were the victims of unlawful killings, torture and ill-treatment. Many political prisoners, including prisoners of conscience, were convicted by courts in proceedings which failed to meet international standards of fairness.

In 1998 there was an increase in human rights violations perpetrated by FRY security forces and paramilitaries in Kosovo (See: *Kosovo: a decade of unheeded warnings*, volume two, AI Index: EUR 70/40/99, April 1999). Armed conflict erupted between members of the KLA, which had formed to fight for an independent Kosovo, and FRY forces, Serb police and paramilitary groups operating in the region. The vast majority of victims in Kosovo during the period of the armed conflict were ethnic Albanian civilians.

14 April, and in Koriša on 13 May, whose combined death toll exceeded 120) NATO failed to take necessary precautions to minimize civilian casualties. A detailed examination of these and other attacks is included in this report.

Concern about the rising level of civilian casualties grew over the course of Operation Allied Force. On 23 April 1999, for example, the International Committee of the Red Cross (ICRC) said:

"During the first week or so of airstrikes, the number of civilian casualties did in fact appear to be low. As the air campaign intensified, however ... both a corresponding rise in the number of Serbian civilian victims and increased damage to civilian objects have been observed.... Major incidents involving civilians have been the destruction of a passenger train on a bridge and the attack on civilian vehicles in Kosovo. Both resulted in deaths and injuries."⁴

On 4 May, Mary Robinson, United Nations High Commissioner for Human Rights, was quoted as saying:

"If civilian casualties can be avoided, they obviously must be and it is down to judgments that must be made...If it is not possible to ascertain whether civilian buses are on bridges, should those bridges be blown? These are very important questions because people are not collateral damage, they are people who are killed, injured, whose lives are destroyed, and we are very concerned that [sic] the way that civilians are so much in the forefront of modern warfare, of modern conflicts."⁵

Over the course of Operation Allied Force, Amnesty International wrote repeatedly to NATO's Secretary General Javier Solana in connection with specific attacks, raising concerns as to whether NATO was taking sufficient precautions in selecting targets, in choosing the timing of attacks, in the manner in which these attacks were being executed, and whether civilians were being given advance warning when possible. Amnesty International expressed concern that several of the attacks that had resulted in civilian deaths may have indicated that NATO was not taking all precautions necessary to protect civilians because priority was being given to ensuring pilots' safety.

⁴"The Balkan conflict and respect for International Humanitarian Law", Statement by the International Committee of the Red Cross, 23 April 2000. (www.icrc.org/eng)

⁵"NATO Warned on War Crimes," by Steve Boggan, *The Independent*, 5 May 1999.

However, Serbs also suffered human rights abuses, such as abductions, beatings and executions, at the hands of armed ethnic Albanian groups some of whom represented themselves as the KLA.

In February and March 1999, the international community exerted intense diplomatic pressure on the FRY authorities, accompanied by threats of military action. The failure of efforts to broker an agreement between the FRY and representatives of Kosovo's ethnic Albanians in a series of meetings at Rambouillet, in France, led to the eruption of an international armed conflict. In March, NATO commenced a bombing campaign against FRY forces, Serb police and paramilitaries with the declared aim of preventing a human rights catastrophe in Kosovo. However, human rights abuses by FRY forces, Serb police and paramilitary groups increased and hundreds of thousands of ethnic Albanians and members of minority communities fled Kosovo into the neighbouring states of Albania and Macedonia or were displaced inside Kosovo. (See: *Former Yugoslav Republic of Macedonia: The protection of Kosovo Albanian refugees*, AI Index: EUR 65/03/99, May 1999; *Federal Republic of Yugoslavia (Kosovo): Smrekovnica Prison--a regime of torture and ill-treatment leaves hundreds unaccounted for*, AI Index: EUR 70/107/99, October 1999).

In June 1999, NATO ceased its bombing campaign after concluding a Military Technical Agreement with the FRY authorities. Under this agreement all FRY forces, Serb police and paramilitary groups left Kosovo and a NATO-led military force named Kosovo Force (KFOR) took control of Kosovo. The United Nations Interim Administration in Kosovo (UNMIK) was also established to administer the territory. Amnesty International has continued monitoring and campaigning against human rights abuses in Kosovo under the administration of UNMIK (See: *Federal Republic of Yugoslavia (Kosovo): Amnesty International's recommendations to UNMIK on the judicial system*, AI Index: EUR 70/06/00, February 2000, and *Federal Republic of Yugoslavia (Kosovo): Setting the standard? UNMIK and KFOR's response to the violence in Mitrovica*, AI Index: EUR 70/13/00.)

Amnesty International takes no position on the political issues surrounding the status of Kosovo. The organization does not judge whether recourse to force by anyone is justified or not and therefore takes no position on the legal or moral basis for NATO's military intervention against the FRY. Amnesty International focuses strictly on the conduct of such intervention in light of the rules of international humanitarian law.

2. The Laws of War and the Protection of Civilians

Not all civilian deaths in wartime are unlawful. In the euphemistic terms of military spokespersons, "collateral damage"⁶, including civilian casualties, is to be expected in war. But there are clear rules that set limits on the conduct of hostilities and in particular outlaw the use of certain means or methods of warfare. These rules are designed to protect -- to the maximum extent possible -- civilian lives and objects. The rules include a prohibition on any direct attacks against civilians or civilian objects, including reprisals directed at them. But they also include prohibitions on attacks which do not attempt to distinguish between military targets and civilians or civilian objects and attacks which, although aimed at a legitimate military target, have a disproportionate impact on civilians or civilian objects. Finally, the rules make clear the narrow circumstances in which civilians or civilian objects lose their protection -- for example, when a civilian object is used for military purposes.

The fullest statement of the rules governing the conduct of hostilities in international armed conflict is in Protocol I Additional to the Geneva Conventions of 1949, relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I). This Protocol, which was adopted in 1977, has been ratified by over 150 states.⁷ Three of NATO's 19 members are not parties to Protocol I: France (Amnesty International understand that it intends to ratify it in the near future); the United States (although key provisions of Protocol I are reflected in its military code); and Turkey. The fundamental provisions of this Protocol, including all the rules on the conduct of hostilities cited in this report, are considered part of customary international law and are therefore binding on all states.

2.1 The prohibition of direct attacks against civilians and of indiscriminate attacks

One of the cornerstones of international humanitarian law is the principle that all possible measures must be taken to distinguish between civilian persons and objects, and military

⁶ "Broadly defined, collateral damage is unintentional damage or incidental damage affecting facilities, equipment or personnel occurring as a result of military actions directed against targeted enemy forces or facilities. Such damage can occur to friendly, neutral, and even enemy forces." (US Air Force Pamphlet 14-210, February 1998). It is not a term used in international humanitarian law.

⁷ According to the International Committee of the Red Cross (ICRC), the organization primarily responsible for monitoring compliance with international humanitarian law, there are 156 States Parties to Protocol I as of January 2000. (See: <http://www.icrc.org/eng>)

objectives. Article 48 of Protocol I sets out the "basic rule" regarding the protection of civilians (often referred to as the principle of distinction):

"In order to ensure respect for and protection of the civilian population and civilian objects, the Parties to the conflict shall at all times distinguish between the civilian population and combatants and between civilian objects and military objectives and accordingly shall direct their operations only against military objectives."

Regarding objects, Article 52 (2) defines military objectives as "those objects which by their nature, location, purpose or use make an effective contribution to military action and whose total or partial destruction, capture or neutralization, in the circumstances ruling at the time, offers a definite military advantage." Article 51(2) of Protocol I spells out unambiguously that "the civilian population as such, as well as individual civilians, shall not be the object of attack."

In addition to prohibiting direct attacks on civilians, international law also prohibits indiscriminate attacks. In the language of Article 51(4) of Protocol I, indiscriminate attacks are those "of a nature to strike military objectives and civilians or civilian objects without distinction." They include:

- "(a) those which are not directed at a specific military objective;
- (b) those which employ a method or means of combat which cannot be directed at a specific military objective; or
- (c) those which employ a method or means of combat which cannot be limited as required by this Protocol".

Article 51 (5) includes two other types of attack which are considered as indiscriminate:

- "(a) an attack by bombardment by any methods or means which treats as a single military objective a number of clearly separated and distinct military objectives located in a city, town, village or other area containing a similar concentration of civilians or civilian objects; and
- (b) an attack which may be expected to cause incidental loss of civilian life, injury to civilians, damage to civilian objects, or a combination thereof, which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated."

Indiscriminate attacks occur when armed forces disregard the principle of distinction and attack a military target without regard to the likely consequences for civilians. They might use weapons which are not capable of hitting a military target with precision -- either by their nature or as a result of the circumstances in which they are employed. Or their tactics or method of attack might show a disregard for civilian lives.

2.2 Precautionary measures

Although international humanitarian law is not necessarily violated whenever civilians are killed or injured, the laws of war require that military forces make all feasible efforts to avoid inflicting civilian casualties. Under Protocol I, "In the conduct of military operations, constant care shall be taken to spare the civilian population, civilians and civilian objects." (Article 57). Where it is unclear whether a target is used for military purposes, "it shall be presumed not to be so used" (Article 52(3)).

Article 57 (2) specifies precautionary measures required:

"With respect to attacks, the following precautions shall be taken:

(a) those who plan or decide upon an attack shall:

(i) do everything feasible to verify that the objectives to be attacked are neither civilians nor civilian objects and are not subject to special protection but are military objectives within the meaning of paragraph 2 of Article 52 and that it is not prohibited by the provisions of this Protocol to attack them;

(ii) take all feasible precautions in the choice of means and methods of attack with a view to avoiding, and in any event to minimizing, incidental loss of civilian life, injury to civilians and damage to civilian objects;

(iii) refrain from deciding to launch any attack which may be expected to cause incidental loss of civilian life, injury to civilians, damage to civilian objects, or a combination thereof, which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated;

(b) an attack shall be cancelled or suspended if it becomes apparent that the objective is not a military one or is subject to special protection or that the attack may be expected to cause incidental loss of civilian life, injury to civilians, damage to civilian objects, or a combination thereof, which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated;

(c) effective advance warning shall be given of attacks which may affect the civilian population, unless circumstances do not permit."

2.3 Human shields

In the aftermath of several NATO attacks that resulted in civilian casualties, NATO suggested that civilians were being used as human shields by the Yugoslav military.⁸ Protocol I prohibits the use of such tactics. Article 51(7) provides:

"The presence or movements of the civilian population or individual civilians shall not be used to render certain points or areas immune from military operations, in particular in attempts to shield military objectives from attacks or to shield, favour or impede military operations."

Further, Article 58 obliges parties to a conflict to take all necessary precautions to protect civilians under their control against the dangers resulting from military operations, including by removing civilians from the vicinity of military objectives and avoiding locating military objectives within or near densely populated areas.

However, Article 51(8) makes clear that even if one side is shielding itself behind civilians, such a violation of international law "shall not release the Parties to the conflict from their legal obligations with respect to the civilian population and civilians, including the obligation to take the precautionary measures provided for in Article 57."

Furthermore, Article 50(3) of Protocol I provides:

"The presence within the civilian population of individuals who do not come within the definition of civilians does not deprive the population of its civilian character."

2.4 Legal responsibility for violations of international humanitarian law

State responsibility

Article 85 of Protocol I defines certain "grave breaches" of the Protocol. These are war crimes and include -- when they are committed wilfully and cause death or serious injury --

⁸For example, after NATO's bombing of Koriša, Pentagon spokesperson Ken Bacon said: "It may be that as many as half, or certainly a third of the people who may have been killed in NATO attacks, were put there specifically by Milošević as human shields." US Department of Defence (USDOD) News Briefing, 17 May 1999.

"making the civilian population or individual civilians the object of attack" and "launching an indiscriminate attack affecting the civilian population or civilian objects in the knowledge that such attack will cause excessive loss of life, injury to civilians or damage to civilian objects" which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated. Other war crimes, for example those listed under Article 8,2,b of the 1998 Rome Statute of the International Criminal Court, include "[I]ntentionally directing attacks against civilian objects".

Article 86 requires that "Parties to the conflict shall repress grave breaches, and take measures necessary to suppress all other breaches, of the [1949 Geneva] Conventions or of this Protocol which result from a failure to act when under a duty to do so." Under Article 88, "Parties shall afford one another the greatest measure of assistance in connexion with criminal proceedings brought in respect of grave breaches".

Article 91 makes clear that each party to the conflict "shall be responsible for all acts committed by persons forming part of its armed forces". Accordingly, a "Party to the conflict which violates the provisions of the Conventions or of this Protocol shall, if the case demands, be liable to pay compensation."

Individual criminal responsibility

Individuals, whether civilians or military, regardless of rank, can be held criminally responsible for serious violations of international humanitarian law. Commanders can be held responsible for the acts of their subordinates if they knew or had reason to know that their subordinates were committing or were about to commit a breach and they were in a position to prevent or suppress such breaches and failed to do so. In the words of Article 86(2) of Protocol I:

"The fact that a breach of the Conventions or of this Protocol was committed by a subordinate does not absolve his superiors from penal or disciplinary responsibility, as the case may be, if they knew, or had information which should have enabled them to conclude in the circumstances at the time, that he was committing or was going to commit such a breach and if they did not take all feasible measures within their power to prevent or repress the breach."

Article 87 specifies the duty of commanders "with respect to members of the armed forces under their command and other persons under their control, to prevent and, where necessary, to suppress and to report to competent authorities breaches of the Conventions and of this Protocol." The principle of command responsibility is reflected also in the Statutes of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) and the

International Criminal Court, as well as in the Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind (Draft Code of Crimes) adopted by the International Law Commission in 1996.

Superior orders cannot be invoked as a defence for violations of international humanitarian law although they may be taken into account in mitigation of punishment. This principle has been recognized since the Nuremberg trials which followed World War II and is now part of customary international law. It is reflected in the Statutes of the ICTY and the International Criminal Court, and the Draft Code of Crimes.

Responsibility of NATO Alliance Members

Operation Allied Force was fought by a coalition of NATO member states in the name of the alliance as a whole. The initial decision to resort to force was made collectively, as were subsequent decisions about escalating the air campaign. At no point during the air campaign did any alliance member publicly repudiate any of the attacks carried out by NATO forces. Therefore each NATO member may incur responsibility for the military actions carried out under the NATO aegis.

Jurisdiction over serious violations of international humanitarian law

In line with the common provisions of the 1949 Geneva Conventions, each state party undertakes "to enact legislation necessary to provide effective penal sanctions" for persons involved in grave breaches. In addition, the principle of universal jurisdiction applies to such war crimes. Therefore, each state party:

"shall be under the obligation to search for persons alleged to have committed, or to have ordered to be committed, such grave breaches, and shall bring such persons, regardless of their nationality, before its own courts."

The Geneva Conventions allow a party, if it prefers, to hand such persons over for trial to another state party, and require that, "in all circumstances, the accused persons shall benefit by safeguards of proper trial and defence". The Conventions do not exclude the surrendering of such persons to an international criminal court. The provisions relating to grave breaches of the Conventions apply also to grave breaches of Protocol I.

In addition to being obliged to exercise universal jurisdiction for grave breaches, states are permitted to exercise universal jurisdiction for other war crimes. If, following an investigation, there is sufficient admissible evidence and the suspect is within their

jurisdiction, states should prosecute, in a fair trial, or extradite the suspect to another state willing and able to hold a fair trial.

With regard to Operation Allied Force, in addition to the jurisdiction of the national courts of any state, there is the concurrent jurisdiction of ICTY. According to ICTY's Statute, the Tribunal has jurisdiction over grave breaches of the Geneva Conventions (Article 2) and other violations of the laws and customs of war (Article 3) committed since 1991 in any part of the former Federal Republic of Yugoslavia (Article 1) by any person regardless of that person's nationality. As repeatedly confirmed, ICTY has full jurisdiction over any possible violations of international humanitarian law committed during Operation Allied Force by NATO and any other party.

With regard to the substantive scope of ICTY's jurisdiction, the Appeals Chamber in *Prosecutor v. Tadić* recalled the intervention of the United States at the UN Security Council debate on this issue in 1993, pointing out that this declaration was not contested:

"... it is understood that the 'laws and customs of war' referred to in Article 3 include all obligations under humanitarian law agreements in force in the territory of the former Yugoslavia at the time the acts were committed, including common article 3 of the 1949 Geneva Conventions, and the 1977 Additional Protocols to these Conventions".⁹

3. Operation Allied Force and the Protection of Civilians

3.1 Approach to the laws of war and their interpretation

During Operation Allied Force NATO never made clear exactly which standards of international humanitarian law were being applied by its forces or how it maintained a coherent interpretation of these rules during the campaign. The alliance's members do not share the same treaty obligations. The United States, for example, whose aircraft flew nearly 80 per cent of NATO strike-attack sorties during the campaign¹⁰, has not ratified Protocol I, neither have France or Turkey. NATO spokesperson Jamie Shea repeated throughout the campaign that alliance forces were respecting the laws of war to an

⁹ *Prosecutor v. Tadić*, Judgment, Case No. IT-94-I-AR72 (Appeals Chamber 2, October 1995), Para. 88.

¹⁰ Military Readiness Subcommittee of House Armed Services Committee, Hearing on the Readiness Impact of Operations in Kosovo, 25 October 1999.

unprecedented extent. But in public statements during the campaign no explicit reference was made to Protocol I which is by far the most comprehensive codification of the law on the conduct of hostilities. At a NATO background briefing on 18 May 1999, the Spokesperson Jamie Shea elaborated on the alliance's adherence to the laws of war:

"The principle of discrimination is one of the most fundamental components of the law of armed conflict. This principle was reflected as early as the 1899 Hague Convention requirement that combatants wear a fixed, distinctive emblem recognisable at a distance and carry their arms openly. Customary international law requires that combatants shall 'at all times distinguish between the civilian population and combatants and shall direct their operations only against military objectives.' There is absolutely no question that is exactly what NATO is doing; it is distinguishing between civilian and military objectives and in fact I would argue just as a scholar of the laws of war that you cannot find another armed conflict in the history of modern warfare where there has been more discipline and care taken to comply with the laws of war and to make that distinction than in the targeting exercise of the NATO Alliance."

NATO officials met by Amnesty International in Brussels insisted that NATO members would respect Protocol I. At the same time, they stated that NATO is not a party to conventions of international humanitarian law. Baldwin de Vidts, NATO's Legal Adviser, emphasized that it is the individual member states who have legal obligations. States' own legal officials must ensure their participating forces' compliance with international law. In other words, NATO does not have a mechanism to enforce compliance of a common set of standards, or to ensure a common interpretation of such standards. These remain prerogatives of each state member, leading to inconsistencies in the application of the rules.

The fact that NATO is an alliance need not preclude it from ensuring in practice that, when acting under the NATO aegis, its forces are bound by the highest standards of international humanitarian law, including Protocol I, beyond the individual states' treaty obligations and existing domestic laws. The accession to Protocol I by all NATO members would also give the clearest signal that NATO is indeed bound by the highest international standards.

3.2 Target selection

With regard to target selection and assignment, NATO officials at the Brussels meeting explained to Amnesty International that under the system that was in use in Operation Allied Force, NATO members were given a bombing assignment by NATO staff but could refuse it on the grounds, for example, that in their view the target was illegitimate or that the attack would otherwise violate international law and possibly their national law. If a target were refused because the assigned country had deemed it unlawful, NATO officials said that they would not reassign the target to another member. However, it is unclear to what extent this actually happened in practice. In at least one instance, the attack on the headquarters of Serbian state television and radio (RTS), it appears that the attack was carried out despite disagreement among NATO members as to its lawfulness.

Lieutenant General Michael Short (US Air Force), Commander of Allied Air Forces, Southern Europe, reflected -- from an operational perspective -- on the legal dilemmas of waging coalition warfare.

"We need to understand going in the limitations that our coalition partners will place upon themselves and upon us. There are nations that will not attack targets that my nation will attack. There are nations that do not share with us a definition of what is a valid military target, and we need to know that up front...You and I need to know that all aircraft based in the United Kingdom are subject to rulings by the United Kingdom government about whether we are about to strike a valid target or not."¹¹

At its meeting with Amnesty International, NATO officials said that, in some cases, not all NATO members (even those participating in an attack in a support capacity) would be informed about what the target or the means and method of attack may be. This means that a member state may be incurring legal responsibility for an attack the details of which it did not know.

French officials, including the Foreign Minister Hubert Védrine, have alleged that the US military were supplementing the airstrikes conducted under the NATO umbrella with attacks of their own. "All the countries in the Atlantic Alliance acted as part of NATO with full discussion about what to target. But the USA was also carrying out a separate American operation," the Foreign Minister told a BBC documentary about Operation Allied

¹¹Remarks by Lieutenant General Michael C. Short at the Air Force Association's Air Warfare Symposium, 25 February 2000.

Force. "They deployed national forces with a national decision-making mechanism commanded from the US. And the European allies did not know about these actions." NATO has denied this allegation.¹²

3.3 Rules of Engagement

On several occasions during the air campaign, Amnesty International wrote to NATO's Secretary General to express concern that specific attacks may have breached international law and to seek clarification of the Rules of Engagement adopted by NATO.

In response to specific questions by Amnesty International, NATO stated repeatedly in general terms that it was committed to international humanitarian law and was making "every possible effort to avoid collateral damage during the air operation against the Federal Republic of Yugoslavia". The letters from NATO stated that its pilots operated under "strict Rules of Engagement", but did not disclose any details of the rules or the principles underlying them. They did not answer specific questions Amnesty International raised about specific incidents, making it difficult to form a view as to whether the Rules of Engagement themselves complied with international humanitarian norms.

At the Brussels meeting with Amnesty International, NATO officials shed some light on aspects of the Rules of Engagement and what changes were made to them in the course of the war. Amnesty International learned that each member state was entitled to choose what aspects of NATO-proposed Rules of Engagement it would adopt. Amnesty International was also told about changes in the altitude requirements for NATO pilots (see below). However, a comprehensive assessment of the Operation's compliance with the laws of war would require NATO to make available more information on its Rules of Engagement.

3.4 Precautionary measures

NATO spokesperson Jamie Shea claimed that "there has never been an air campaign in history that has been discriminating against the military but in favour of civilians as this one even if we haven't been able to achieve -- nobody can, nobody ever will -- 100 per cent

¹²"Moral Combat - NATO at War", broadcast on BBC2 on 12 March 2000. On the same television program General Wesley Clark, NATO's Supreme Allied Commander, Europe (SACEUR), denied the French allegation of a separate American operation: "That's incorrect ... I commanded all assets."

perfection."¹³ This point was underscored repeatedly in NATO press briefings. General Walter Jertz told journalists that NATO was conducting "the most accurate bombing campaign in history."¹⁴

Few would dispute NATO's assertion that it is impossible to achieve "100 per cent perfection" in fighting a war. However, in some incidents it appears that NATO did not take all precautions necessary to protect civilians primarily because priority was given to ensuring pilots' safety. As R. A. Mason, a retired Royal Air Force (RAF) Vice Marshall, said: "It [the conduct of the war] gave the impression to the world at large that an unfortunate minimum of civilian casualties was an unavoidable and acceptable feature of a war waged for humanitarian causes, but the loss of professional military aircrew was not."¹⁵ Force preservation is a crucial concern for the military. But can this consideration take precedence over legal obligations to protect civilians?

Concern about whether NATO took necessary precautions to protect civilians has arisen with regard to the choice of certain methods of attack such as the practice of high-altitude bombing and a consistent failure to give effective warning to civilians.

According to NATO, initially aircraft were restricted to flying above 15,000 feet to protect their aircraft and pilots from the FRY air defences. This ceiling was relaxed during the second half of the air campaign, with some planes flying as low as 6,000 feet. Officials have conceded that high-altitude bombing reduced the overall effectiveness of the air campaign, but have denied that it resulted in increased civilian casualties. They said that many attacks were aborted if a target could not be positively identified so as to spare civilians.

In Brussels, NATO officials told Amnesty International that an aircrew flying at 15,000 feet would be able only to identify whether the objective was the intended one according to the planning preparations, but would be unable to tell whether, for example, civilians had moved within its vicinity. The 15,000-foot rule thus effectively made it impossible for NATO aircrew to respect the obligation to suspend an attack once circumstances had changed on the ground rendering the objective no longer legitimate. They told Amnesty International that following the bombing of civilians in a convoy at

¹³ Press Conference, Jamie Shea and Major General Walter Jertz, Brussels, 3 May 1999

¹⁴ Press Conference, Jamie Shea and Major General Walter Jertz, Brussels, 27 May 1999

¹⁵ James A. Kitfield, "Another Look at the Air War that Was", *Air Force Magazine*, October 1999.

Djakovica, the Rules of Engagement were amended to require visual confirmation that there were no civilians in the target area.

In an interview for a BBC television documentary General Michael Short spoke about what happened at Djakovica on 14 April 1999 and explained the impact the height requirement was having on pilots' ability to distinguish between military objectives and civilians or civilian objects:

"They came back to me and said, 'We need to let the forward air controllers go down to 5,000 feet. We need to let the strikers go down as low as 8,000 feet and in a diving delivery, to ensure that they verify their target, and then right back up again to 15,000 feet. We think that will get it done. We acknowledge that that increases the risk significantly, but none of us want to hit a tractor full of refugees again. We can't stand that'."¹⁶

Unfortunately this additional precaution, as well as changes reportedly instituted after the 7 May attack on Niš (when the US reportedly stopped using cluster bombs) and the 30 May attack on Varvarin Bridge (when NATO decided to avoid attacking certain objectives, such as bridges, when many civilians were likely to be in the vicinity), were not sufficient to stop further civilian deaths. The changes that NATO says were made were basic precautions that should have been incorporated from the start of the campaign in order to ensure that NATO's Rules of Engagement did not allow for breaches of the laws of war.

One way to balance the risks to civilians with those to the attackers is illustrated by A.P.V. Rogers, former Director of the UK Army Legal Services:

"If the target is sufficiently important, higher commanders may be prepared to accept a greater degree of risk to the aircraft crew to ensure that the target is properly identified and accurately attacked. No-risk warfare is unheard of. Risks may be taken, for example, to rescue pilots who have been shot down or in deploying forces on reconnaissance or target identification missions in enemy-held territory.

However, if the target is assessed as not being worth that risk and a minimum operational altitude is set for their protection, the aircrew involved in the operation will have to make their own assessment of the

¹⁶ "Moral Combat - NATO at War", broadcast on BBC2 on 12 March 2000.

risks involved in verifying and attacking the assigned target. If their assessment is that (a) the risk to them of getting close enough to the target to identify it properly is too high, (b) that there is a real danger of incidental death, injury or damage to civilians or civilian objects because of lack of verification of the target, and (c) they or friendly forces are not in immediate danger if the attack is not carried out, there is no need for them to put themselves at risk to verify the target. Quite simply, the attack should not be carried out."¹⁷

NATO forces are also under a legal obligation to warn civilians of imminent attacks whenever possible. According to Additional Protocol I: "Effective warning shall be given of attacks which may affect the civilian population, unless circumstances do not permit." (Article 57, 2(c)). Yet NATO officials told Amnesty International in Brussels that as a general policy they chose not to issue warnings, for fear that this might endanger the crew of attacking aircraft. Given all the other measures taken in order to avoid NATO casualties (including high-altitude bombing), one might question whether sparing civilians was given sufficient weight in the decision not to give warnings. Nor does the consideration of pilot safety explain why there was no warning to civilians when Cruise missiles were used in attacks.

3.5 The use of specific weapons

Civilian casualties have also been caused by the decision to use certain types of weapons. For example, the use of cluster bombs near civilian concentrations, as was done in the bombing of Niš on 7 May (see below), appears to be an example of failure to take proper precautions in choice of weapons.

On the question of cluster munitions, deputy NATO spokesperson Peter Daniel said,

"Cluster bombs are valid munitions which are very effective against forces on the ground. Sometimes cluster munitions are not effective and so we use other munitions. ..[W]e take every precaution to avoid unintended damage when we use cluster munitions at all. In fact, ... we prefer precision guided munitions any time we can use them. This is in keeping with our aim to avoid collateral damage as much as possible."¹⁸

¹⁷ "Zero-casualty warfare", A.P.V. Rogers, *International Review of the Red Cross* No. 837, 31 March 2000.

¹⁸ NATO press conference, 15 May 1999.

Cluster weapons are not banned under international law, but they do present a high risk of violating the prohibition of indiscriminate attack. In addition, cluster weapons present a humanitarian issue due to their high dud rate (NATO officials acknowledged to AI that the rate is approximately five per cent). This means that unexploded sub-munitions are a continued threat to anyone who comes into contact with them. According to some press accounts, thousands of unexploded canisters are still, one year after the conflict, left on the ground in Kosovo alone. Many of these bomblets are embedded beneath the surface of the soil and are not easily detected. Between June 1999 and mid-March 2000, 54 people reportedly had been killed in Kosovo by unexploded cluster bomblets and landmines.¹⁹

Another munition used by NATO which appears to pose a long-term threat to civilians and the environment is depleted uranium (DU) ordnance. NATO officials told Amnesty International in Brussels that NATO aircraft, in particular A-10 Warthog ground-attack aircraft, fired 31,000 DU rounds during the campaign. Some studies suggest that DU dust, which remains in the vicinity of targets struck by DU ordnance, poses a significant health risk if inhaled or ingested.²⁰

The use of depleted uranium munitions is not prohibited by international law and Amnesty International does not oppose their use *per se*. However, pending conclusive studies on the long-term health and environmental effects of the deployment of this weapon, Amnesty International is concerned about the possible health risks of an indiscriminate nature which DU munitions may in fact pose. Article 35 (3) of Additional Protocol I prohibits "methods or means of warfare which are intended, or may be expected, to cause widespread, long-term and severe damage to the natural environment." Also, Article 35 (2) prohibits the use of "weapons, projectiles and material and methods of warfare of a nature to cause superfluous injury or unnecessary suffering." Furthermore, according to Article 36, "In the study, development, acquisition or adoption of a new weapon, means or method of warfare, a High Contracting Party is under an obligation to determine whether its employment would, in some or all circumstances, be prohibited by this Protocol or by any other rule of international law applicable to the High Contracting Party."

¹⁹ "Death Lurks in the Fields" by Jonathan Steele, *The Guardian*, 14 March 2000.

²⁰ See, for example, *Depleted Uranium, a Post-War Disaster for Environment and Health*, Laka Foundation, May 1999. For news reports on the use of DU in Kosovo see, "The Trail of a Bullet" by Scott Peterson, *The Christian Science Monitor*, 5 October 1999 and "Exposed: The Deadly Legacy of NATO Strikes in Kosovo" by Robert Fisk, *The Independent*, 4 October 1999.

3.6 Intelligence and the principle of distinction

The ability to discriminate successfully between military objectives and civilians or civilian objects is crucial in complying with the requirements of international humanitarian law. Accurate intelligence is critical if civilian casualties are to be minimized, especially in the case of a campaign fought from the air at high altitudes and using long-range weapons.

Unfortunately, NATO appears to have focussed on the planning phase, almost as if it assumed that circumstances would not change or that a change in circumstances (for example, civilians coming near the target) need not be taken into account. In some instances, mistakes were made even in the planning phase. When the means of attack preclude confirmation by the attacking force that the intended target is indeed a military objective, reliance on faulty or old intelligence can have lethal consequences. Two such examples which resulted in civilian deaths are examined in some detail below: the 13 May bombing of displaced Kosovar Albanians in Koriša (Korishë) and the 8 May attack on the Chinese Embassy in Belgrade.

A particularly striking NATO intelligence failure occurred on 21 May when NATO aircraft bombed an army barracks Košare (Koshare) in western Kosovo, close to the Albanian border, killing and wounding a number of KLA fighters (the KLA reported that seven had been killed and 25 injured.) The KLA had captured the barracks from the Yugoslav Army a few weeks before the NATO attack.

In the NATO press conference on 22 May, NATO spokesperson Jamie Shea stated the following with regard to this incident:

"It was until very recently in the hands of the Yugoslav army but it appears that it was then subsequently taken over by the UÇK [KLA]. So I am now aware, I have seen reports, but I can't confirm any number of casualties. But let me be clear, if we had known in a very dynamic situation, particularly where the UÇK is extremely active in that part, that it had been captured by the UÇK then it would have been taken off the target list."

However, the KLA had a very active presence in the Košare area at this time, and had captured the barracks several weeks before. This fact had been reported in the international press²¹, and a number of reporters and television crew had visited the building

²¹ See "A Fighting Chance", by Massimo Calabre and James L. Graff, *Time Magazine*, 17 May 1999.

under KLA escort. In addition, it appears that NATO had already been informed of the position on the ground. A journalist who had recently visited Košare wrote:

"For more than a month beforehand, regular reports on who controlled which bits of this mountain were fed to NATO on a satellite fax link from the rebels based at Košare.

It also appears that international officers with a nearby observation point of the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) sent the same reports. NATO acted on these reports, bombing Serb units just outside the rebel enclave to help the KLA push its units further into Kosovo. NATO yesterday refused to comment on how one part of the organisation could have had this knowledge and not passed it to another part, something they said would be 'tightened up' following the Chinese embassy bombing[...] Visiting Košare two days before, I was told by KLA officers that they frequently sent NATO targeting information on Serb units opposing them."²²

Although the Košare barracks clearly was not a civilian object, the fact that NATO had not removed it from the target list following its capture by the KLA, despite published reports about its new status, casts doubt on the alliance's ability to properly identify targets, discriminate between military objectives and civilians and civilian objects and take account of any changes in the status of a targeted military objective.

After the end of the bombing campaign, as the FRY forces withdrew from Kosovo and NATO forces entered, questions were immediately raised about the accuracy of NATO intelligence even in relation to the military objectives it said it had successfully attacked. International reporters who visited Kosovo during and after the bombings have suggested that NATO significantly over-estimated the extent of the damage it had inflicted on the FRY military. In Djakovica, for example, many of the damaged military vehicles left at an army base were found to have been discarded old wrecks: "NATO's warplanes had not destroyed Yugoslavia's front-line fighting vehicles, but rather a junkyard," reported Steven Lee Myers of *The New York Times* on 28 June 1999.

Journalists also reported that NATO had hit a lot of dummy targets across Kosovo. Richard Norton-Taylor wrote in *The Guardian* (London) on 30 June that far from having destroyed the 300 FRY tanks it had originally claimed, NATO was now not contradicting the FRY government assertion that only 13 tanks had been destroyed: "NATO soldiers

²²"NATO appears to blunder along with eyes closed", Chris Stephen, *The Irish Times*, 24 May 1999.

found huge numbers of dummy tanks made of wood, as well as fake bridges and false roads made of black plastic. Despite repeated attacks on Priština's airfield, MIG21s were unscathed, hidden in underground hangars."

After the withdrawal from Kosovo of FRY forces, NATO maintained that it had destroyed 110 tanks, 210 armoured fighting vehicles, 449 pieces of artillery and mortar equipment. NATO has subsequently concluded that it destroyed 93 Serb tanks (only 26 of this total were physically located and documented by NATO's Kosovo strike assessment team), 153 armoured personnel carriers, 339 military vehicles and 389 artillery and mortar pieces.²³

Press accounts, however, suggested that far less military hardware and weaponry had been destroyed than even NATO's reduced claims. Robert Fisk of *The Independent* reported that NATO officers were "astonished that thousands of Yugoslav tanks, missile launchers, artillery batteries, personnel carriers and trucks have been withdrawn from the province with barely a scratch on them."²⁴

The US magazine *Newsweek* reported, in its 15 May 2000 issue, that Pentagon officials had suppressed a US Air Force (USAF) damage report that found that the number of Serb targets verifiably destroyed was a fraction of those claimed by NATO. The USAF investigators who reportedly spent weeks in Kosovo are said to have found that NATO aircraft had destroyed 14 tanks, 18 armoured personnel carriers, and 20 artillery pieces.

The picture that has emerged in the aftermath of the air campaign thus raises questions about the accuracy of NATO intelligence and the extent to which NATO bombing in fact achieved its stated aim of degrading the FRY military capacity. It reinforces the questions that Amnesty International had already put to NATO -- in the context of civilian casualties -- about its selection and vetting of targets. For it now appears that despite its rhetoric, NATO was, in some instances, not able to assess whether it was attacking genuine military targets or not, and that some of its own assessments of battle damage were erroneous. In such a context, the risk of indiscriminate attack against civilians becomes all the greater, and the need for more effective safeguards to be instituted in any future campaign becomes all the more important.

²³ Press Conference on the Kosovo Strike Assessment, General Wesley K. Clark, Supreme Allied Commander, Europe (SACEUR) and Brigadier General John Corley, Chief, Kosovo Mission Effectiveness Assessment Team, 16 September 1999.

²⁴ Robert Fisk, "Serb army 'unscathed by NATO'", *The Independent*, London, 21 June 1999.

3.7 NATO and the media: rhetoric vs reality

During the air campaign, at daily press briefings at NATO headquarters in Brussels, NATO continued to stress that it made every possible effort to avoid civilian casualties, that it concentrated only on legitimate military objectives and used high-precision weaponry to ensure accuracy. Numerous air strikes had been aborted and planes had returned to base, NATO said, on the basis of pilots' assessments that civilians were at risk. Yet despite the safeguards against civilian casualties that NATO said were in place, incidents continued to be reported in which large numbers of civilians were killed.

In some cases, NATO admitted that it had made mistakes, but always said that it had not intentionally targeted civilians. It attributed some mistakes to faulty intelligence; others it blamed variously on bad weather and poor visibility, faulty weapons which had missed their targets, mistakes by pilots in deciding whether vehicles were military or civilian in nature, and the use of human shields by the FRY authorities to create civilian casualties when facilities were bombed. NATO's admissions of "mistakes" were almost always presented in the context of the gross human rights violations committed by FRY forces in Kosovo, which had precipitated the NATO campaign in the first place.

NATO spokesperson Jamie Shea insists that NATO's policy was to be as open as possible with the press. "We didn't try to evade responsibility. We owned up pretty quickly to our mistakes," he told Amnesty International in Brussels. But in many instances, no clear answers about troubling incidents were forthcoming.

The French magazine *le Nouvel Observateur* reported that an unnamed NATO General explained that NATO had a policy of deliberately withholding relevant information. "For dealing with unfortunate mistakes, we employed a fairly effective tactic," the General reportedly said. "Most often we knew the precise causes and consequences of these errors. But in order to quiet public opinion we would say that we were conducting an inquiry, that there were several possible explanations. We would only reveal the truth two weeks later, when it no longer interested anyone. Public opinion needs to be worked on, as well."²⁵

In addition, NATO attempted to present its "mistakes" as being very few in number, given the overall scale of what it projected as an otherwise highly successful, well-targeted campaign to significantly weaken FRY military capacity. At the US Department of Defence (USDoD) briefing of 2 June 1999, US Major General Chuck Wald said: "Of all the bombs we've dropped, 99.6 percent have actually hit the target out of the 20,000 bombs."

²⁵Rien ne s'est passé comme prévu", Vincent Jauvert, *le Nouvel Observateur* (N° 1808), 1 July 1999.

This statement was criticized by military analysts such as Anthony Cordesman, of the Center for Strategic and International Studies in Washington, DC. He pointed out that General Wald's figures take into account only a handful of incidents involving politically-sensitive "collateral damage" such as the bombing of the Chinese Embassy in Belgrade.²⁶ NATO has since referred to Human Rights Watch's estimate of 90 incidents in which civilians were killed. That figure too only represents a fraction of the number of attacks that went astray but did not end up killing civilians.

It has been reported that only about one-third of the weapons used in the air campaign were precision-guided munitions.²⁷ NATO officials in Brussels told Amnesty International that about 70 per cent of the precision-guided weapons used by its forces struck the desired point of impact.

3.8 Investigation and redress for victims

Amnesty International wrote to NATO during Operation Allied Force and asked that it investigate several attacks detailed in this report. The organization received no information from NATO about investigations. When asked during the February 2000 meeting whether NATO ever conducted investigations, officials in Brussels told Amnesty International that internal investigations of several attacks had been pursued. However, they added that they did not consider it "useful" to disclose their findings or release details of the forces involved. They added that no criminal or disciplinary measures were taken against those involved in the attacks that were investigated. The US Central Intelligence Agency (CIA) subsequently disclosed, in April 2000, that several CIA officials were disciplined for their role in misidentifying the location of the Chinese Embassy in Belgrade, resulting in the killing of civilians.

NATO has stated that they do not have access to Serbia and therefore have not been able to conduct reviews of civilian casualties caused by the bombings. But this has not impeded other types of reviews of the effects of the bombing such as the US Department of Defence's Kosovo After Action Report. And it does not explain why investigations akin to that conducted into the bombing of the Chinese Embassy in Belgrade were apparently not conducted into other, less politically sensitive instances of civilian deaths caused by NATO attacks.

²⁶ Anthony Cordesman, *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile War in Kosovo*, the Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, September 1999.

²⁷ Anthony Cordesman, *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile War in Kosovo*, the Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, September 1999.

NATO members are under an obligation to redress any violations of the laws of war that its forces have committed, including by paying compensation to the victims as required by Article 91 of Protocol I. As NATO does not appear to have made a serious effort to investigate possible violations, victims have not received redress. In the case of the Chinese Embassy, the US government paid compensation to the victims and their families, and to the Chinese government for the damage to the embassy building, but without acknowledgement of legal liability. This remains to date the only instance in which any form of compensation has been paid.

4. Conclusions and Recommendations

Amnesty International believes that in the course of Operation Allied Force, civilian deaths could have been significantly reduced if NATO forces had fully adhered to the laws of war.

NATO did not always meet its legal obligations in selecting targets and in choosing means and methods of attack. In one instance, the attack on the headquarters of Serbian state radio and television (RTS), NATO launched a direct attack on a civilian object, killing 16 civilians. Such attack breached article 52 (1) of Protocol I and therefore constitutes a war crime. In other attacks, including the Grdelica railroad bridge, the automobile bridge in Lužane, and Varvarin bridge, NATO forces failed to suspend their attack after it was evident that they had struck civilians, in contravention of Article 57 (2) (b) of Protocol I. In other cases, including the attacks on displaced civilians in Djakovica and Koriša, insufficient precautions were taken to minimize civilian casualties.

Although both NATO and its member states have declared their commitment to the rules of international humanitarian law, France, Turkey and the US are not yet parties to Protocol I and NATO has no mechanism to ensure a common interpretation of such rules that reflects the highest standards of international humanitarian law. NATO's command structure also appears to contribute to confusion over legal responsibility.

Decision making processes on target selection and assignment indicate that disagreements over the lawfulness of certain attacks did not prevent such attacks from taking place. Also, aspects of the Rules of Engagement, specifically the requirement that NATO aircraft fly above 15,000 feet, made full adherence to international humanitarian law virtually impossible. According to NATO officials, changes were made to the Rules of Engagement, including lifting the 15,000 feet rule, following the 14 April 1999 attack near Djakovica and the 30 May 1999 bombing of Varvarin Bridge. These changes were a recognition that existing precautions did not afford sufficient protection to civilians. But by 30 May hundreds of civilians had been killed in NATO air raids. NATO was under a legal

obligation to implement fundamental precautions from the start of the campaign, rather than prioritizing the safety of its aircraft and pilots over protecting civilians, including those civilians on whose behalf it said it was intervening.

The use of certain weapons, particularly cluster bombs, may have contributed to causing unlawful deaths. Similarly, the apparent preeminence given by NATO to intelligence in the planning phase rather than throughout the conduct of an attack, and serious mistakes in intelligence gathering, seem to have led to unlawful deaths.

The confidential nature of any investigation and the reported absence of measures against any NATO personnel cast doubt on NATO's commitment to getting to the bottom of specific incidents in accordance with international law. In one case only, the bombing of the Chinese Embassy in Belgrade, were the results of an investigation disclosed, compensation paid and disciplinary measures taken against those found to be responsible. The impression that these measures were taken in that instance primarily because of political reasons is inescapable.

Waging a coalition war is a complex endeavour and the judgments required of military planners and soldiers engaged in combat are particularly difficult. NATO must draw lessons from Operation Allied Force that go beyond what new weapons their arsenals require and provide guidance on how to maximize the protection of civilians, as required by international humanitarian law. The most powerful military alliance in the world cannot afford but to set the highest standard of protection in this regard. In light of the above, Amnesty International makes the following recommendations:

Ratification and interpretation of international humanitarian law standards

1. NATO should publicly commit itself to abide by the highest standards of international humanitarian law, including the 1977 Protocol I Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and to ensure a common interpretation of such standards among its member states which would provide maximum protection for civilians against the effects of conflict.
2. NATO and its member states should institute or maintain effective training programs for their military forces in the practical observance of the highest standards of international humanitarian law, in particular the obligations set out in Protocol I.
3. France, Turkey and the United States should ratify, without reservations, all relevant international humanitarian law treaties, in particular Protocol I. NATO member states already party to such treaties should withdraw any reservations they have made.

Command structure

4. NATO should clarify its chain of command so that there are clear lines of responsibility, known within and outside the organization, for each state and each individual involved in military operations conducted under its aegis.

Rules of Engagement

5. NATO's Rules of Engagement must ensure full compliance with the highest standards of international humanitarian law, in particular the obligations set out in Protocol I. The Rules of Engagement should be common to all member states and made public to the maximum extent possible.

Use of cluster weapons and depleted uranium weapons

6. NATO and its member states should ensure that cluster weapons are not used in the vicinity of civilian concentrations. As a humanitarian matter, NATO member states involved in KFOR should urgently assist the effort to clear unexploded sub-munitions from cluster weapons used in Operation Allied Force.

7. NATO and its member states should also investigate and cooperate fully with independent investigations of the possible long-term health and environmental risks posed by the use of depleted uranium weapons. They should also consider suspending the use of these weapons pending the outcome of such investigations.

Investigation and prosecution of violations of international humanitarian law

8. NATO should establish a body to investigate credible allegations of violations of international humanitarian law in the course of Operation Allied Force, including the cases in this report, as well as in any future military operation. In performing this task, NATO should consider calling on the services of the International Fact-Finding Commission established under Article 90 of Protocol I and provide it with all necessary assistance. The methods and findings of this investigation should be made public and used to assist any prosecution that may appear appropriate.

9. NATO member states must bring to justice any of their nationals suspected of being responsible for serious violations under international humanitarian law, in particular grave breaches of Protocol I, in line with international standards for fair trial and without the possibility of the death penalty. Those member states with inadequate national legislation

to ensure the full criminal enforcement of international humanitarian law should introduce such legislation without delay.

10. Other states should exercise their obligations to conduct criminal investigations of anyone suspected of grave breaches of international humanitarian law during Operation Allied Force. If there is sufficient admissible evidence and the suspect is within their jurisdiction, such states should prosecute or extradite the suspect to another state willing and able to hold a fair trial without the possibility of the death penalty.

11. The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia should investigate all credible allegations of serious violations of international humanitarian law during Operation Allied Force with a view of bringing to trial anyone against whom there is sufficient admissible evidence. States should surrender to the Tribunal any suspect sought for prosecution by the Tribunal.

ch.)

Redress for the victims

12. NATO should ensure that victims of violations of international humanitarian law receive adequate redress, including compensation through a mechanism set up for this purpose. NATO member states should also ensure that their own national laws allow any such victim to seek redress through civil actions.

5. Case Studies

The precise number of civilians who died as a result of NATO air attacks is not known. Yugoslav estimates of civilian deaths are contradictory. Some official public estimates put the number of civilian deaths in "the thousands." *NATO Crimes in Yugoslavia (The White Book)*, published by the FRY Ministry of Foreign Affairs, is the most detailed official account of the damage caused by the NATO bombing. It lists around 400 civilians killed in over 40 incidents involving civilian fatalities, although it seems clear from the text of *The White Book* that it does not represent a complete list of all civilians killed in the NATO bombing. Reuters reported on 23 March 2000 a new FRY government estimate of 1,002 army and police known to have either died or gone missing. The government did not make clear whether this was only during the air strikes. According to Human Rights Watch, between 489 and 528 Yugoslav civilians were killed in 90 incidents.

NATO has not made public any estimate of civilian casualties. NATO officials told Amnesty International in Brussels that they could not assess the civilian toll because they do not have access to the FRY. But they have not disclosed any estimate of civilian casualties from NATO attacks in Kosovo either. NATO officials have characterized Human Rights Watch's figure of 90 incidents involving civilian deaths as reasonable and they have not disputed their estimate of 500 civilians killed.

In testimony to the US House of Representatives in July 1999, Assistant Secretary of Defence John Hamre referred to 30 incidents involving fatal "collateral damage", but did not give an estimate of civilians killed. In September 1999, General Joseph W. Ralston, Vice Chairman of the US Joint Chiefs of Staff, said: "Over Kosovo, only one side suffered. Despite the weight of bombs dropped, Serbian civilian casualties were amazingly light, estimated at less than 1,500 dead. More importantly, this was accomplished with near total impunity. Only two NATO aircraft were lost, and both pilots were quickly recovered."²⁸ He did not give any indication of how he arrived at that estimate of civilian deaths.

Many questions remain unanswered about the precise circumstances of many NATO attacks. NATO's refusal to reveal more details of its Rules of Engagement and its withholding of other crucial operational details also preclude a proper assessment of compliance with international law in specific incidents. For example, NATO has not released a complete list of attacks by its forces. And it has not disclosed information about specific attacks such as the type of aircraft, type of weapons and munitions, available intelligence, or the nationalities of attacking and supporting aircraft.

²⁸"Aerospace Power and Military Campaigns", a speech delivered by General Joseph W. Ralston, Vice Chairman of the US Joint Chiefs of Staff, at the Air Force Association (AFA) Policy Forum, 14 September 1999.

Nevertheless, there are instances where sufficient information is available to conclude that violations did occur. In other cases, it remains an open question whether NATO adhered to its obligations under international humanitarian law.

The summaries of the incidents given below do not provide an exhaustive list of attacks which may have been unlawful or a complete list of attacks which resulted in civilian deaths. In many cases where Serb sources claimed that civilian targets had been hit, NATO simply denied that they had targeted such a site, or said that the facility had not been used only for civilian purposes. For example, in April 1999 reporters asked NATO to confirm that its forces had hit a number of factories which belonged to relatives of President Slobodan Milošević. NATO denied that it had selected any targets on this basis, saying either that it had no report of any such site having been hit, or that a cigarette factory, for example, was in fact producing "something having to do with ammunition".²⁹ In the absence of further information, Amnesty International cannot assess whether such facilities constituted legitimate military targets or not.

The cases included below, ordered chronologically, were selected because there is evidence that civilians were victims of either direct or indiscriminate attacks, in violation of international humanitarian law. These attacks do not amount to a comprehensive list of problematic incidents, but Amnesty International believes that they illustrate a broad range of concerns about NATO's conduct of the bombings.

5.1 Attack on Grdelica railroad bridge, hitting passenger train: 12 April

On 12 April, a civilian passenger train crossing a bridge in Grdelica, southern Serbia, was hit by two bombs. The attack took place in the middle of the day. At least 12 civilians reportedly died.³⁰ NATO admitted that its aircraft had bombed the bridge and hit the train, but said that the target had been the bridge itself and that the train had been hit accidentally. At a press conference on 13 April, General Clark, Supreme Allied Commander, Europe (SACEUR), explained that the pilot's mission had been to destroy the railroad bridge. He launched the weapon from a distance of several miles unaware that the train was heading towards the bridge:

²⁹ NATO press conference, 21 April 1999. A day previously, NATO spokesperson Jamie Shea had said at the press conference, "I'm generally not aware that NATO struck a cigarette plant, I haven't seen that on any of the reports on targets that we have struck."

³⁰ Human Rights Watch reports that 20 were killed, a figure which includes five persons whose remains were unidentified and three missing persons.

"All of a sudden at the very last instant with less than a second to go he caught a flash of movement that came into the screen and it was the train coming in. Unfortunately he couldn't dump the bomb at that point, it was locked, it was going into the target and it was an unfortunate incident which he, and the crew, and all of us very much regret."

General Clark then gave the following account of how the pilot returned to drop another bomb on the bridge, striking the train again, even though he had realized that he had hit the train instead of the bridge in the first attack.

"The mission was to take out the bridge.... He believed he still had to accomplish his mission. He put his aim point on the other end of the bridge from where the train had come, by the time the bomb got close the bridge was covered with smoke and clouds and at the last minute again in an uncanny accident, the train had slid forward from the original impact and parts of the train had moved across the bridge, and so that by striking the other end of the bridge he actually caused additional damage to the train."

The video of the cockpit view of both attacks was shown at the press conference on 13 April. Several months later it was reported in Germany's *Frankfurter Rundschau* newspaper that this video was shown at three times speed, giving the impression to viewers that the civilian train was moving extremely fast.³¹ According to press reports, the US air force attributed the speeded-up film to a technical fault, which they discovered months after the videotape was shown but they did not consider it useful to publicly disclose this information after it was uncovered. Jamie Shea, NATO spokesperson, told Amnesty International in Brussels that, due to the volume of videotape that analysts had to review each day during the campaign, the tapes were speeded up to facilitate viewing. He said that the press office was at fault for clearing the tape for public screening without slowing it down to the original speed.

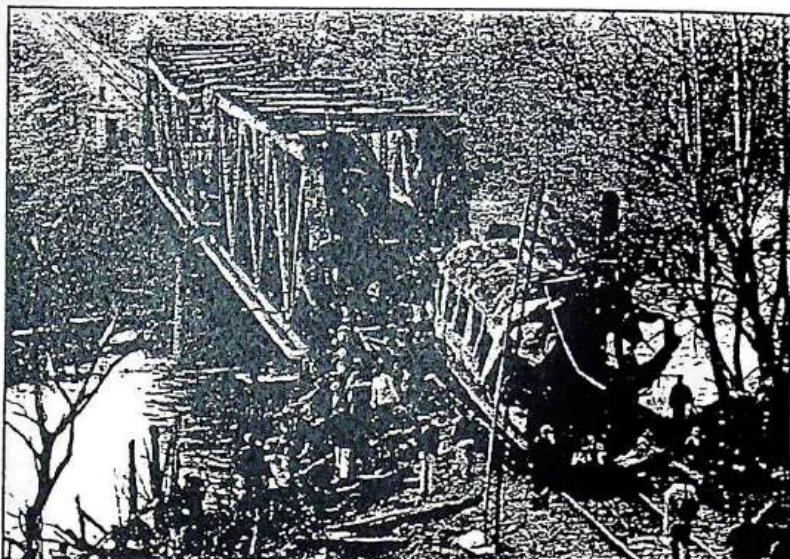
NATO's explanation of the bombing -- particularly General Clark's account of the pilot's rationale for continuing the attack after he had hit the train -- suggests that the pilot had understood the mission was to destroy the bridge regardless of the cost in terms of civilian casualties. This would violate the rules of distinction and proportionality.

Also, NATO does not appear to have taken sufficient precautionary measures to ensure that there was no civilian traffic in the vicinity of the bridge before launching the first attack. The attacking aircraft -- or another aircraft -- could have overflown the area to

³¹ Agence France-Presse, 5 January 2000

ascertain that no trains were approaching the bridge. Had it done so, it might have been able to wait until the train had crossed before launching the attack.

Yet, even if the pilot was, for some reason, unable to ascertain that no train was travelling towards the bridge at the time of the first attack, he was fully aware that the train was on the bridge when he dropped the second bomb, whether smoke obscured its exact whereabouts or not. This decision to proceed with the second attack appears to have violated Article 57 of Protocol I which requires an attack to "be cancelled or suspended if it becomes clear that the objective is a not a military one ... or that the attack may be expected to



A train destroyed in a NATO missile attack sits at bridge in Gredelica Ravine, 12 April 1999.
© Reuters

cause incidental loss of civilian life...which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated. " Unless NATO is justified in believing that destroying the bridge at that particular moment was of such military importance as to justify the number of civilian casualties likely to be caused by continuing the attack -- an argument that NATO has not made -- the attack should have been stopped.

Further questions about this attack were raised in the *New York Times* on 14 April, which reported that while NATO officials had refused to name the type of weapon or aircraft involved, officials in Washington had said that the plane had been an American F-15E, firing an AGM-130 bomb. General Clark had only referred to the aircraft pilot as being involved, but the F-15E carries a crew of two: the pilot and a weapons officer who controls the bombs. According to this report, the AGM-130 is at first guided by satellite, but as it nears its target, the pilot or weapons officer can guide it, using a video image. One reporter's account cited witnesses as identifying the attacking aircraft as a Harrier jet, which

hovered within sight of the bridge before firing the second missile.³² Other witnesses reported that two additional bombs were dropped on an adjacent highway bridge.³³ NATO has never mentioned that this attack struck the highway bridge.

On 15 April 1999 Amnesty International called on NATO to conduct an inquiry into this attack. NATO officials who met with Amnesty International delegates in Brussels said they were not aware of the second bomb being dropped by the pilot. Assistant Secretary General Buckley said that if General Clark's account is that the pilot fired a second time at the bridge, it must mean that there was an internal investigation and the pilot was cleared.

5.2 Attacks on a convoy of ethnic Albanians near Djakovica: 14 April

Over 70 ethnic Albanian civilians were reported to have been killed and as many as 100 wounded when NATO planes fired upon their convoy in the vicinity of Djakovica (Gjakovë), Kosovo, on 14 April. The circumstances surrounding the attack remain somewhat unclear. It appears that NATO aircraft dropped bombs on internally displaced persons at four different locations near Djakovica over a two-hour period. It took NATO five days to give their definitive account of what had happened and the handling of the public inquiries led to a revamping of the press operation at NATO headquarters with the support of media specialists mainly from the UK. Their final public version of the incident, however, still raises many serious questions about compliance with the rules of war.

Officials from the alliance initially attributed the incident to Serbian forces. A few hours after the incident, Pentagon spokesperson Kenneth Bacon referred to reports that Yugoslav aircraft had been used to attack convoys of internally displaced ethnic Albanians in Kosovo.

Then at the press conference in Brussels on the following day, 15 April, NATO General Marani admitted that NATO forces had been responsible for the attack on the convoy and expressed regret for the loss of life, but provided inconsistent information. It was suggested at the same time that one or two attacking aircraft were involved. At the press conference, NATO played an audio recording of an unidentified pilot's account of how he had dropped a bomb on what he believed to be a military vehicle. General Marani introduced the recording as a "tape [which] gives the description of what may be this

³² Robert Fisk, *The Independent*, 7 February 2000.

³³ Ministry of Foreign Affairs of Federal Republic of Yugoslavia, *The White Book* (vol 1).

incident." There was also confusion about the precise location of this attack, or even about whether more than one attack in different locations near Djakovica had taken place.

At NATO's press conference the following day, 16 April, NATO spokesperson Jamie Shea affirmed that there was only one incident which may have resulted in civilian casualties and that it had occurred north of Djakovica. He invited journalists to seek explanations from Belgrade with regard to other incidents near Djakovica on 14 April, the sites of which had been visited by international journalists the day after the attacks took place.

International journalists found physical evidence as well as eyewitness accounts which gave a different picture of the nature of the attack from that given by NATO. For example, it appeared that there had not been just one attack on one site, but attacks at up to four sites during the day. Eyewitnesses were reported describing several aircraft descending to bomb, circling, and then returning to dive-bomb again. Reporters also believed that some of the physical evidence at the sites indicated that cluster bombs had been used in the area.³⁴

The victims were ethnic Albanians, many of whom had been forced from their homes by Serb forces, and who were trying to leave Kosovo. Tractors and wagons had been destroyed, and reports indicated that there was no evidence of any military vehicles having been among them. Survivors interviewed said they had no Serb escorts.³⁵ NATO suggested, however, that as reporters only visited the scene a day or two after the attacks took place, such evidence might have been removed.

At NATO headquarters on 17 April, General Marani refused to respond to questions about how many attacks NATO planes had carried out in the area concerned or how many bombs had been dropped, pending the completion of NATO's investigation of the matter. There was also confusion about how the account given in the audio recording of the pilot related to the attack or attacks in question. After a Pentagon spokesperson stated that the audio recording actually referred to an attack on a military vehicle and was not related to this attack which resulted in civilian casualties,³⁶ General Marani explained on 18 April that

³⁴ Paul Watson, "Cluster bombs may be what killed refugees", *Los Angeles Times* 17 April 1999,

³⁵ Robert Fisk, "This atrocity is still a mystery to NATO ...", *The Independent*, 17 April 1999; Paul Watson ("Searching for answers in a tragedy", *Los Angeles Times*, 16 April 1999) states "None of the survivors interviewed confirmed NATO's claim that military vehicles were trying to hide in their long convoy". Amnesty International's own information, obtained from witnesses, confirms this.

³⁶ Captain Pietropaoli, DoD News Briefing, Saturday, 17 April 1999.

the tape was played solely to provide an example of the type of procedures that a pilot goes through when making such an attack:

"The pilot tape was brought here because the intention was to clarify what was the procedure of a pilot involved in an action of that type, what he was taking care of, what he was saying and because that tape was clear and was available it was brought to you to tell you what that type of attack was like."

NATO finally presented the results of its investigations to the press on 19 April. Brigadier General Daniel P. Leaf said that there had been two separate target areas which were hit. The first was northwest of Djakovica, where "NATO aircraft struck the ... target area with two bombs, and may have hit a civilian-type vehicle ... associated with the burning of houses". The second area was on the main road to the south east of Djakovica, towards Prizren, where "they struck the lead elements of the convoy". The vehicles had appeared to be military, but NATO said it was possible that there were civilian casualties at both locations.

The Brigadier General stated that several aircraft were involved, none of which descended to low altitude during their attacks. He said Serb anti-aircraft artillery with a range of 13,000 feet fired at the aircraft. He also said that all bombs used were GBU-12 laser-guided bombs.

Attack northwest of Djakovica

Rather puzzlingly in light of the comments that had been made in the previous days about the audio tape, Brigadier General Leaf said that the attack northwest of Djakovica was carried out by the pilot whose recording had been played to the press on 14 April, with a 500 pound GBU-12 laser-guided bomb. "From the altitudes [the pilot] was operating at [the vehicle which he witnessed setting houses on fire] appeared to be a military-style vehicle and matched those travelling with it as a small convoy". The Brigadier General then showed some video taken by an unmanned aerial vehicle (UAV) of the result of this attack (before the second pilot dropped his bomb) which showed the damaged vehicle and other vehicles and also a C-shaped building.

The second pilot then arrived and visually assessed the target area for over 10 minutes. He saw "what appeared to be large vehicles in the courtyard of the C-shaped complex and made the determination that they were likely to be military vehicles". He attacked them with a single bomb of the same type as used in the first attack. The Brigadier General pointed out a large secondary explosion evident on the video, indicative of a

flammable substance such as gasoline being present in the structure. He pointed out that there had been reports that Serbs had been hiding gasoline in their homes which they used to refuel their vehicles and burn Kosovar property. He then played the Serb TV video showing the destroyed trucks and "what appear to be tractor-type vehicles" in the vicinity of the C-shaped building. This attack ended, he said, about 45 minutes after it started. His assessment was that this attack struck "a valid military target ... a vehicle directly involved in the burning of houses".

The Yugoslav government *White Book* states that after the first missile was fired, the survivors in the column abandoned the vehicles and ran for refuge towards a nearby house. The NATO pilots then struck this house and its adjoining buildings, farm machinery and vehicles in the yard. More civilians were killed here and others fled to the woods.

This account is consistent with testimony taken by Amnesty International from survivors of the bombing near Meja, who had reached Albania. They indicated that the column involved in the Meja incident included people from the villages around Dobroš (Dobrosh) who had been forced to leave their homes by Serbian police the previous day, as well as others who had fled their homes earlier and had joined the column for security. At least one witness described the column that was hit as being between 200 and 300 metres long, but part of a far larger convoy made up of cars and tractors.

Although their accounts offer some conflicting details, none mention that there were military vehicles or police accompanying the column. Most recounted that, when they had reached Meja, a single bomb hit the first tractor in the column and its trailer, wrecking it and killing a number of people. Most of the witnesses described either hearing or seeing a high-flying aircraft at the time of the attack.

All agree that there was a police presence in Meja, and that within a few minutes of the first explosion a small number of police officers in uniform arrived. These officers told the people that NATO was attacking and told them to take shelter in a nearby house.

However, another witness reported that she had already taken her children to seek shelter in the house before the arrival of the police. The police then left and the people, who according to witnesses' estimates numbered between 100 and 300 people, remained inside or in the yard. The yard itself held about seven tractors but no one described seeing military vehicles in the area. Two of the witnesses claimed that the police had been stationed in the house, but others do not mention this.

After a period of between 10 and 30 minutes there was a second attack, described by one witness as "a harsh bombardment" during which more bombs fell on and near the house. Estimates of the number of those killed vary widely, with most people saying that

they themselves had seen five, eight or 10 bodies at this time, but believed that there were many more. Many people fled to the hills behind the house and took shelter there, returning to the road after an hour or two. More police officers had arrived in the meantime and collected the bodies of the dead and wounded, which the witnesses believed were transferred to hospital in Djakovica.

Attack southeast of Djakovica

Meanwhile, at the second site, according to Brigadier General Leaf's account, another pilot was investigating a large convoy of over 100 vehicles to establish whether or not it was military. He decided it was, on the basis that the first 20 vehicles were "uniform in shape and colour as seen from the air. They were maintaining a set spacing and pace, characteristics of military movement". The identification of the target was discussed with Airborne Command Control and Communications (ABCCC), and because of a risk that there might be internally displaced persons within the convoy, they "took additional precautions to validate their target" by means which Brigadier General Leaf did not disclose. NATO aircraft then dropped a series of bombs on the targets about half an hour after the end of the attack on the first site.

After several bombs had been dropped, ABCCC asked for the target to be verified again, because the combined air operations centre in Italy had pointed out that Serb forces did not generally travel in such large convoys. Further attacks were suspended after about 40 minutes while the verification was carried out by aircraft whose crew were able to view the site with binoculars. It was established that there were "definitely military vehicles in there", but that there were also multi-coloured and possibly civilian vehicles among them. The attack was thus terminated about an hour after it started.

In conclusion, the Brigadier General stated:

"I cannot explain the bodies seen on Serb TV... we did not have observers on the ground or at the site... it's unlike in a peacetime environment where we have full access to the accident scene; we can only speculate on their association with our attacks. There may have been unforeseen casualties; however, the nature of our exhaustive process to positively identify targets and their association to military or repressive acts remains a key factor that led our pilots to conclude the targets were in fact contributing to Serb military or paramilitary activities."

He did, however, acknowledge that in this second incident NATO "may well have caused damage to a civilian vehicle and harm to civilian lives". But he added that "Serb

reports claimed 80-plus dead, but reporters saw only approximately 20 victims, many of whom did not appear to be victims of bombings".

He stated that there was evidence that the Serbs had attacked this column as well. In support of this he cited "numerous reports from the area of the large convoy [southeast] of Djakovica [which] showed [that] refugees died from machine gun and mortar wounds. He said also that "refugee interviews conducted by ... OSCE revealed [that] Serbian forces attacked a refugee convoy in the vicinity of Djakovica. The refugees reported attacks by low-flying MIG-type aircraft expending cluster munitions and grenades thrown from helicopters." But, he said, in this attack NATO aircraft did not fly at low altitude, expended no cluster munitions and used no helicopters.

He also referred to witnesses in the region who "relayed that they observed a refugee column being attacked by Serb mortars" at the same time as the second site was being attacked by NATO.³⁷ Some survivors interviewed several months afterwards persisted in their view that the attack was carried out by Serbs, because they could not believe that NATO would have attacked their convoy.³⁸ Human Rights Watch states that no evidence was produced to indicate Serb responsibility for any of the deaths.³⁹

Brigadier General Leaf also referred to witnesses who believed that the Serbs had used the convoy as a human shield, positioning police and military vehicles at the front. Referring to the "government-sponsored media tour of the area southeast of Djakovica" which took place a full day later,⁴⁰ he stated that the 24-hour delay would have allowed sufficient time for Serb forces to remove any military vehicles or personnel from the area.

The Yugoslav government's *White Book* refers to attacks on the road south of Djakovica at Terzijski Most near the village of Bistražin (Bistrashin), and at Gradiš (Gradišë) and some other locations, giving names and details of those killed and injured. A retrospective article written by a British journalist several months later after a follow-up

³⁷ Robert Fisk, "Convoy of the Damned", *The Independent*, 28 November 1999, states that these reports emanated from CNN, but that the people concerned were never interviewed live.

³⁸ Robert Fisk, "Convoy of the Damned", *The Independent*, 28 November 1999.

³⁹ Human Rights Watch, *Civilian Death in the NATO Air Campaign*, February 2000, p.22.

⁴⁰ But Paul Watson ("Searching for answers ...", *Los Angeles Times*, 16 April), states explicitly that his visits to the four sites – one northwest of Djakovica, at Meja on Wednesday afternoon 14 April, the same day as the bombing, and three southeast of Djakovica the next morning, Thursday 15 April, were neither escorted nor controlled by government officials.

visit to the area⁴¹ refers to attacks at Bistražin and Gradiš. In the Yugoslav government's description of these attacks the weapons used are described simply as missiles launched from NATO planes. The notes of the inspection of the various sites, and the injuries on the bodies (shrapnel wounds and explosive injuries), do not give any clear indication as to whether cluster bombs were believed to have been used.

Reports also indicate that there may indeed have been military vehicles intermingled with the convoy; others go so far as to suggest that the convoy was being deliberately used as a human shield. An OSCE report is not conclusive in this respect:

"Sometimes interviewees may have been used as human shields but did not recognize it from their perspective. Yugoslav authorities frequently accompanied convoys of IDPs [internally displaced persons] with military materiel and personnel, a practice which may have been motivated by the desire to protect such equipment during its movements. At times, NATO, when targeting such materiel and personnel, hit civilians instead. As was very widely publicized internationally, on 14 April NATO bombed convoys of IDPs at two locations close to Djakovica/Gjakova town (Meja/Meje and Bistražin/Bistrazhin). The presence of military vehicles accompanying the convoy at Meja may indicate that people in the convoy were being used as human shields.

On that day, several villages in Djakovica municipality near the border zone were emptied by Serbian forces and the Kosovo Albanian population was escorted in convoys to Djakovica town. At the time, a convoy of Kosovo Albanians escorted at front and rear by military vehicles proceeded towards Djakovica. NATO observed the collections of displaced people and a series of burning buildings, and decided to fire on vehicles it thought carried those responsible for committing the acts. As recounted by an interviewee who had fled Paçaj [Počaj] village with his family when they saw other villages burning in the neighbourhood, he was at Meja when an explosive device hit a tractor. Following this event, some villagers were ordered back to their villages, but police ordered a group containing the interviewee into a large three-storey building nearby, using also its garage. After about 15 minutes this location was again targeted, and at least seven civilians were killed. It is possible the displaced people were intentionally herded into the building because the Serbian forces were aware that it could become the subject

⁴¹ Robert Fisk, "Convoy of the Damned", *The Independent*, 28 November 1999.

of an attack. Approximately one hour later, the convoy of refugees, possibly the one described above, was wrongly identified by NATO as being VJ and was fired upon twice near Bistražin, resulting in numerous casualties".⁴²

A journalist who interviewed several witnesses and survivors some months later stated that one witness at that time recalled some army vehicles mixed up with the civilian convoy - "... The army were always moving. They were bound to get mixed up with the refugee convoys". Another stated "the [Yugoslav] army moved through convoys so NATO wouldn't hit them".⁴³

Regardless of whether there were military vehicles within the convoy of ethnic Albanian civilians, the civilians in the convoy should have been protected. Article 50(3) of Protocol I provides, "The presence within the civilian population of individuals who do not come within the definition of civilians does not deprive the population of its civilian character."

NATO's accounts do not suggest that its aircraft believed that the convoys of displaced civilians were being used to shield Serb military. Rather they mistook the convoy for a military column. The mistake stemmed from a failure to institute sufficient precautions to be able to distinguish between civilians and military objectives. The 15,000-foot rule effectively made it impossible for NATO aircrew to respect the fundamental rule of distinguishing between military objectives and civilians or civilian objects.

Despite NATO having previously said that the high altitude maintained by its pilots for their own protection did not affect the accuracy of their targeting, in this instance it was suggested that altitude had indeed been a factor in misidentifying the convoy in the second incident. During the 19 April press briefing, Brigadier General Leaf said:

"as we watch these videos on the large display in the comfort of this room, it appears possible the vehicles are tractor type vehicles. As I reviewed the tapes with the pilots, they agreed. However, they were emphatic *from the attack altitude* to the naked eye they appeared to be military vehicles..." [emphasis added].

⁴² *An analysis of the human rights findings of the Kosovo Verification Mission: October 1998 to June 1999*, Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE).

⁴³ Robert Fisk, "Convoy of the Damned", *The Independent*, 28 November 1999.

In an interview in a BBC television documentary General Michael Short elaborated on pilots' reactions to the Djakovica bombings:

"They came back to me and said, 'We need to let the forward air controllers go down to 5,000 feet. We need to let the strikers go down as low as 8,000 feet and in a diving delivery, to ensure that they verify their target, and then right back up again to 15,000 feet. We think that will get it done. We acknowledge that that increases the risk significantly, but none of us want to hit a tractor full of refugees again. We can't stand that'."⁴⁴

In the February 2000 meeting in Brussels with Amnesty International, NATO officials confirmed that following the Djakovica bombings aircrew were required to visually ascertain that there were no civilians in the vicinity before attacking a target of opportunity.

One obvious question is whether it is ever possible to distinguish reliably between a tractor and a military vehicle at a distance of 15,000 feet (5km/3 miles). Indeed, according to NATO's own account, the second attack was called off when the slower aircraft were able to view the site through binoculars -- which, it was implied, the faster bombers could not do. This suggests that NATO operational procedures may well have contributed to an indiscriminate attack, in breach of international humanitarian law. The fact that, in the wake of this incident, NATO said that it changed operational directives by ordering pilots to visually ascertain that no civilians are in the vicinity when identifying a target, raises the question of why such essential precautions were not implemented from the outset of the campaign.

5.3 Serbian state television and radio: 23 April

In the early morning of 23 April, NATO aircraft bombed the headquarters and studios of Serbian state television and radio (*Radio Televizija Srbije* -- RTS) in central Belgrade. There was no doubt that NATO had hit its intended target. The building was occupied by working technicians and other production staff at the time of the bombing. There were estimated to be at least 120 civilians working in the building at the time of the attack.⁴⁵ At

⁴⁴ "Moral Combat - NATO at War", broadcast on BBC2 on 12 March 2000.

⁴⁵ Inter Press Service (IPS), "NATO and Serbian TV Accused of Rights Crimes", 19-26 October 1999.

least 16 civilians were killed and a further 16 were wounded. A news broadcast was blacked out as a result. RTS broadcasting resumed about three hours after the bombing.

At the press conference later that day, NATO's Colonel Konrad Freytag placed this attack in the context of NATO's policy to "disrupt the national command network and to degrade the Federal Republic of Yugoslavia's propaganda apparatus". He explained: "Our forces struck at the regime leadership's ability to transmit their version of the news and to transmit their instruction to the troops in the field." In addition to housing Belgrade's main television and radio studios, NATO said the building "also housed a large multi-purpose communications satellite antenna dish."⁴⁶

On the day of the attack Amnesty International publicly expressed grave concern, saying that it could not see how the attack could be justified based on the information available which stressed the propaganda role of the station. The organization wrote to NATO Secretary General Javier Solana requesting "an urgent explanation of the reasons for carrying out such an attack." In a reply dated 17 May, NATO said that it made "every possible effort to avoid civilian casualties and collateral damage by exclusively and carefully targeting the military infrastructure of President Milošević". It added that RTS facilities "are being used as radio relay stations and transmitters to support the activities of the FRY military and special police forces, and therefore they represented legitimate military targets".

At the Brussels meeting with Amnesty International, NATO officials clarified that this reference to relay stations and transmitters was to other attacks on RTS infrastructure and not this particular attack on the RTS headquarters. They insisted that the attack was carried out because RTS was a propaganda organ and that propaganda is direct support for military action. The fact that NATO explains its decision to attack RTS solely on the basis that it was a source of propaganda is repeated in the US Defence Department's review of the air campaign, which justifies the bombing by characterizing the RTS studios as "a facility used for propaganda purposes." No mention is made of any relay station.⁴⁷

In an interview for a BBC television documentary, UK Prime Minister Tony Blair reflected on the bombing of RTS and appeared to be hinting that one of the reasons the station was targeted was because its video footage of the human toll of NATO mistakes, such as the bombing of the civilian convoy at Djakovica, was being re-broadcast by Western media outlets and was thereby undermining support for the war within the alliance.

⁴⁶ NATO press conference, with Jamie Shea and Colonel Konrad Freytag, 23 April 1999.

⁴⁷ US DoD, *Kosovo/Operation Allied Force After Action Report*, submitted to Congress 31 January 2000.

British Defence doctrine adopts a similar approach: "the morale of an enemy's civilian population is not a legitimate target".⁵¹

It is also worth recalling in this context the judgment of the International Military Tribunal in Nuremberg in 1946 in the case of Hans Fritzsche, who served as a senior official in the Propaganda Ministry of the Third Reich, including as head of its Radio Division from November 1942. The prosecution asserted that he had "incited and encouraged the commission of War Crimes by deliberately falsifying news to arouse in the German People those passions which led them to the commission of atrocities." The Tribunal acknowledged that Fritzsche had shown in his speeches "definite anti-Semitism" and that he had "sometimes spread false news", but nevertheless found him not guilty. The Tribunal concluded its judgment in this case as follows:

"It appears that Fritzsche [sic] sometimes made strong statements of a propagandistic nature in his broadcasts. But the Tribunal is not prepared to hold that they were intended to incite the German People to commit atrocities on conquered peoples, and he cannot be held to have been a participant in the crimes charged. *His aim was rather to arouse popular sentiment in support of Hitler and the German war effort.*"⁵² [emphasis added]

On the issue of the legitimacy of attacking a television station in general, reference has been made to a list of categories of military objectives included in a working document produced by the ICRC in 1956, the Draft Rules for the Limitations of Dangers incurred by the Civilian Population in Time of War.⁵³ In paragraph (7) the list included "The installations of broadcasting and television stations". However, the French text of the Draft

⁵¹ Doubts about the lawfulness of attacking an object on propaganda grounds have been expressed, with specific reference to the RTS headquarters, by George Aldrich, who headed the US delegation at the diplomatic conference that led to the adoption of Protocol I: "[I]f the television studios ... were targeted merely because they were spreading propaganda to the civilian population, even including blatant lies about the armed conflict, it would be open to question whether such use could legitimately be considered an effective contribution to military action." See "Yugoslavia Television Studios as Military Objectives", in *International Law FORUM du droit international*, Volume I, No.3, September 1999, p.150.

⁵² *American Journal of International Law*, Volume 41 (1947), p.328.

⁵³ See for example, Human Rights Watch, *Civilian Deaths in the NATO Air Campaign*, February 2000, p. 26. The list is referred to in the ICRC Commentary on the Additional Protocols, paragraph 2002, note 3.

"This is one of the problems about waging a conflict in a modern communications and news world...We were aware that those pictures would come back and there would be an instinctive sympathy for the victims of the campaign".⁴⁸

The definition of military objective in Article 52(2) of Protocol I, accepted by NATO, specifies that

"military objectives are limited to those objects which by their nature, location, purpose or use make an *effective contribution to military action* and whose total or partial destruction, capture or neutralization, in the circumstances ruling at the time, offers a *definite military advantage*." [emphasis added]

Amnesty International recognizes that disrupting government propaganda may help to undermine the morale of the population and the armed forces, but believes that justifying an attack on a civilian facility on such grounds stretches the meaning of "effective contribution to military action" and "definite military advantage" beyond the acceptable bounds of interpretation. Under the requirements of Article 52(2) of Protocol I, the RTS headquarters cannot be considered a military objective. As such, the attack on the RTS headquarters violated the prohibition to attack civilian objects contained in Article 52 (1) and therefore constitutes a war crime.

The authoritative ICRC *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* interprets the expression "definite military advantage anticipated" by stating that "it is not legitimate to launch an attack which only offers potential or indeterminate advantages."⁴⁹ More recently the commentary on the German Military Manual states, "If weakening the enemy population's resolve to fight were considered a legitimate objective of armed forces, there would be no limit to war." And, further on, it says that "attacks having purely political objectives, such as demonstrating military power or intimidating the political leaders of the adversary" are prohibited.⁵⁰

⁴⁸ "Moral Combat - NATO at War", broadcast on BBC2 on 12 March 2000.

⁴⁹ ICRC *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, para 2209.

⁵⁰ Stefan Oeter, "Methods and Means of Combat" in *Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflict*, Dieter Fleck, ed. Oxford University Press 1995.

Rules made clear that such installations must be of "fundamental military importance."⁵⁴ Also, Article 7 of the Draft Rules stated that even the listed objects cannot be considered military objectives if attacking them "offers no military advantage".

Whatever the merit of the Draft Rules, it is doubtful that they would have supported the legitimacy of the attack on the RTS headquarters. In any case the Draft Rules were discussed at the 1957 International Conference of the Red Cross, for which they had been prepared, but in the following years the approach of drawing up lists of military objectives was abandoned in favour of the approach eventually adopted by Protocol I in Article 52.

The attack on the RTS headquarters may well have violated international humanitarian law even if the building could have been properly considered a military objective. Specifically, that attack would have violated the rule of proportionality under Article 51(5)(b) of Protocol I and may have also violated the obligations to provide effective warning under Article 57(2)(c) of the same Protocol.

Article 51(5)(b) prohibits attacks "which may be expected to cause incidental loss of civilian life ... which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated." The ICRC Commentary specified that "the expression 'concrete and direct' was intended to show that the advantage concerned should be substantial and relatively close, and that advantages which are hardly perceptible and those which would only appear in the long term should be disregarded."⁵⁵ NATO must have clearly anticipated that civilians in the RTS building would have been killed. In addition, it appears that NATO realized that attacking the RTS building would only interrupt broadcasting for a brief period. SACEUR General Wesley Clark has stated: "We knew when we struck that there would be alternate means of getting the Serb Television. There's no single switch to turn off everything but we thought it was a good move to strike it and the political leadership agreed with us".⁵⁶ In other words, NATO deliberately attacked a civilian object, killing 16 civilians, for the purpose of disrupting Serbian television broadcasts in the middle of the night for approximately three hours. It is hard to see how this can be consistent with the rule of proportionality.

⁵⁴ The text of this paragraph in French is "Les installations des stations de radiodiffusion et de télévision, les centres téléphoniques et télégraphiques d'intérêt essentiellement militaire." In the English version, a semi-colon was inserted after the word "stations": "The installations of broadcasting and television stations; telephone and telegraph exchanges of fundamental military importance."

⁵⁵ ICRC Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949, para 2209.

⁵⁶ "Moral Combat - NATO at War", broadcast on BBC2 on 12 March 2000.

Article 57(2) (c) of Protocol I requires that "Effective warning shall be given of attacks which may affect the civilian population, unless circumstances do not permit." Official statements, issued prior to the RTS bombing, on whether NATO was targeting the media were contradictory. On 8 April, Air Commodore Wilby stated that NATO considered RTS as a "legitimate target in this campaign" because of its use as "an instrument of propaganda and repression". He added that radio and television would only become "an acceptable instrument of public information" if President Milošević provided equal time for uncensored Western news broadcasts for two periods of three hours a day.⁵⁷ And on the same day, General Jean Pierre Kelche, French armed forces chief, said at a press conference, "We are going to bust their transmitters and their relay stations because these are instruments of propaganda of the Milošević regime which are contributing to the war effort."⁵⁸

But at the NATO press conference on the following day (9 April), when asked by a reporter for a clarification of NATO's policy on media in the FRY NATO spokesperson Jamie Shea said: "...whatever our feelings about Serb television, we are not going to target TV transmitters directly...in Yugoslavia military radio relay stations are often combined with TV transmitters but we attack the military target. If there is damage to the TV transmitters, it is a secondary effect but it is not the primary intention to do that." Jamie Shea also wrote to the Brussels-based International Federation of Journalists on 12 April that "Allied Force targets military targets only and television and radio towers are only struck if they are integrated into military facilities...There is no policy to strike television and radio transmitters as such."

It appears that the statements by Wilby and Shea came after some members of the media had been alerted to the fact that an attack on the television station had already been planned. According to Eason Jordan, the President of CNN International, in early April he received a telephone call from a NATO official who told him that an attack on RTS in Belgrade was under way and that he should tell CNN's people to get out of there. Jordan told the official that loss of life at RTS would be significant and, given the short notice, unavoidable. The official persuaded NATO to abort the mission (apparently half an hour before the plane would have reached its target). Jordan believes that NATO's subsequent

⁵⁷ NATO press conference, 8 April 1999.

⁵⁸ Press conference of the (French) Minister of Defence and the Chief of Staff of the Armed Forces, 8 April 1999. (French original: "Et donc, nous avons décidé de nous en prendre aux relais radio, aux émetteurs radio, aux relais télévision, aux émetteurs télévision, car ces outils-là sont des outils de propagande de la part du régime de Monsieur Milošević, et qui vont dans le sens de la poursuite du combat.")

public threats against Serbian "propaganda" organs were made in order to minimize civilian casualties in a future attack.⁵⁹

John Simpson, who was based in Belgrade for the BBC during the war, was among the foreign correspondents who received warnings from his headquarters to avoid RTS after the aborted attack. He believes that it was in response to the spreading of rumours about the aborted attack among the foreign media in Belgrade, that NATO issued the statements cited above.⁶⁰

UK Prime Minister Tony Blair blames Yugoslav officials for not evacuating the building. "They could have moved those people out of the building. They knew it was a target and they didn't. And I don't know, it was probably for, you know, very clear propaganda reasons ... There's no point—I mean there's no way of waging war in a pretty way. It's ugly. It's an ugly business."⁶¹

Amnesty International does not consider the statement against official Serbian media made by Air Commodore Wilby two weeks before the attack to be an effective warning to civilians, especially in light of other, contradictory statements by NATO officials and alliance members. As noted above, Western journalists have reported that they were warned by their employers to stay away from the television station before the attack, and it would also appear that some Yugoslav officials may have expected that the building was about to be attacked.⁶² However, there was no warning from NATO that a specific attack on RTS headquarters was imminent. NATO officials in Brussels told Amnesty International that they did not give a specific warning as it would have endangered the pilots.

Some accounts in the press have suggested that the decision to bomb RTS was made by the US government over the objections of other NATO members. According to the writer Michael Ignatieff, "within NATO command allies were at loggerheads: with British lawyers arguing that the Geneva Conventions prohibit the targeting of journalists and television stations, and the US side arguing that the supposed 'hate speech' broadcast by

⁵⁹ Communication to Amnesty International from Eason Jordan, President, CNN International, 8 March 2000.

⁶⁰ Amnesty International interview with John Simpson, 31 January 2000.

⁶¹ "Moral Combat - NATO at War", broadcast on BBC2 on 12 March 2000.

⁶² See: "Death of a Makeup Girl" by Julian Manyon, in *The Guardian*, 30 April 1999, and "Des victimes du bombardement de la television serbe par l'Otan se retournent contre Slobodan Milosevic", *Le Monde*, 1 November 1999.

the station foreclosed its legal immunity under the conventions." Due to the disagreement on the legality of the target "the British refused to take part in the bombing of the Serbian television station."⁶³ Others have reported French objections to the attack. Human Rights Watch has reported that an attack on RTS that was to take place on 12 April was postponed due to "French disapproval of the target."⁶⁴

At the Brussels meeting a NATO official told Amnesty International that one nation judged RTS to be a legitimate target, without specifying the country in question. If this information is correct, it empties of all practical meaning NATO officials' assertion that a target deemed illegal by one nation would not be reassigned to another member. The case of RTS appears to indicate that NATO's way of dealing with such objections was to carry on bombing controversial targets without the participation of members who objected to the specific attacks. However, if in fact the UK or other countries did object and abstain from participating in this attack, they may not be absolved of their responsibility under international law as members of an alliance that deliberately launched a direct attack on a civilian object.

5.4 Civilian bus and ambulance hit at Lužane: 1 May

At about 1pm on Saturday, 1 May, a civilian bus was blown in half on a bridge in Lužane (Luzhanë), about 20 kilometres north of Priština, Kosovo. It was a scheduled bus service, running south from Niš to Priština. One half of the bus fell some 60 feet onto a riverbank below. Tanjug, Yugoslavia's official news agency, said that 40 people had been killed.⁶⁵ Two victims were dressed in military uniform, but the others appeared to be civilians, including children. The attack caused minimal damage to the bridge itself.⁶⁶

The air raid continued after the bus had been hit. Ambulances which were returning from the wreckage of the bus towards Priština hospital were delayed when bombs exploded at the Jug Bogdan bridge about two miles away at 1.51pm, and then at a smaller, parallel bridge at 1.55pm. One ambulance reportedly was hit by shrapnel from the explosions; one

⁶³ Michael Ignatieff, "Virtual War", *Prospect*, April 2000.

⁶⁴ Human Rights Watch, *Civilian Deaths in the NATO Air Campaign*, February 2000, p. 26.

⁶⁵ The same figure is given in the news item issued by the Yugoslav Army Press Centre, 2 May 1999. A later assessment put out by the FRY Ministry of Foreign Affairs on 1 July put the toll at 60 deaths and 13 injured, but the *White Book* (vol 2) gives a figure of 39 killed and 13 injured.

⁶⁶ Paul Watson, "Nato bombs civilian bus, causing scenes of horror", *Los Angeles Times*, 2 May 1999.

of its medical crew was injured. These two further explosions were witnessed by a group of journalists.⁶⁷

At the NATO press conference on 2 May Colonel Freytag said:

"Unfortunately on one of our attacks on Saturday unintended damage occurred and NATO aircraft carried out one single attack against the Lusana Bridge north of Priština. This was a legitimate military target on a key north-south resupply route for the Federal Republic of Yugoslavia military and special police operations between Priština and Podujevo. ..."

Then, in a statement reminiscent of General Wesley Clark's description of the bombing on the Grdelica railroad bridge two weeks earlier, he said:

"... Unfortunately, after weapons release a bus crossed in the bridge [sic] but was not seen by the pilot whose attention was focussed in his aim point during weapon trajectory. He did not target the bus and there was no intention to harm civilians, and any loss of innocent life is regretted."⁶⁸

When asked about casualties, Colonel Freytag said

"... when you see the hit of the bridge *and how the bus is running into it*, you must assume there were casualties if there were passengers on board that bus, at least the driver or some others but we do not have any evidence about the casualties, we have only seen the same pictures on TV as you have seen, ... that can only be verified on the ground."
[emphasis added]

The bombing of these bridges again raises concerns that NATO did not take the precautionary steps necessary to avoid civilian casualties. The bridge at Lužane was on the main road between Niš, Serbia's second largest city, and Priština, the capital of Kosovo. Like the railroad bridge that had been attacked on 12 April, this road is regularly used by civilian traffic, yet the bridges were attacked in the middle of the day, when the likelihood of causing civilian injuries would be much greater. Furthermore, NATO gave no indication

⁶⁷Paul Watson, "Nato bombs civilian bus, causing scenes of horror", *Los Angeles Times*, 2 May 1999.

⁶⁸NATO Press Conference, 2 May 1999.

as to whether the pilots had attempted to ensure that no civilian traffic was in the area prior to launching the weapons.

Indeed, Colonel Freytag's statements suggest that the pilots have their eyes fixed on the target and if anything civilian gets in the way that is not their concern. When asked whether there is any way to undertake operations such as the destruction of bridges during the night so that buses and trains are not struck, he replied:

"... we did not target the bus as we have not targeted earlier the train. We target bridges and I am sure that the Serb authorities know that these bridges are of extreme value to their lines of communications *and when they allow public traffic over these bridges, then they risk a lot of lives of their own citizens.*" [emphasis added].

At the Brussels meeting in February 2000 with Amnesty International, NATO spokesperson Jamie Shea said that this incident is still very unclear. He said that there was fighting activity in the area of the bridge and that Serb forces may have somehow been involved in the damage to the bus. Shea said NATO was not certain that it had hit the bus, but if it did it was a mistake.

5.5 Market and hospital at Niš hit by cluster bombs: 7 May

At around mid-day on Friday, 7 May, cluster bombs landed in two residential areas of Niš in Serbia, around the market place near the centre of town and near a hospital several blocks away.⁶⁹ News reports at the time referred to two bombs which scattered bomblets (submunitions) over this wide area.⁷⁰ According to the FRY government's *White Book*, 14 people were killed, and about 30 injured. International correspondents who visited the scene saw unexploded cluster bomb submunitions still lying in the gardens of people's homes, posing a continuing threat to civilian lives.⁷¹ The bombs fell on a busy part of town

⁶⁹ The distance between the market and hospital has been variously estimated at between 500 metres (official Web site of the city of Niš) to 1.5 kilometres (according to *The Independent*) to 4 kilometres (according to Human Rights Watch). Human Rights Watch has estimated that the distance from the airfield to the market place is more than 1.5 kilometres.

⁷⁰ Julian Manyon "NATO cluster bombs leave trail of death", *The Independent* 8 May 1999; CNN: "Yugoslavia says NATO cluster bombs kill 10 in Niš", 7 May 1999.

⁷¹ "NATO bombs hit hospital", BBC News, 7 May 1999. Nearly 11 months after the bombing of Niš, Reuters reported that a 70 year old man was killed in Niš, on 4 April 2000, when a submunitions from a cluster bomb exploded while he was gardening.

at a time when people were out in the streets and at the market, not protecting themselves in the bomb shelters where they had spent the night. According to a Serbian news source, this was the 14th attack on Niš, the third within 10 hours, and the first to have taken place in daylight hours.⁷²

On 8 May, at the daily press briefing NATO "confirmed that the damage to the market and clinic was caused by a NATO weapon which missed its target." It also confirmed that cluster bombs had been used in this attack. NATO said that the strike had been aimed at Niš airfield, to destroy Serbian aircraft parked there as well as air defence systems and support vehicles, these being "targets to which cluster munitions are appropriately suited". It expressed regret at the loss of civilian life:



A man screams in despair in front of his house after a NATO daylight air raid over the town of Niš, 7 May 2000. © Reuters

Responding to a journalist's question, Major General Jertz said that "cluster bombs are used in aerial targets where we know that collateral damage could not occur," a statement which belies the evidence in this instance. The General did not know why some of the clusters missed their target, speculating that there could have been a technical malfunction, "or they could have been inadvertently released".

At the Pentagon later that day, Kenneth Bacon, in response to a question, stated that "We believe it was a weapons malfunction, but we don't know the full details". He also stated:

"After every attack and particularly after there's a, in this case, a bomb that landed where we didn't intend it to, there's a review that's completed. Very, very comprehensive. Takes a lot of time. ... So ... [t]hey've

⁷² "Aggressor's atrocious crime", Serbia Info News, 7 May 1999

probably gone through the whole mission to make sure they understand why that happened, whether it would be a system error, whether it be a mechanical error, whether it be human error. And they will then do whatever they can to correct it, and they will get the word out to everybody else that flies in that mission. And they will change the way they deliver things, if they have to. I've seen things changed in mid-course. I've seen modifications to aircraft be made in mid-course in operations just because we found out something. Or individual aircraft that may have had a problem. So everything that can be done will be done and it's very comprehensive. Takes a lot of effort. So if anything can be changed to make it better that we won't have a problem like that in the future, that will be taken into consideration. On the other hand, we'll continue to fly missions."⁷³

The fact that cluster weapons were used on a target in proximity to a civilian area, and at a time of day when civilians were on the streets and most likely to be harmed, raised serious concerns as to whether NATO was indeed taking the proper steps to distinguish between military targets and civilians and civilian objects, and whether it was taking all the necessary precautions to ensure that civilians were not put at risk. The daytime attack on 7 May killed civilians at two locations that were not in the immediate vicinity of the airfield. However, there are residential buildings very close to the perimeter of the airfield, in the suburb of Medoševac.⁷⁴ Several of these houses were damaged in a NATO attack on the airfield that took place around 3am on 7 May. According to *The White Book*, three civilians were injured in this attack.

On 11 May 1999, Amnesty International wrote to NATO Secretary General Javier Solana asking whether these factors had been considered in planning the attack and the choice of munitions. Again, in response NATO reiterated its general commitment to uphold international humanitarian law, and to "make every possible effort to avoid civilian casualties and collateral damage".

Four days before this incident, Jamie Shea had told the press that on the night of 2 May, the electrical transformer yard at Niš had been hit, and that the command, control and communications capabilities of the 3rd Yugoslav Army headquartered at Niš had been "degraded significantly". He continued: "I want you to know -- and I want to stress this --

⁷³ DoD News Briefing, Saturday 8 May 1999

⁷⁴ According to Agence France-Presse (AFP), Medoševac is within 150 metres of the airfield. See "Sorrow and rage in Niš, as NATO raids kill 15", 7 May 1999.

that NATO forces took the utmost care to ensure that important civilian facilities like hospitals had redundant power capabilities and that they had therefore the back-up transformers to keep their systems running through these power outages...". Within days of that statement, however, the hospital itself was hit.

Even if the casualties at Niš resulted from technical malfunction or error, as Major General Jertz suggested might have been the case, this would not mean that no violation of international humanitarian law had taken place. As already stated, Article 57 of Protocol I requires precautionary measures to be taken to spare civilians. These include taking "all feasible precautions in the choice of means and methods of attack" to avoid, or at least minimize, loss of civilian life, and refraining from deciding to launch an attack which "may be expected to cause incidental loss of civilian life...which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated." The use of cluster bombs and the fact that the attack was made at a time of day when civilians were bound to be present, suggests that NATO may have failed to ensure that the necessary precautionary measures were taken in this instance, in violation of the laws of war.

According to Human Rights Watch, a US executive prohibition on the further use of cluster bombs was issued shortly after the killing of civilians in Niš.⁷⁵ But this does not explain why cluster bombs were being used near civilian concentrations in the first place. NATO officials in Brussels could not confirm to Amnesty International that the US stopped using cluster munitions after this incident. NATO did confirm reports that the UK forces participating in Operation Allied Force continued to drop cluster bombs at least until 4 June. NATO Assistant Secretary General Buckley told Amnesty International that US and UK forces were using different types of cluster bombs. The UK cluster bombs (RBL 755) were not malfunctioning and continued to be used by the Royal Air Force (RAF).⁷⁶

The use of cluster bombs is not prohibited by international law. But Amnesty International believes that in this instance, NATO failed to meet its obligations to take necessary precautions by using cluster weapons in the vicinity of civilian concentrations, thereby violating the prohibition of indiscriminate attacks under Article 51(4) and (5) of Protocol I.

⁷⁵ Human Rights Watch, *Civilian Deaths in the NATO Air Campaign*, February 2000.

⁷⁶ According to the UK Ministry of Defence, British forces dropped 532 RBL 755 bombs during the campaign. Each RBL 755 contains about 100 bomblets. According to the US DoD, US forces dropped 1100 cluster bombs (CBU-87) – each containing about 200 bomblets (US DoD News briefing, 22 June 1999).

5.6 Attack on the Chinese Embassy in Belgrade: 8 May

A B-2 aircraft attacked the Chinese Embassy in Belgrade in the early hours of Saturday, 8 May 1999 killing three and wounding more than 20 people. NATO said it was a mistake and expressed deep regret. The intended target had not been the Chinese Embassy, but the Federal Directorate for Supply and Procurement in Belgrade. Although the location of the Chinese Embassy had been targeted, NATO had erroneously believed this to be the site of the Federal Directorate. Faulty intelligence had led it to bomb a civilian target by mistake.

At the NATO press Conference on 10 May 1999, Jamie Shea said that NATO was undertaking a comprehensive review of operational procedures and the targeting databases, and had taken action to ensure no repetition of such an error. However, he did not comment on targeting policy as such. His statement confirmed what US Secretary of Defence William S. Cohen and George J. Tenet, director of the Central Intelligence Agency (CIA), had said in a joint statement issued on 8 May. They had expressed their regret at the bombing, and said that "faulty information led to a mistake in the initial targeting of this facility. In addition, the extensive process in place used to select and validate targets did not correct this original error". They believed such a mistake would not happen again.

On 10 May, Defence Secretary Cohen gave a news briefing in which he described further the errors involved. He said that the bombing instructions had been based on an outdated map, and that there had been a failure to locate correctly the actual target on the maps. The intended target -- the Procurement Directorate -- was in fact close to the Chinese Embassy, but the maps being used had shown the Embassy to be in a different part of town. Furthermore, an intelligence official said that the database used when targeting contained no record of the move of the Chinese Embassy to its new site in Belgrade. Cohen stressed that NATO had conducted around 18,000 sorties, including some 4,036 strike sorties, and that in only about a dozen had unintended casualties been involved. Far more harm to civilians had been inflicted by President Milošević, he said.⁷⁷

Although faulty maps and an incomplete database had been blamed for the error, Cohen stressed that the bombing would continue uninterrupted, even before these resources could be corrected. The intelligence failure that led to the bombing of the Chinese Embassy appeared to confirm Amnesty International's fears that NATO was not taking sufficient safeguards in selecting and vetting targets for attack.

⁷⁷ DoD News Briefing, May 10 1999.

In October 1999 the UK newspaper *The Observer* carried a report asserting that the bombing of the Chinese Embassy was intentional and not an accident.⁷⁸ The report cited senior military and intelligence sources in Europe and the US as divulging that the Chinese Embassy was acting as a re-broadcast station for the Yugoslav army after the military's own transmitters were destroyed by NATO bombing.

However, the US Department of Defence review of Operation Allied Force, issued in January 2000, reiterated that the bombing was an accident: "The bombing of the Chinese Embassy in Belgrade was entirely unintended. It was the result of a failure in the process of identifying and validating proposed targets. The headquarters of the Yugoslav Federal Directorate of Supply and Procurement was a legitimate military target, but the technique used to locate it was severely flawed. None of the military or intelligence databases used to validate targets contained the correct location of the Chinese Embassy. Nowhere in the target review process was a mistake detected."⁷⁹ NATO officials, at their meeting with Amnesty International in Brussels, insisted that the bombing was an accident.

NATO's stated failure to properly identify the Chinese Embassy resulted in striking a civilian object and killing civilians. While not all errors incur legal responsibility under international humanitarian law, all indications are that the very basic information needed to prevent this mistake was publicly and widely available at the time. It would appear that NATO failed to take the necessary precautions required by Article 57(2) of Protocol I.

In April 2000, the CIA announced that it had "taken a number of personnel actions" in response to the recommendations of its Accountability Board. The statement explained that for reasons of security and privacy, they would not divulge what measures were taken. But it was reported in the press that the CIA dismissed one employee whose inaccurate information had led to the bombing of the embassy. Six additional CIA staff members reportedly were reprimanded for their part in the misidentification.⁸⁰

In its public statement, Bill Harlow, director of the CIA's Department of Public Affairs, said that blame for the "tragic accident" was widespread. "Numerous CIA officers at all levels of responsibility failed to ensure that the intended bombing target ... had been properly identified and precisely located before CIA passed a target nomination package to the US military for action ... While we can never undo the mistakes that led to the

⁷⁸ *The Observer*, "NATO bombed Chinese deliberately," 17 October 1999.

⁷⁹ US DoD, *Kosovo/Operation Allied Force After Action Report*, submitted to Congress 31 January 2000.

⁸⁰ "CIA Fires Official over Embassy Bombing", Associated Press, 9 April 2000.

bombing, we are satisfied that the CIA has stood up ... and taken appropriate responsibility for our mistakes," Harlow said.⁸¹

An article published in *The New York Times* one week after the CIA's public statement provided a detailed account of the factors which may have contributed to the error and suggested that officials outside the CIA shared responsibility for the mistake. Representative Porter J. Goss, chairman of the US House of Representatives' Permanent Select Committee on Intelligence, which investigated the embassy bombing, told the paper: "It was a systemic problem. It was not a problem just at the CIA. The fact of the matter is that, at least at the Pentagon, somebody should stand up and say it isn't just the agency's fault. To fire one person and let off all the other agencies -- including the White House -- isn't doing justice to justice."⁸²

This is the only case in which Amnesty International is aware that a member of the alliance has taken disciplinary measures against those found to be responsible for causing unlawful civilian deaths in the campaign. And it is the only instance in which a NATO member has paid compensation to the victims and their families and reparations for damage to buildings. These measures were taken after prolonged and intense diplomatic pressure from China, which had, after the bombing, suspended talks with the US on arms control, human rights, security and trade issues.

5.7 Ethnic Albanian civilians bombed at Koriša: 13 May

At 11.30pm on 13 May 1999, three NATO aircraft bombed the village of Koriša (Korishë), killing a large number of displaced ethnic Albanians who were sheltering there. Tanjug, the official Yugoslav news agency, put the death toll at 87, with 78 people wounded. The Yugoslav *White Book* (vol 2) states that 48 were killed (mostly children, women and the elderly) and at least 60 wounded. Human Rights Watch reported that more than 48 people definitely died in the attack, but was unable to give a conclusive death toll for this incident. Numerous tractors in which they had been travelling were destroyed or damaged in the attack. Yugoslav sources stated that 11 of the injured were children under 15. NATO could not confirm the casualty figures reported in the media.⁸³

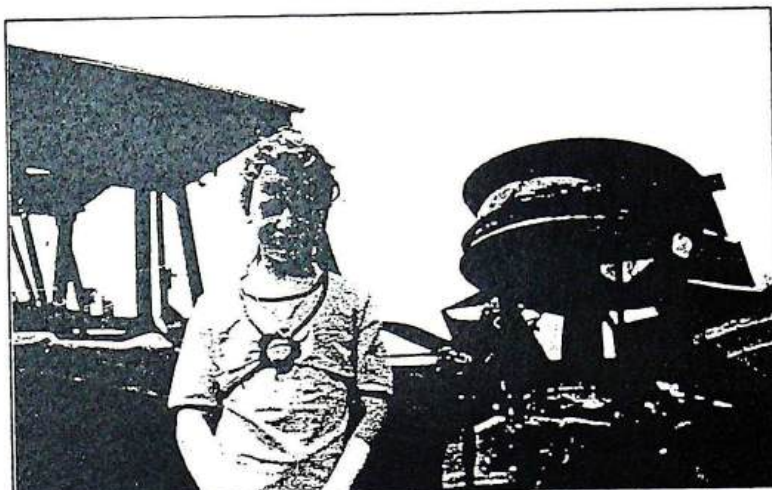
⁸¹ "Statement by Bill Harlow, Director of Public Affairs, on the Inadvertent Bombing of the Chinese Embassy," CIA press release, 10 April 2000.

⁸² "Chinese Embassy Bombing: A Wide Net of Blame", by Steven Lee Myers, *The New York Times*, 17 April 2000.

⁸³ General Jertz speaking at NATO Press Conference, 15 May 1999.

Koriša is situated at the foot of a range of hills, about one kilometre off the main Prizren to Suva Rea highway. According to UN figures, there were around 4,200 residents in 1998. The KLA had been active in the area, and the village had suffered a series of punitive Yugoslav security force raids through March and April 1999. A number of ethnic Albanian villagers had been victims of Serbian killings, and houses had been burned in Serbian raids on the village. The village had also been shelled. Most of the villagers left and attempted to flee to Albania. Many did not get there, however, and camped out in woods on the hillsides for extended periods of time.

Amnesty International interviewed several villagers from Koriša about events preceding the bombing. Their accounts made clear that, at times, FRY forces had taken up positions in the village in their offensives against the KLA. Thus, in mid-April, government forces took up an established position at the



Ahmetaj Marita, a 9 year old who lost two grand-parents, a brother and a sister in the NATO bombing of refugee tractors (in back-ground) at the village of Koriše. © AI

entrance to the village, where they stayed for about 10 days while police and soldiers set houses alight and killed up to 16 people. These forces were said to have left the village towards the end of April, to move to a police station on the main road. Villagers also spoke of a disused military training camp in the area. The available accounts, some of which are summarized below, however, do not make clear the precise location of the site of the bombing in relation to the village and the police post.

At the NATO press conference on 14 May, NATO was asked, since this attack was apparently similar to the mistaken attack on the ethnic Albanian convoy near Djakovica a month earlier, what specific changes had been made to procedures to avoid tractors being hit after being mistaken for military vehicles. Jamie Shea responded that NATO does not target civilians, that he would not speak on the incident until he had the full facts, and that NATO always tells the full facts on these issues every time. He said he hoped that the

Western journalists currently being transported to the site by Belgrade would "break free of their minders" and do their own investigations.⁸⁴

The Pentagon was reported as pointing to the possibility that heavy Serb shelling in the area may have been to blame.⁸⁵ Some, speaking privately, referred to discrepancies in timings and asserted that aerial imagery which was taken eight hours after the time when FRY authorities said the attack happened did not show any damage around the village.⁸⁶

At the following day's press conference⁸⁷ NATO denied Serbian claims that cluster bombs had been used in this attack, and asserted that it had attacked "a legitimate military target". NATO said that it had identified a military camp and command post just outside Koriša, which had been in use since the beginning of the conflict, including an armoured personnel carrier and 10 pieces of artillery. It said that after the target had been confirmed, and "positively identified ... as what looked like dug in military revetted positions", two aircraft dropped two laser-guided bombs each, and then 10 minutes later, a third aircraft dropped six gravity bombs on the target.

In response to a question as to how the pilots had interpreted the tractors on the ground at the time the attack took place, General Jertz said the pilot "had to visually identify it [the objective] through the tech systems which are in the aircraft, and you know it was by night, so he did see silhouettes of vehicles on the ground and as it was by prior intelligence a valid target, he did do the attack."

When asked why they bombed at night without sufficient guarantees that they would not cause "collateral damage", he reiterated that since April they had intelligence that there were military pieces in the area and that these had been continually used,

"so for the pilot flying the attack it was a legitimate target. But when he was in the area for attack it was his responsibility to make sure that all

⁸⁴ NATO press conference 14 May 1999 (exchange between Jake Lynch of Sky TV and Jamie Shea).

⁸⁵ "NATO accused of huge blunder as refugees are slaughtered", *The Guardian*, 15 May 1999; Paul Watson's article "Dozens of Kosovo Albanians killed in Nighttime Air Raid", *Los Angeles Times*, 15 May 1999, also refers to such allegations.

⁸⁶ "NATO accused ...", *The Guardian*, 15 May 1999. (But the AFP journalist referred to above visited the site twelve hours after the time the attack was said to have happened, i.e. four hours after these aerial images allegedly were taken).

⁸⁷ Peter Daniel, NATO press conference, 15 May 1999.

the [objects] he sees are the ones he needs to really attack ... Of course, we are talking at night. If there is anybody sleeping in a house you would not be able to see it ... And at night he saw the silhouettes of vehicles and that is why he was allowed to attack ... "

On 16 and 17 May NATO's Peter Daniei and Jamie Shea suggested that the civilians in Koriša may have been brought there by Serbs as human shields. On 17 May, Pentagon spokesperson Kenneth Bacon estimated that one-third to one-half of all civilians killed in the NATO air campaign may have been deliberately placed around bombing targets, citing an interview on German Radio with a survivor of the Koriša attack.⁸⁸ On 18 May NATO held a briefing session on the general matter of the alleged use of human shields. However, this did not reveal any particular factual information on the Koriša incident.

The Yugoslav authorities took international journalists to view the scene about a day after the bombing. It emerged that after the bombing campaign started, the people of Koriša left for Albania, but some were turned back by police and returned to Koriša. Their homes were attacked again by Yugoslav forces, and they left for the hills. A day or two before the bombing, they returned home. In some accounts, they did so with the "permission" of the authorities; in others they were "sent back" to Koriša by the police, and kept in the yard of a stone ornament factory under police guard. They had apparently been told they would be able to go back to their homes after the village had been cleared of "terrorists".⁸⁹

In another account,⁹⁰ a reporter was told that the displaced civilians had started to run out of food after living out in the mountain woods for a month, so had approached the police commander in Ljudižda (Ludizhdë). He had told them that they could either go home or go to Albania, but that as the border was closed they had better go home. At the village, about 430 displaced persons had camped out as their homes were destroyed, and some 200 more slept in a nearby motel. Many were asleep when the bombing started.

While these reports do not give a strong indication of Serb forces using these civilians as "human shields" in Koriša, a report in the London newspaper *The Times* did

⁸⁸ DoD News Briefing, 17 May 1999

⁸⁹ "Their tractors were their homes. Then their tombs," *The Observer* (London), 16 May 1999

⁹⁰ "Dozens of Kosovo Albanians Killed in Nighttime Air Raid", *Los Angeles Times*, 15 May 1999

appear to support this suggestion.⁹¹ A refugee interviewed in Pobneg, Albania, told a *Times* reporter that Serbian forces had established their headquarters in the village, in a block of residential apartments. They used the ground floor for an artillery post, and on the floor above it they established a police and military post. This source stated that women and children "were held" on the floor above, and that the three blocks of apartments all together held about two or three hundred women and children. However, when an Amnesty International representative subsequently interviewed this same refugee and his brother, neither man had any first-hand information that villagers had been housed in buildings used by FRY forces, and their account of events in the village did not cover the actual time of the bombing.

Reporters who visited the scene the day after the attack saw around 30 tractors still parked in the yard at Koriša, 20 of which had been burnt out.⁹² Some questioned whether this could really have been a military target, as it was in an exposed, open field where military hardware could not have been hidden.⁹³ According to a *Washington Post* journalist, reporters at the scene had been unable to confirm either visually or by interviewing refugees that any military installations or personnel had been present that night.⁹⁴ In response, Jamie Shea cited stories in the Kosovar press that refugees had reported seeing a military command post and encampment at the site.

On the basis of this information, it remains unclear whether or not FRY forces or military installations were actually present in Koriša at the time of the bombing. Refugees from Koriša, whom Amnesty International interviewed said there had indeed been a FRY military post there in April -- but they also said that these forces had moved out by the end of the month, well before the NATO bombing. As these refugees had left Koriša before it was bombed, however, they would not have known the precise situation at the time of the bombing. A confused picture has emerged from press reports on this point.

NATO insisted that it had hit the intended, legitimate military target. Other accounts have made clear, however, that any military posts at Koriša were temporary, and had not been in use up to the time of the bombing. General Jertz continued to maintain that the pilot had hit the revetments -- although journalists said they saw no sign of such damage at the site.

⁹¹ "Bombed village was army base, says refugee", *The Times*, 17 May 1999

⁹² "Belgrade says 100 civilians dead in NATO attack on village", AFP, 14 May 1999

⁹³ "Was she a human shield or just a NATO mistake?" *The Observer*, 16 May 1999

⁹⁴ NATO Press Conference, 17 May 1999

It also remains unclear on the basis of current information whether or not civilians were being used as human shields in Koriša. If they were, this would constitute a serious violation of international humanitarian law by FRY forces, but would not relieve NATO of the responsibility of ensuring their protection. NATO has said that it had no knowledge of the presence of ethnic Albanian civilians at Koriša. However, NATO's statements on this incident suggest that they failed to take sufficient precautionary measures to ascertain that there were no civilians present, resulting in an inability to apply the rule of proportionality as required by Article 51(5)(b) of Protocol I. Because the command post was on a list of approved targets, rather than a target of opportunity, the attacking aircraft apparently did not take sufficient precautions to verify that there were no civilians in the vicinity before attacking.

5.8 Varvarin bridge: 30 May

The attack on Varvarin bridge in central Serbia took place at about 1pm on 30 May, a market day; it was a religious holiday, when the streets were more crowded than usual, and the risk of civilian casualties was thus very high. Official Yugoslav media reported 11 killed and as many as 40 injured.⁹⁵

There is some doubt as to whether this bridge was a legitimate military objective. Accounts suggest that it was too narrow to accommodate large military vehicles.⁹⁶ Yet even if the bridge were a legitimate military objective, Amnesty International is concerned at the apparent lack of necessary precautions in the conduct of this attack.

The conditions surrounding this strike echoed those in the attacks on the Grdelica railroad bridge on 12 April and the road bridge near Lužane on 1 May, when there were also civilian casualties. As in those earlier attacks, the bridge at Varvarin is reported to have been struck twice: as people rushed to assist the victims of the first strike, two more missiles hit, several minutes later, inflicting additional civilian casualties.

⁹⁵The official government account in the *White Book (Vol 2)* lists nine civilians killed, two missing, and 12 severely injured, plus two people still missing at the time it was published. The toll given in an account by Tanjug on 5 June was at least 11 killed and 40 severely injured. The Yugoslav Daily Survey (issued 1 July by the Ministry of Foreign Affairs) states 24 killed and 74 wounded.

⁹⁶Lara Marlowe, *Irish Times*, 31 May 1999.

According to a local schoolteacher, it was "well known that Sunday is market day here and people are lined all along the street down to the bridge selling things".⁹⁷ An estimated 2,000 people were in the vicinity of the bridge⁹⁸ and several cars and pedestrians were on the bridge at the time of the attack.⁹⁹ A number of cars fell into the river as a result of the bombing.

NATO said it had bombed this bridge as a legitimate military target, and that the bridge was hit accurately. When asked whether NATO could not avoid such attacks at midday, when the risk of civilian casualties is high, Jamie Shea reiterated on 31 May that "NATO pilots do take every precaution to avoid inflicting damage to civilians." Although Shea also said that "pilots know that if they see a risk of harm to civilians, then they don't strike at the target," he failed to give any explanation of why the attack on Varvarin bridge was not aborted, or whether the pilot ever checked for the presence of civilians before launching the missiles.¹⁰⁰ Asked again the next day why the bridge had been bombed at lunchtime, he simply replied that "we take the same precautions at midday as we do at midnight".

The attack on Varvarin bridge raised concerns about whether NATO was taking proper precautions to protect civilians in its selection of targets, times for attack and modes of attack. Despite concerns about these matters having been raised on previous occasions, certain attacks continued to be carried out under conditions which raised the risk of civilian casualties. This bombing calls into question the effectiveness of the changes to the Rules of Engagement that NATO said it had instituted after the 14 April bombing of displaced civilians near Djakovica.

At its Brussels meeting with NATO, Amnesty International was told that following this attack, NATO tightened its Rules of Engagement to "take account of the time of day and circumstances." This basic precaution should have been incorporated into the Rules of Engagement from the outset, not one week before the end of the bombing.

⁹⁷ Carlotta Gall, "Day for church and market shattered by a day of war", *New York Times*, 1 June 1999.

⁹⁸ *White Book*, Vol 2.

⁹⁹ Richard Boudreaux, "Civilian deaths in airstrikes erode NATO credibility", *Los Angeles Times*, 31 May 1999.

¹⁰⁰ NATO press conference, 31 May 1999

5.9 Attack on Surdulica: 31 May

On 31 May, the Yugoslav authorities reported that two missiles had struck the main building of the Special Hospital for Tuberculosis and Pulmonary Diseases in Surdulica and that two more had hit a retirement home which was in the grounds of the hospital. Some 16 or 17 people were killed. Journalists subsequently saw 11 bodies lying under sheets near the destroyed medical complex, and a further four on stretchers in front of the retirement home.¹⁰¹ The arms of a further victim could be seen protruding from the wreckage of the building.

According to the *White Book* several missiles were launched at the complex of buildings housing the special lung hospital, which also contained buildings used as a nursing or retirement home, and a refugee shelter. One missile hit the sanatorium; two hit the building used as a shelter for Serb refugees from Croatia; another hit the nursing home. A laboratory in the lung hospital was demolished. Nineteen people were killed,¹⁰² three severely injured and 35 less seriously injured in these attacks. All those killed were civilians.

Residents said there had been four blasts, shortly after midnight, and that the nearest barracks and ammunition storage facilities were over two miles away. The hospital was reported to have been marked on all maps of the area.

At the NATO press conference on 31 May, Colonel Freytag responded to a query about the Surdulica attack by saying that

"the facts are that last night NATO aircraft attacked the military barracks and an ammunition storage area in the vicinity of that city. Both these targets were legitimate military targets, and both were already attacked before. All munitions hit the planned aiming points. NATO cannot confirm any Serb claims of casualties or collateral damage in Surdulica."

The next day, NATO spokesperson Jamie Shea said that four precision guided missiles were fired at the facilities in Surdulica, all hitting the target accurately. NATO offered no explanation at all of how the hospital complex came to be hit.

¹⁰¹ Reporters for the *Los Angeles Times*, *The Independent* and *The Washington Post* were among those who visited Surdulica.

¹⁰² At another point the *White Book* gives a figure of 13 killed, five missing.

However, in July, while testifying before Congress, Deputy Secretary of Defence John Hamre and CIA Director George Tenet testified about an accidental bombing of a hospital during the air campaign. Deputy Secretary Hamre said: "We did have an instance where we hit a hospital. It was totally an accident. In this case, that was human error". Director Tenet said: "We hit a hospital. We didn't want to do that. That was the case of the pilot got confused and he was off by about a mile and what he thought was his coordinates."¹⁰³ It is not clear from the transcript of the hearing which incident this statement refers to, since during the course of the campaign NATO hit several hospitals, clinics and medical centres, including a hospital in Niš struck on 7 May and the Dragiša Mišović hospital in Belgrade on 20 May. Human Rights Watch has attributed this explanation to the 31 May attack on Surdulica.¹⁰⁴

In their meeting in February 2000 with Amnesty International, NATO officials said that the civilian casualties in Surdulica probably resulted from a bomb malfunctioning. They could not confirm the Congressional testimony by Hamre and Tenet that civilians were killed due to pilot error.

One reporter tried to investigate whether there might have been a military encampment in the woods around the hospital, and found the remains of two camp fires and four "foxholes" of the kind soldiers dig to protect themselves from bombs. He found a further 12 newly dug foxholes on another track. The local civil defence commander said they had probably been built by worried hospital staff in self-defence, and other authorities said that defence personnel for a radio repeater station a mile away may have encamped there. There was no sign, however, of a military barracks or munitions depot.¹⁰⁵

One news report¹⁰⁶ quoted the director of the sanatorium as saying that 60 Serb refugees from Croatia were lodged there along with two sick Yugoslav soldiers. However, an employee of the sanatorium is quoted in the *White Book* as saying that no military personnel ever stayed at the hospital. Another witness, herself a refugee living in the sanatorium, states that the Refugee Commissariat shelter provided the refugees with lodging in some rooms of the building on the first and second floors and that the ground floor was

¹⁰³ US Congress, House Permanent Select Committee on Intelligence, Hearing on the Bombing of the Chinese Embassy, 22 July 1999.

¹⁰⁴ Human Rights Watch, *Civilian Deaths in the NATO Air Campaign*, February 2000, p.58.

¹⁰⁵ "War in the Balkans - NATO calls the bombing of a hospital collateral damage. I call it a tragedy", *The Independent*, 1 June 1999.

¹⁰⁶ "Another airstrike on civilians kills 16 at Sanitarium Complex" *Los Angeles Times*, 1 June 1999

used for the hospital's regular activity. But in a retrospective article¹⁰⁷ written after a follow-up visit in November, British journalist Robert Fisk reports a friend of one of the civilians killed in the bombing as saying that there were a lot of soldiers living on the ground floor of the building where the refugees were accommodated. They had not been injured in the attack because they were on the ground floor.

If NATO intentionally bombed the hospital complex because it believed that it was housing soldiers, it may well have violated the laws of war. According to Article 50(3) of Protocol I, "the presence within the civilian population of individuals who do not come within the definition of civilians does not deprive the population of its civilian character." The hospital complex was clearly a civilian object with a large civilian population, the presence of soldiers would not have deprived the civilians or the hospital compound of their protected status.

However, if the Congressional testimony about the accidental bombing of a hospital does refer to the 31 May attack in Surdulica and NATO does therefore recognize that an error was made, the question is whether necessary precautions were taken to avoid mistaking a civilian object for a military target.

At the very least, this attack and its aftermath point to NATO's poor record of disclosing information about incidents that resulted in civilian casualties. Initially, NATO categorically denied that it had struck a hospital in Surdulica. Several weeks later, US officials made an oblique reference --in the context of a Congressional hearing about the bombing of the Chinese Embassy in Belgrade -- to hitting a hospital (which may have been in Surdulica) due to pilot error. And more than eight months after the attack, NATO officials told Amnesty International that the civilian casualties may have been caused by a malfunctioning bomb.

¹⁰⁷"Milena's story" *The Independent*, 25 November 1999.



Amnesty International - News Release - EUR 70/43/99
23 April 1999

YUGOSLAVIA

Amnesty International seeks urgent explanation from NATO on television station attack

Copyright notice: The copyright for this document rests with [Amnesty International](#). You may download and read it. You may not alter this information, repost or sell it without permission. If you use this document, you are encouraged to make a donation to Amnesty International to support future research. Here you can find the [address of your nearest AI office](#)

News Service: 76/99

AI INDEX: EUR 70/43/99

23 April 1999

Federal Republic of Yugoslavia



Amnesty International seeks urgent explanation from NATO on television station attack

Amnesty International has expressed grave concern at the attack in the early hours of 23 April on the headquarters of Serbian state television in Belgrade, during which up to 15 people, all of them apparently civilians, are said to have been killed.

"Based on the information available, we do not see how this attack could be justified. We are seeking an urgent explanation from NATO as to their reasons for carrying out such an attack," said Paul Miller, researcher on the former Yugoslavia, who has just returned from the Macedonia.

"For a site to be considered a legitimate military target, there must be a direct link with the conduct of military operations, and even then the safeguards for protecting civilians must be respected."

People who were in the building reportedly said that they had understood that NATO intended to attack transmitters, not the main television building targeted this morning. Jean Pierre Kelche, French armed forces chief General, is reported to have said at a press conference on 8 April, "We are going to bust their transmitters and their relay stations. We are not aiming at journalists."

International humanitarian law prohibits attacks on civilians and civilian sites. It also requires stringent safeguards when carrying out attacks against military objectives, including giving effective advance warning of attacks which may affect the civilian population.

Source: *Amnesty International, International Secretariat, 1 Easton Street, WC1X 8DJ, London, United Kingdom*

[AI News](#) | [AI Publication Index](#) | [Home](#)

Nato accused of violating international law in Kosovo, The Independent

By Andrew Marshall in Washington

7 February 2000

Nato breached international law in its air attacks on Yugoslavia last year, a respected human rights body says in a report issued today.

The report, by Human Rights Watch, is particularly critical of the use of cluster-bombs. The United States stopped using the munitions halfway through the war, but Britain continued using them, raising serious issues about the Government's concern for civilian casualties.

Nato killed at least 500 civilians during the Kosovo conflict, the report concludes after visits to the sites of many of the attacks. "Human Rights Watch has found no evidence of war crimes," it says. But, it adds, "the investigation did conclude that Nato violated international humanitarian law".

The report says that Nato may have breached the Geneva Convention in five areas: it conducted air attacks using cluster-bombs near populated areas; attacked targets of questionable military legitimacy; did not take adequate measures to warn civilians of strikes; took insufficient precautions to identify the presence of civilians when attacking mobile targets; and caused excessive civilian casualties by not taking sufficient measures to verify that targets did not have concentrations of civilians.

Most of the attacks resulted from missing military targets. But "nine incidents were a result of strikes on non-military targets that Human Rights Watch believes were illegitimate", including Serb Radio and Television in Belgrade.

At least one-fifth of those who died were killed by cluster-bombs, which spray bomblets over a wide area. "Overall, cluster-bomb use by the United States and Britain can be confirmed in seven incidents throughout Yugoslavia [another five are possible but unconfirmed]," the report says. "Some 90 to 150 civilians died from the use of these weapons."

The report reveals the United States stopped using the weapons after a hitherto secret presidential order.

"Widespread reports of civilian casualties from the use of cluster-bombs and international criticism of these weapons as potentially indiscriminate, in effect, led ... to an unprecedented US executive order in the middle of May to cease their further use in the conflict," the report says. "The White House issued the order only days after civilians were killed by Nato cluster-bombs in the city of Nis on May 7."

But Britain, according to the RAF's own reports, continued to use the weapons. "Cluster-bombs should not have been used in attacks in populated areas, let alone urban targets, given the risks," it says. "Nevertheless, the [RAF] continued to drop cluster-bombs, indicating the need for universal, not national, norms regarding cluster-bomb use." The report also says there is "some evidence" Yugoslav forces used civilians as human shields.

The body calls on Nato to "establish an independent and impartial commission ... that would ... consider the need to alter targeting and bombing doctrine to ensure compliance with international humanitarian law".

Amnesty beschuldigt Navo van oorlogsmisdaden ⁷⁻⁶⁻²⁰⁰⁰

Kosovo

redactie buitenland

AMSTERDAM – Amnesty International, de organisatie die wereldwijd opkomt voor de rechten van de mens, beschuldigt de Navo van oorlogsmisdaden, begaan tijdens de operatie *Allied Force* tegen Joegoslavië van eind maart tot begin juni vorig jaar. Bij de Navo-luchtacties tijdens de Kosovo-crisis zijn volgens de Joegoslavische regering 400 tot 600 burgers omgekomen. De Navo heeft hierover geen cijfers bekend gemaakt.

Amnesty publiceert vandaag het rapport *'Collateral Damage' or Unlawful Killings?* – 'Bijkomende schade of onwettig doden' – met de ondertitel 'schendingen van het oorlogsrecht door de Navo gedurende de operatie *Allied For-*

ce'. In dat rapport onderzoekt Amnesty een aantal gevallen die „aangeven dat de Navo niet altijd voldeed aan de wettelijke verplichtingen bij het selecteren van doelen en het kiezen van aanvalsmethoden en -middelen”.

Volgens Amnesty kan dat vraagteken achter de titel weg, want „het bombardement op 23 april 1999 op de Servische staatsradio en -tv waarbij zestien burgerdoden vielen, was een bewuste aanval op een burgerdoel en als zodanig een oorlogsmisdaad. Er waren aanzienlijk minder doden gevallen als de Navo zich aan het oorlogsrecht had gehouden”.

Het oorlogsrecht verbiedt directe aanvallen tegen burgers of burgerdoelen, aanvallen die geen onderscheid maken tussen militaire en burgerdoelen en aanvallen die weliswaar tegen een mili-

tair doel gericht zijn, maar die een disproportioneel effect hebben op burgers of burgerdoelen.

Amnesty geeft nog wat voorbeelden van schendingen van het oorlogsrecht door de Navo: op 12 april werd de Gdelica-spoorbrug aangevallen, op 1 mei de brug in Luane en op 30 mei de Vavarin brug, en volgens Amnesty staakte de Navo haar aanvallen niet nadat duidelijk was geworden dat er burgers waren getroffen. En bij aanvallen op gevluchte burgers in Djakovica op 14 april en in Korja op 13 mei, nam de Navo volgens Amnesty niet genoeg maatregelen om het aantal burgerslachtoffers zo klein mogelijk te houden. Het rapport zegt dat de Navo, noch haar lidstaten een goed onderzoek naar deze incidenten heeft gedaan.

VERVOLG OP PAGINA 6

'NAVO schond in Kosovo regels van oorlogsrecht'

Van onze correspondent
Geert-Jan Bogaerts

BRUSSEL

De NAVO heeft bij zijn acties in Kosovo verscheidene malen het internationale oorlogsrecht geschonden. Het bondgenootschap heeft te weinig gedaan om Servische en Kosovaarse burgers te beschermen tegen zijn aanvallen en is te veel uitgegaan van de noodzaak om de risico's voor de eigen piloten te vermijden. Dat stelt Amnesty International in een rapport dat vandaag wordt gepubliceerd.

De mensenrechtenorganisatie heeft een aantal aanvallen van de NAVO onderzocht en komt tot de conclusie dat enkele van deze aanvallen onrechtmatig waren. Het beruchtste voorbeeld is het bombardement op het gebouw van de Servische televisie op 23 april vorig jaar. 'Dat was een rechtstreekse aanval op een burgerdoel, waarbij zestien burgers om het leven kwamen', aldus Amnesty.

Bij verscheidene andere acties van het bondgenootschap ging de NAVO door met bombarderen terwijl duidelijk was dat burgers hiervan het slachtoffer werden. In enkele gevallen nam de alliantie onvoldoende voorzorgsmaatregelen om te vermijden dat burgers het slachtoffer werden. Zo bleven piloten op grote hoogte vliegen, zodat de Servische luchtafweer

7-6-2000
hen moeilijker kon treffen. De keerzijde daarvan was echter dat burgers meer gevaar liepen, omdat de piloten moeilijker konden beoordelen of er burgers in de buurt van hun doelen waren.

Amnesty is bij zijn beoordeling van de NAVO-acties uitgegaan van de Conventies van Genève, waarin onder meer de regels voor oorlogvoering zijn vastgelegd in een speciaal protocol. Het protocol verbiedt directe aanvallen op burgers en verplicht ook om alle mogelijke maatregelen te treffen om burgers te ontsien. Als burgers worden ingezet als schild bij militaire objecten, zoals de Joegoslavische president Milosevic heeft gedaan, is dat vanzelfsprekend een overtreding van het oorlogsrecht. Maar het gebruik van menselijke schilden betekent wel dat de tegenstander verplicht is daar rekening mee te houden bij zijn keuze van de doelen.

Amnesty International stelt ook vast dat slechts een beperkt aantal landen betrokken is geweest bij de keuze van de doelen. Dat doet echter niets af aan de verantwoordelijkheid van de NAVO als geheel. 'Elk NAVO-lid draagt de verantwoordelijkheid voor de militaire acties die onder de noemer van de NAVO werden gevoerd', aldus de mensenrechtenorganisatie.

Pagina 5: 'Ik begrijp niets van aanklaagster Tribunaal'

'Aanval op Servische tv was oorlogsmisdaad'

Amnesty: NAVO²⁰⁰⁰

schond oorlogsrecht

Door een onzer redacteurs

ROTTERDAM, 7 JUNI. De NAVO heeft tijdens de Kosovo-oorlog van maart tot juni vorig jaar het internationale oorlogsrecht gebroken; het bombardement op het hoofdkwartier van de Servische radio- en tv was een oorlogsmisdaad. Dat zegt de mensenrechtenorganisatie Amnesty International in een vandaag verschenen rapport.

De NAVO wijst de conclusies van Amnesty als „slecht gefundeerd” en „ongegrond” af. Er zijn „een paar fouten” gemaakt, maar de NAVO hield zich „nauwkeurig aan het internationale recht, inclusief het oorlogsrecht”.

Het rapport verschijnt enkele dagen nadat het VN-tribunaal voor oorlogsmisdaden in Den Haag besloot de NAVO niet te vervolgen wegens oorlogsmisdaden tijdens de luchtoorlog. Volgens het tribunaal heeft de NAVO „fouten” gemaakt, maar zijn niet bewust burgers of niet-toegestane militaire doelen onder vuur genomen.

Amnesty komt tot andere conclusies: de NAVO heeft tijdens de bombardementen niet altijd voldaan aan de in het oorlogsrecht opgenomen verplichtingen bij het selecteren van doelen en het kiezen van aanvalsmethoden en -middelen. Door die schendingen van het oorlogsrecht zijn doden gevallen

onder de burgerbevolking. Noch de NAVO, noch de lidstaten hebben „een passend onderzoek” ingesteld naar deze incidenten en met één uitzondering, het bombardement op de Chinese ambassade in Belgrado, zijn er geen maatregelen genomen tegen verantwoordelijke personen.

In het rapport worden diverse aanvallen van de NAVO opgesomd waarbij sprake zou zijn van schendingen van het oorlogsrecht. Op 12 april vorig jaar vielen twaalf doden toen een NAVO-toestel nabij Grdelica tot twee keer toe een trein raakte toen een spoorbrug werd gebombardeerd. Volgens Amnesty nam de NAVO niet genoeg voorzorgsmaatregelen om er zeker van te zijn dat bij het vernietigen van de spoorbrug geen burgers in de buurt waren. Zelfs als de betrokken piloot bij het afwerpen van de eerste bom de trein op de brug niet tijdig heeft gezien, aldus Amnesty, moet hij zich bij het afwerpen van de tweede bom hebben gerealiseerd dat de trein zich op de brug bevond.

Andere gehekkelde aanvallen van de NAVO golden op 14 april een vluchtelingenkonvooi (70 doden), de brug van Lužane op 1 mei, de brug bij Varvarin op 30 mei en een bombardement op Niš, waarbij clusterbommen werden gebruikt.

Amnesty veroordeelt in het rapport ook de aanval op de Servische staatsradio en -televisie (RTS) op 23 april, waarbij zestien doden vielen. Volgens de NAVO was het gebouw een legitiem militair doel gezien het propagandistische gehalte van de uitzendingen. Amnesty erkent dat het verstoren van regeringspropaganda helpt om de moraal van de bevolking en de strijdkrachten te ondermijnen. Maar de organisatie vindt dat het rechtvaardigen van een aanval op een burgerfaciliteit op die gronden een onaanvaardbare interpretatie is van wat het oorlogsrecht over zo'n aanval zegt. Volgens het oorlogsrecht was de zender geen militair doel, aldus Amnesty. „De bewuste aanval op het RTS-hoofdkwartier schond het verbod op het aanvallen van burgerdoelen (...) en is als zodanig een oorlogsmisdaad.”

Amnesty beroept zich mede op de vrijspraak van een nazi-propagandachef tijdens de Neurenbergse processen tegen Duitse oorlogsmisdadigers in 1946. De man had volgens de rechters antisemitische propaganda bedreven en vals nieuws verspreid, maar geen oorlogsmisdaden gepleegd omdat hij niet tot wreedheden aanzette, maar de steun van de bevolking voor Hitler en de Duitse oorlogspanning wilde mobiliseren.

'Ik begrijp niets van Carla Delponte'

Waarom heeft de aanklaagster van het Joegoslavië-Tribunaal een aanklacht tegen het NAVO-optreden in Kosovo niet-ontvankelijk verklaard? Dat wil prof. Fischer, mede-auteur van een kritisch Amnesty-rapport, weten.

Van onze correspondent
Geert-Jan Bogaerts

BRUSSEL

'Ik begrijp niets van Carla Delponte. Of ze heeft informatie van de NAVO gekregen die wij niet hebben, of ze heeft haar besluit om de NAVO niet te vervolgen gebaseerd op onvolledige informatie. Hoe dan ook vind ik het een vreemde gang van zaken,' Prof. Horst Fischer, hoogleraar oorlogsrecht in Leiden en Bochim, zet een levensgroot vraagteken bij de beweegredenen van Delponte, de openbare aanklaagster van het Joegoslavië-Tribunaal.

Vorige week besloot Delponte

de aanklacht van een aantal Russische parlementariërs en Amerikaanse activisten tegen de NAVO-oorlog in Kosovo niet ontvankelijk te verklaren. Vandaag presenteert Amnesty International een rapport waarin tamelijk overtuigend wordt aangetoond dat de NAVO op zijn minst kan worden verweten dat het een aantal malen het internationale oorlogsrecht heeft geschonden.

Fischer is een van de auteurs van het rapport. 'Om goed onderzoek te doen, wilden we ook nadere informatie van de alliantie. Wie vloog wanneer op welke plek, wie gaf de bevelen, hoe liep de besluitvorming in de raad, allemaal relevante inlichtingen om erachter te komen of de NAVO op de juiste wijze zijn afwegingen in de oorlog heeft gemaakt.

'Maar die informatie kregen we niet. Heeft Delponte die wel gehad? Dan moet dat zo snel mogelijk openbaar worden gemaakt. En als ze die niet heeft gehad, dan begrijp ik niet dat ze een besluit heeft kunnen nemen.'

De belangrijkste conclusie uit het Amnesty-rapport is dat de alliantie

antiek verschillende bepalingen uit het oorlogsrecht, zoals dat is vastgelegd in de Conventies van Genève, heeft geschonden. Belangrijkste is wel het bombardement van het gebouw waar de Servische radio en televisie waren gehuisvest. 'De NAVO legitimeerde dat met twee argumenten. De uitzendingen

Amnesty komt tot andere conclusie dan aanklaagster

dingen hadden niets met journalistiek te maken en alles met propaganda: ze zouden de Servische bevolking ophitsen tot de oorlog. En bovendien zou de communicatie met Servische officieren in Kosovo plaatsvinden via de faciliteiten in het gebouw.'

'Er is echter geen spoor van bewijs geleverd dat het tweede argument waar is. En als we het eerste argument accepteren, dan bevestigen we ons op een heilend vlak. Want wie bepaalt wat propaganda is? Toch niet een van de twee

partijen in een oorlog?' De bevindingen van Amnesty hebben praktische consequenties. Want als de NAVO internationale wetten heeft overtreden en daarbij burgers heeft geraakt, dan kunnen die burgers het bondgenootschap aansprakelijk stellen voor de schade.

In het rapport wordt het voorbeeld aangehaald van de Chinese ambassade, die per ongeluk werd geraakt door Amerikaanse bommen. De Amerikanen waren er als de kippen bij om hun veronschuldigingen aan te bieden en hebben de familie van de omgekomen Chinezen een schadevergoeding gegeven. Alleen omdat dat politiek nodig was, vindt Amnesty. De Servische families die slachtoffer zijn geworden, hebben echter noch excuses noch geld gezien.

'Het wordt tijd dat we de publieke discussie over de grenzen van internationale intervenies gaan voeren', aldus Fischer. 'We moeten criteria vaststellen: waaraan moeten die acties voldoen, wanneer mogen ze gevoerd worden. Daaraan ontbreekt het nu schromelijk.'

De NAVO heeft tijdens de operatie Allied Force regelmatig het oorlogsrecht geschonden en zich schuldig gemaakt aan oorlogsmisdaden. Dat concludeert Amnesty International in een rapport over optreden van de NAVO in Kosovo.

Juni 2000

Het zal weinig mensen verbazen dat volgens de internationale rechtsregels niet alle burgerslachtoffers in oorlogen het gevolg zijn van onwettig optreden door de betrokken partijen. Het internationaal oorlogsrecht is immers de neerslag van overeenkomsten en oorlogsgebruiken binnen het bestaande systeem van staten. Aangezien deze staten, en vooral degenen die over macht en invloed beschikken, allemaal op hun tijd zich het recht voorbehouden om militair geweld toe te passen, kun je niet verwachten dat ze zich al te zeer de handen willen binden.

Toch is het ook voor tegenstanders van oorlog van belang om te weten dat als gevolg van het afgrijzen over de massale slachtofferspartijen in de grote oorlogen van de laatste twee eeuwen een aantal regels tot stand zijn gekomen die de bedoeling hebben om grenzen te stellen aan de manier waarop de vijandelijkheden bedreven worden en bepaalde middelen en methoden van oorlogvoering buiten de wet plaatsen.

In het rapport *Collateral Damage or Unlawful Killings?* over de operatie Allied Force in Kosovo van 24 maart tot 10 juni 1999 toetst Amnesty International het optreden van de NAVO in de Kosovo-oorlog aan deze regels. Amnesty komt tot de conclusie dat de NAVO vele malen de internationale oorlogswetten heeft geschonden.

Oorlogsrecht

De meest volledige opsomming van regels betreffende optreden in internationale gewapende conflicten staat in het Eerste Aanvullende Protocol bij de Conventies van Genève uit 1949. Dit protocol, dat in 1977 werd opgesteld, heeft betrekking op de bescherming van slachtoffers bij gewapende conflicten. Het is geratificeerd door meer dan 150 staten. Hier blijkt al meteen een belangrijk gat in de beschermende werking. Drie belangrijke NAVO-staten, namelijk Frankrijk, de Verenigde Staten (verantwoordelijk voor 80 procent van de aanvalsvluchten tijdens Allied Force) en Turkije hebben het protocol niet getekend.

Frankrijk heeft wel aangekondigd 'in de nabije toekomst' te zullen ratificeren en de Verenigde Staten hebben een aantal kernbepalingen uit het protocol verwerkt in hun militaire doctrine. Ook de NAVO zelf is geen partij bij de internationale overeenkomsten inzake het oorlogsrecht en acht zich niet juridisch aanspreekbaar, hoewel hoge NAVO-vertegenwoordigers in algemene termen verklaard hebben dat de coalitie de oorlogsregels eerbiedigt. In plaats van de NAVO zijn de lidstaten aanspreekbaar.

Wat staat er nu precies in dat protocol van 1977? Een van de belangrijkste regels is dat oorlogvoerende partijen onderscheid

moeten maken tussen civiele personen en objecten en militaire doelen. De partijen mogen hun operaties alleen richten tegen militaire doelen. Militaire doelen moeten door aard, locatie, bedoeling of gebruik een effectieve bijdrage leveren aan militaire acties van de tegenstander. Bovendien moet het geheel of gedeeltelijk uitschakelen van zo'n doel een duidelijk militair voordeel opleveren.

Het oorlogsrecht verbiedt directe aanvallen op burgers en ook aanvallen die geen onderscheid maken tussen militaire doelen en burgerdoelen en burgers. Deze regel verbiedt verder bombardementen die een aantal duidelijk gescheiden militaire doelen in een stedelijke of anderszins civiele omgeving als één enkel militair doel behandelen. Ook zijn aanvallen verboden waarvan verwacht mag worden dat ze



Operatie Allied Force, mei 1999

burgerslachtoffers of schade aan civiele objecten met zich meebrengen die niet opweegt tegen het beoogde onmiddellijke militaire voordeel.

Een andere regel schrijft voor dat oorlogvoerende partijen alle mogelijke inspanningen moeten doen om burgerslachtoffers te voorkomen of in elk geval te minimaliseren. Bovendien moeten aanvallen worden gestopt zodra duidelijk wordt dat het aangevallen doel geen militair doel is, of burgerslachtoffers of schade dreigt die niet opweegt tegen het militaire voordeel.

In dit verband is ook het gebruik van burgers als menselijk schild van belang. Uiteraard is dit op zichzelf een oorlogsmisdaad. Het protocol van 1977 maakt echter duidelijk dat zelfs als een van de

partijen zich verschuilt achter burgers dit de andere kant niet ontslaat van hun verplichtingen om burgers te beschermen en de nodige voorzorgsmaatregelen te nemen.

Oorlogsmisdaden

Het geldende oorlogsrecht staat kortom nogal negatief tegenover de zogenaamde 'collateral damage', bijkomende schade, sinds de Vietnamoorlog het eufemisme voor burgerslachtoffers.

Ernstige inbreuken op de regels worden beschouwd als oorlogsmisdaden. De oorlogvoerende partijen zijn verantwoordelijk voor het voorkomen van dit soort incidenten en moeten de schade vergoeden. Bovendien zijn commandanten verantwoordelijk te houden voor het onwettig optreden van hun ondergeschikten als ze op de hoogte konden zijn en de mogelijkheden hadden om oorlogsmisdaden te voorkomen. Opgevolgde orders zijn geen excuus bij schendingen van het oorlogsrecht hoewel ze als verzachtende omstandigheid kunnen worden aangemerkt.

Tijdens een bijeenkomst van een Amnesty-delegatie met NAVO-functionarissen in februari 2000 verklaarden de laatsten dat volgens het systeem van Allied Force NAVO-leden hun opdrachten voor bombardementsvluchten kregen van de NAVO-staf. Volgens hun konden die opdrachten geweigerd worden, als het betreffende lid het doel niet legitiem vond of dacht dat de aanval een schending zou vormen van het internationale of hun eigen nationale recht. Ze beweerden dat in zo'n geval het doel niet aan een ander lid zou worden toegewezen. Amnesty merkt op dat dit in elk geval bij de aanval op het hoofdkwartier van de Servische staatstelevisie en -radio onduidelijk is, omdat deze plaatsvond terwijl er onder de NAVO-leden onenigheid was over de legitimiteit ervan.

Bovendien gaven de NAVO-vertegenwoordigers toe dat in sommige gevallen niet alle NAVO-leden (zelfs niet degenen die aan de betreffende aanval deelnamen met ondersteunende vliegtuigen) werden geïnformeerd over het doel, de middelen en de methoden van de aanval. Dat betekent dus dat lidstaten juridisch (mede)verantwoordelijk kunnen zijn voor een aanval waarvan ze de details niet eens weten. Bovendien waren er nog de unilaterale Amerikaanse bombardementsvluchten waarop andere landen geen enkele invloed hadden.

Voorzorgsmaatregelen

Een belangrijk gespreksonderwerp van Amnesty met de NAVO vormde de gevechtsregels (*Rules of engagement*) die golden voor operatie Allied Force. Deze gevechtsregels zijn richtlijnen die de omstandigheden en beperkingen aangeven waaronder het gevecht met vijandelijke strijdkrachten mag worden aangegaan of voortgezet. De NAVO heeft geweigerd om details over de gevechtsregels bekend te maken. Dit is van groot belang, omdat de regels in de loop van de bombardementen

Amnesty: 'NAVO beging oorlogsmisdaden'

op Kosovo en Servië gewijzigd zijn. Bovendien weigerde de NAVO elke mededeling over mogelijke onderzoeken naar aanleiding van incidenten waarbij burgerdoden gevallen waren.

Amnesty stelt vast dat de NAVO vooraf niet alle noodzakelijke maatregelen heeft genomen om burgers te beschermen. Het werd voorgesteld alsof een bepaald aantal burgerslachtoffers een noodzakelijk en acceptabel bijverschijnsel was van 'humanitaire' oorlogvoering. In feite ging het om een afweging tussen de risico's voor de burgers en die voor de piloten.

Daarbij zijn twee beslissingen van de NAVO van belang. Ten eerste de richtlijn voor de piloten om niet lager te vliegen dan 5000 meter. Ten tweede het nalaten van effectieve waarschuwingen aan burgers dat een bombardement te verwachten was. Beide maatregelen hadden tot doel het risico voor piloten tot vrijwel nul te beperken. De 5000 meter regel maakte het voor de piloten alleen mogelijk om vast te stellen of het aangevallen doel inderdaad het beoogde was. Het is vanaf die hoogte echter niet mogelijk om vast te stellen of bijvoorbeeld burgers inmiddels in de nabijheid van het doel zijn opgedoken, zodat volgens de regels van het oorlogsrecht de aanval zou moeten worden afgebroken. Er worden dan ook verschillende voorbeelden in het rapport genoemd waarin dit niet gebeurde.

Clusterbommen

NAVO-functionarissen gaven toe aan Amnesty dat na het bombardement op een burgerkonvooi bij Djakovica op 14 april, waarbij zeventig burgerdoden vielen, de gevechtsregels van de NAVO gewijzigd werden. Daarna was vereist dat visueel moest worden bevestigd dat er zich geen burgers in het doelgebied bevonden.

Een andere wijziging in de gevechtsregels zou zijn aangebracht na de aanval van 7 mei op de Servische stad Nis. Daarbij werden de markt en een ziekenhuis op klaarlichte dag geraakt met clusterbommen met als gevolg veertien burgerlachtoffers. De clusterbommen waren bedoeld voor een nabijgelegen vliegveld en zouden afgedwaald zijn.

Clusterbommen zijn niet verboden in het oorlogsrecht, maar ze leveren een groot risico op om onvoldoende onderscheid te maken tussen militair en burgerdoelen. Bovendien hebben ze een hoog percentage blindgangers (vijf procent), die een voortdurend gevaar

blijven vormen voor degenen die erbij in de buurt komen.

Deze gebeurtenis roept in de ogen van Amnesty ernstige twijfel op of de NAVO wel voldoende voorzorgsmaatregelen had genomen om burgers te sparen, met name vanwege het gebruik van clusterbommen en het tijdstip van de aanval. Volgens gegevens van Human Rights Watch zou het Pentagon korte tijd na deze aanval verboden hebben om verder nog clusterbommen te gebruiken.

Vergelijkbare gevolgen had de aanval van 30 mei op de brug bij Varvarin in centraal Servië, midden op marktdag was en bovendien een religieuze feestdag. Hier vielen elf burgerdoden.

Het is zelfs de vraag of deze brug sowieso een legitiem doelwit was omdat hij volgens sommige berichten te smal was om zwaar militair verkeer te kunnen dragen. Bovendien werd ook hier de aanval na enkele minuten herhaald. Blijkbaar had de veronderstelde eerdere aanscherping van de regels over het vaststellen van de aanwezigheid van burgers in de nabijheid van doelen niet gewerkt.

De NAVO-gesprekspartners van Amnesty verklaarden dat als gevolg van deze aanval (een week voor het einde van de bombardementen) de regels opnieuw werden aangescherpt om rekening te houden met de tijd van de dag en de omstandigheden.

Amnesty stelt terecht dat deze wijzigingen voorzorgsmaatregelen waren die vanaf het begin in acht hadden moeten worden genomen om niet in tegenspraak te komen met het oorlogsrecht. Het is dan ook van het grootste belang dat er alsnog duidelijkheid komt over de oorspronkelijke gevechtsregels, de eventuele wijzigingen naar aanleiding van missers en de onderzoeken die daaraan ten grondslag hebben gelegen.

Moreel

In het geval van de aanval op het hoofdkwartier van de Servische staatstelevisie en radio op 23 april (16 doden) is er in de ogen van Amnesty zonder meer sprake van een directe aanval op een burgerdoel en daarmee van een oorlogsmisdad. De verdediging van de NAVO op dit punt varieerde in de loop van de tijd.

Aanvankelijk werd beweerd dat de aanval gerechtvaardigd was omdat in het gebouw ook militaire communicatie-installaties aanwezig waren. In het gesprek dat Amnesty later met NAVO-vertegenwoordigers had, beperkte men

zich tot de constatering dat het ging om een propaganda-orgaan dat de militaire acties ondersteunde. Hoewel het waar is dat regeringspropaganda bedoeld is om het moreel van de bevolking en de strijdkrachten hoog te houden, vindt Amnesty dat het te ver gaat om een duidelijk civiel doel onder het criterium 'effectieve bijdrage tot de militaire actie' van de tegenstander te laten vallen. In het rapport worden voorbeelden uit Duitse en Britse officiële militaire handboeken aangehaald die stellen dat het moreel van de vijandelijke burgerbevolking geen legitiem doelwit mag zijn.

Amnesty stelt dat, zelfs als het gebouw als een militair doelwit gezien zou worden, de aanval buiten proporties was. Het was te voorzien dat de Servische regeringspropaganda slechts tijdelijk zou zijn uitgeschakeld en dat er zonder duidelijke waarschuwing zeker burgerdoden zouden vallen.

Het is jammer dat Amnesty in het rapport de discussie over burgerdoelen vrijwel beperkt tot dit voorbeeld en dat van de Chinese ambassade (drie doden, de officiële NAVO-lezing is dat op basis van verkeerde inlichtingen ten onrechte een burgerdoel is aangevallen). Je kunt je namelijk afvragen of de aanvallen op verwarmingsinstallaties, elektriciteitscentrales en bruggen ver van het strijdtonel in Kosovo niet evenzoveel schendingen van het oorlogsrecht opleveren. Amnesty heeft zich kennelijk beperkt tot die aanvallen waarbij veel directe slachtoffers gevallen zijn.

De conclusie moet zijn dat de wens tot beperking van militaire slachtoffers aan NAVO-kant tot vrijwel nul heeft geleid tot talrijke inbreuken op het oorlogsrecht, waarvan een aantal als oorlogsmisdaden te kwalificeren zijn. Voor oorlogstegenstanders is het belangrijk aan dit aspect in volgende gevallen meer aandacht te besteden en ook openbaarheid te eisen over de richtlijnen op basis waarvan ook Nederlandse militairen in buitenlandse interventies optreden. De Nederlandse regering is hiervoor politiek en juridisch aansprakelijk, daar alle besluiten in NAVO-verband collectief genomen zijn.

Kees Kalkman (AMOK)

Het rapport Collateral Damage or Unlawful Killings? is op te vinden op de website van Amnesty International www.amnesty.nl of te bestellen door te bellen: 020-6264436.

CLUSTERBOMMEN

NAVO wierp verboden explosieven, die vuistdik pantser kunnen doorboren, vooral op Nis en Kosovo

Clusterbommen zijn kleine, gele 'blikjes' die uiteenspatten in meer dan driehonderd scherven. De bommen zitten in containers die worden vervoerd door een vliegtuig en worden afgeworpen boven het doel. Op zijn beurt gooit zo'n container op een bepaalde hoogte 202 'blikjes' uit, die aan een parachute naar beneden komen. De parachutes garanderen dat de clusterbommen (de militaire naam is CBU-87) over een groot gebied worden verspreid. Een container kan een oppervlakte van vier voetbalvelden besproeien met zestigduizend dodelijke stukjes staal.

CBU-87 is 'gecombineerd effect-munitie'. De bom kan pantser tot 177 millimeter dik doorboren, en heeft een verwoestende uitwerking op mensen. De slachtoffers, als ze niet ter plekke overlijden, raken benen en armen kwijt en worden blijvend invalide.

komen.' Cruciale steun komt van de Europese Unie in de vorm van het programma Energie voor Democratie. Sinds december vorig jaar levert de Unie diesel en stookolie voor de verwarmingscentrales van Nis en het nabijge Pirot bij de Bulgaarse grens. Binnenkort wordt het aantal steden in het programma uitgebreid. 'Zonder de olie zouden we nu in de kou zitten,' zegt de burgemeester. 'We zouden brandstof moeten kopen van Milosevic en daar hebben we het geld niet voor. Ik zie de hulp als een teken dat de Unie het Servische volk tot de Europese familie wil toelaten.'

Door bureaucratische pesterijen van de Servische autoriteiten – de transporten worden regelmatig opgehouden aan de grens – heeft Nis tot dusver nog maar iets meer dan de helft van de geplande brandstof in ontvangst kunnen nemen. Zivkovic hoopt dat over niet al te lange tijd, als de oppositie regeert, 'Servië weer net als vroeger een land zal zijn dat humanitaire hulp geeft in plaats van krijgt'.

MORELE OVERWINNAAR

Aan de rand van Nis, bij het vliegveld, ligt de gebombardeerde wijk Sljaka. De 62-jarige Dragoljub Minic laat zijn tranen de vrije loop. Zijn eerste bezit, een klein huis, had hij door de jaren heen uitgebreid met een tussenwoning, een groot huis in de achtertuin en een nog niet afgebouwde extra woning. Op 19 april werd driekwart van zijn levenswerk met een paar klappen weggevaagd. Nu bouwvakkers het fundament leggen voor een nieuw huis, betaald door de hulporganisatie Dimitra, zegt hij dat het hem zo spijt dat zijn vrouw er niet bij kan zijn. Een halfjaar geleden is ze gestorven. 'Gebroken van verdriet.'

De inwoners van Nis vinden dat er van al-

Vijf procent van de afgeworpen clusterbommen ontploft niet meteen en vormt een gevaar voor iedereen die ze per ongeluk aanraakt. In operatie Desert Storm in Irak heeft de Amerikaanse luchtmacht meer dan tienduizend clusterbommen gebruikt. Een bommetje kost veertienduizend dollar, een hele container 2,8 miljoen dollar. De fabrikant van de CBU-87 is Aerojet General/Honeywell.

Het wapen is behalve in Nis ook veel in Kosovo ingezet. Een verslaggever van het Franse persbureau AFP meldde eind april 1999 onont-



7 mei 1999: NAVO-bommen verwoestten hele wijken van Nis

les mis gaat bij de herbouw en de herhuisvesting. De schuur van de buurvrouw van Minic werd ook getroffen. Geen cent krijgt ze. Luidkeels doet ze haar beklag: 'Wie een kippenhok kwijtraakte, krijgt er een flat voor terug. Als je maar connecties hebt!' Servië krijgt voedselsteun en brandstofhulp. Maar veel

Huizen zijn 'bespikkeld' door clusterbommen



plote clusterbommen te hebben gezien bij het Servische klooster Gracanica ten zuiden van Pristina, bij Merdare ten noordoosten van Podujevo en in de omgeving van Urosevac. In het ziekenhuis in Pristina waren volgens een Servische arts toen al drie- tot vierhonderd mensen behandeld aan verwondingen als gevolg van clusterbommen.

Een NAVO-woordvoerder in Brussel zei dat de alliantie over twee types clusterbommen beschikte, een voor tanks en een voor mensen. Alleen het eerste type zou zijn ingezet. Deze hittezoekende variant, die zelf een doel uitkiest, is de CBU-97. Mogelijk is dit type gebruikt bij de aanvallen op een Albanees vluchtelingenkonvooi (tachtig doden) en twee passagiersbussen in Kosovo (23 en 20 doden).

In de Conventies van Genève staat: 'Het is verboden om wapens, projectielen en materialen in te zetten of manieren van oorlogvoering aan te wenden die per definitie onnodige verwondingen en onnodig lijden veroorzaken.'

Serviërs hebben het gevoel dat Europa en Amerika de ogen sluiten voor de materiële schade en ecologische verwoesting die zijn aangericht. Een jaar na de oorlog vraagt men zich af of het Westen soms meent dat de enige slachtoffers van de oorlog de Albanezen in Kosovo

zijn. Alsof Serviërs geen recht hebben op schadevergoeding. Zij die schade hebben geleden, familieleden hebben verloren, zien dat de macht van Milosevic onaangetast is gebleven. Het Joegoslavische leger kwam bijkans ongeschonden uit de strijd. Terwijl de hele Servische infrastructuur in puin lag toen midden juni de vrede werd getekend, togen de militairen huiswaarts in gepoetste schoenen en goed onderhouden tanks. Het leger kon zich binnenslands presenteren als de morele overwinnaar.

De voor de hand liggende conclusie is dat, achteraf gezien, het machtigste militaire bondgenootschap ter wereld oorlog heeft gevoerd tegen de Servische burgerbevolking, niet tegen Milosevic. Een in het zwart geklede vrouw staat in haar tuin in de Ljube Nenadovicstraat, pal naast het ziekenhuis. Slobodanka Djordjevic (55) wijst op de beschadigde muren van haar huis. De bekende spijkels. Een paar minuten na de aanval op de markt ontploften ook in haar straat clusterbommen. Onder de zes mensen die met bomscherven werden doorzeefd, was haar man Bozidar. Achter het huis is een winkel gebouwd, met uitzicht op de afdeling pathologie en de kapel van het ziekenhuis. Het is een winkel in doodskisten. Verderop zijn er nog twee. Bozidar Djordjevic is ter aarde besteld in een van zijn eigen doodskisten. ■

NAVO WEIGERT MEDEWERKING BIJ OPRUIMEN

Clusterbommen van de NAVO kosten nog steeds kinderlevens

VAN DE REDACTIE

Ze vallen op in het hoge gras, de felgele blikjes en de glimmende tennisballen. Spelende kinderen in Joegoslavië rapen ze op. Ook al zijn ze nog zo gewaarschuwd door hun vaders en moeders. Want ze spelen met - vaak nog niet geëxplodeerde - delen van clusterbommen in handen. In de handjes van de kinderen knallen ze alsnog uit elkaar. Het effect is verwoestend. De kinderen verliezen armen, benen en ogen. Vaak zelfs hun

De 'gele blikjes' zijn CBU-87 en RBL755-bommen, de aantrekkelijke 'tennisballen' ATACMS-bommen. De subbommen zitten in een clusterbom die volgens zo effectief zijn omdat ze bij ontploffing in één klap een groot gebied verwoesten.

Duizenden clusterbommen zijn vorig jaar bij de operatie Allied Force afgeworpen. Het meest gedenkwaardige moment was de aanval op de markt en (de parkeerplaats van) het ziekenhuis in Nis waar toevallige voorbijgangers door rondjagende granaatstukken gedood of verminkt werden. De granaten doorboorden zelfs de muur van een ziekenzaal. Volgens berekeningen is 40 procent van de dodelijke slachtoffers van de NAVO-aanvallen geraakt door een scherp of spijker uit een clusterbom.

In hun boek 'De Laatste Oorlog' beschrijven Jan Marijnissen en Karel Glastra van Loon hoe de clusterbommen boven de grond exploderen waardoor tweehonderd granaten vrijkomen. Die granaten versplinteren weer in driehon-

derd stukjes staal die met hoge snelheid alle kanten uitschieten. De splinters doen over lengte van vier voetbalvelden hun verwoestende werk. Wie geraakt wordt door een scherp of spijker overlijdt of raakt zwaar gewond.

Blindgangers

Van alle afgeworpen clusterbommen explodeert 5 procent niet. In sommige gebieden is zelfs 20 procent niet tot ontploffing gekomen. De clusterbommen op of net onder de grond vormen een groot gevaar voor de plaatselijke bevolking: ploegende boeren en spelende kinderen.

Britse Gurkha's 'sneuvelden' al snel na hun intrek in Kosovo toen zij een clusterbom wilden opruimen. Maar het gevaar is nog lang niet geweken. Onlangs vond een jongen in Kosovo de dood en raakten twee vriendjes gewond nadat ze een clusterbom hadden opgeraapt. Het afgelopen jaar zijn - alleen al in Kosovo - zeker honderd mensen gedood door ongelukken met mijnen en clusterbommen. Honderden zijn verminkt.

UNMIK - het VN-bestuur van Kosovo - is ontevreden over het gebrek aan medewerking van de NAVO om de blindgangers op te ruimen. De militaire alliantie wil niet zeggen waar precies clusterbommen gegooid zijn. "Het is absoluut frustrerend", zegt John Flanagan, leider van het VN-programma voor het opruimen van mijnen en blindgangers in Kosovo. "Tien maanden na het einde van het conflict krijgen we nog steeds flarden van informatie en dat zou niet zo mogen zijn."

De teams die zijn belast met het markeren van niet-ontploffte wapens, hebben totnog toe pas 60 tot 70 procent van de locaties gemarkeerd. Flanagan: "Veel meer had kunnen worden bereikt als de NAVO eerder over de brug was gekomen met de noodzakelijke informatie."

Pas nadat Flanagan zich direct tot het leger van de Verenigde Staten richtte, kreeg hij uiteindelijk de informatie, zoals de vliegrichting van de toestellen en de stand van de wind.

Oorlogsrecht

Het gebrek aan informatie over de locatie van de clusterbommen is te vergelijken met de geheimzinnigheid over de inzet van munitie met verarmd uranium. De aanklager van het Joegoslavië Tribunaal, Carla del Ponte, stelt dat de nieuwe clusterbommen en kogels met

verarmd uranium niet expliciet in het oorlogsrecht verboden zijn en de NAVO-leiders daarom niet te verwijten valt dat ze de omstreden wapens hebben ingezet.

Maar mensenrechtenorganisaties wijzen op het Additionele Protocol uit 1979 bij de Geneefse Conventie. Daarin wordt duidelijk bepaald dat de inzet van wapens die tot buiten gewoon ernstige verwonding van burgers leidt, niet zijn toegestaan. Clusterbommen zijn zonder twijfel onder die wet te vangen.

Geschokt

Want de risico's van afgewerkt uranium mogen weliswaar wetenschappelijk omstreden zijn, de gevaren van clusterbommen zijn dat zeker niet. Zowel burgers als leden van de 'vredestroepen' zijn geschokt over de gevolgen van dit wapentuig. "Clusterbommen veroorzaken vrijwel altijd meer dan één slachtoffer en het gaat dan bijna altijd om jonge mensen", zegt Flanagan. "Wij waren niet op de hoogte van het grote aantal afgeworpen clusterbommen en we wisten ook niet dat kinderen er zo door worden aangetrokken."

(Bron: New York Times)

NAVO beschuldigd van achterhouden van de waarheid over clusterbommen

Schokkend document over clusterbommen

24 AUG 2002

Van de redactie buitenland

Op 12 augustus jl. openbaarden Portugese kranten een rapport van de 'International Association for campaign against contact mines' (WGL), waarin regeringen van NAVO-landen werden beschuldigd van het belemmeren van gedetailleerd onderzoek naar clusterbommen, die slachtoffers maakten na de NAVO-bombardementen op Joegoslavië.

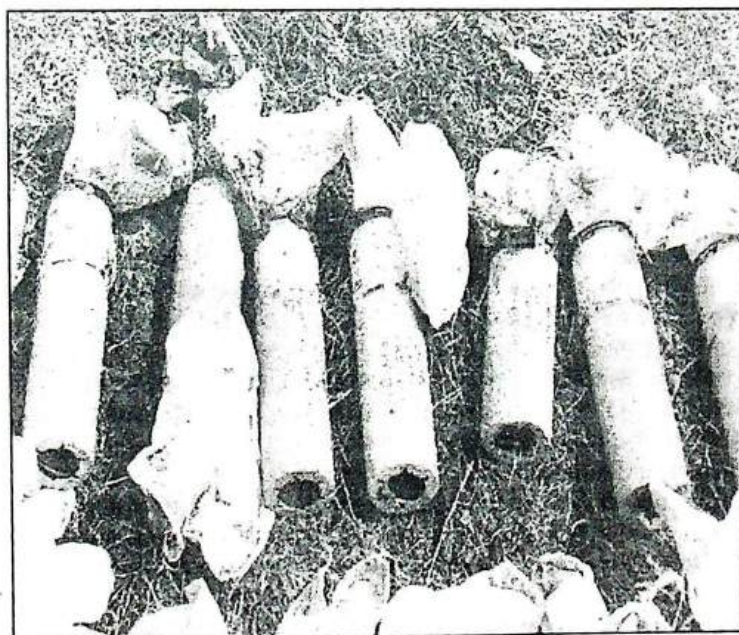
De grootste krant van Lissabon "Publico" maakte duidelijk dat de genoemde regeringen ervan worden beschuldigd dat zij het

onmogelijk maken om nieuwe bewijzen over de inhoud van de clusterbommen te vinden, "ofschoon er steeds meer onschuldige slachtoffers vallen in Kosovo en Metohija". Ook werd de directeur van de WGL, Richard Lloyd, aangehaald, die opmerkte dat "clusterbommen waren geworpen op het Joegoslavisch territorium en dat het NAVO-pact daardoor ernstig het bestaande internationaal recht en het VN-Charter schond".

Grote aantallen burgers in Joegoslavië worden slachtoffer van plotselinge explosies en kleine jongens vormen het grootste aantal slachtoffers.

"Alleen al in juni, stierven meer dan 200 personen door mijnen, waaronder 50 door clusterbommen, die lijken op een blikje bier of coca-cola", meldde "Publico", delen van het rapport aanhalend. WGL eist daadkrachtige maatregelen om de mijnen en bommen in het gebied op te ruimen.

De Portugese kranten vermelden dat iedere "clusterbom, die tijdens zijn val uiteenvalt, ongeveer 147 kleinere bommen bevat met een groot effect". Deskundigen gaan ervan uit dat de NAVO-landen 1392 'clusterbommen' hebben afgeworpen. Na de explosie van de 'bomdragers' bleven ongeveer 205.000



kleine bommen ongeëxplodeerd achter.

"Publico" schreef dat in het rapport ook een interessant detail voorkomt, waaruit blijkt dat genoemde bom, gebruikt door de Britten (RBL 755), onnauwkeurig is bij het treffen van doelen en dat "als de bom het

gestelde doel niet raakt, het dood en verderf zaait op de plek waar hij explodeert". Dit type clusterbommen werd gebruikt in Kosovo en Metohija, waar veel missers werden geregistreerd, vermeldde de Portugese krant.

Bron: www.serbiainfo.com/news



Updated: 13-Apr-2000

Kosovo one year on

[EN/FR](#)

KOSOVO ONE YEAR ON Achievement and Challenge

[Speech](#)

Lord Robertson of Port Ellen,
Secretary General of NATO

[Audio files](#)

[High quality
images](#)

- [Introduction](#)
- [Background to the crisis](#)
- [The aims of the air campaign](#)
- [The conduct of the air campaign](#)
- [Progress in Kosovo since the conflict](#)
- [The job is not yet done: Assessing remaining challenges](#)
- [A just and necessary action](#)
- [Could it have been done better?](#)



[Home](#)  [Index](#)



Updated: 04-Apr-2000

Kosovo one year on

The aims of the air campaign

NATO had given President Milosevic clear warning of what would happen if the demands of the international community were ignored. The essence of coercive diplomacy is that a threat of force, to be credible, must be backed by real force if necessary. NATO was not bluffing.

On 12 April, by when it was clear that the Yugoslav government was embarked on a policy of mass forced expulsion of Kosovar Albanians, the North Atlantic Council confirmed the political justification for its decision as follows:

"The unrestrained assault by Yugoslav military, police and paramilitary forces, under the direction of President Milosevic, on Kosovar civilians has created a massive humanitarian catastrophe, which also threatens to destabilise the surrounding region. Hundreds of thousands of people have been expelled ruthlessly from Kosovo by the FRY authorities. We condemn these appalling violations of human rights and the indiscriminate use of force by the Yugoslav government. These extreme and criminally irresponsible policies, which cannot be defended on any grounds, have made necessary and justify the military action by NATO.



NATO troops help look after the ethnic Albanian refugees driven out of Kosovo by Serb forces. (Brazda, the former Yugoslav Republic of Macedonia* - April 1999)

*Turkey recognises the Republic of Macedonia with its constitutional name. (Photo: Crown - 33742)

NATO's military action against the FRY supports the political aims of the international community: a peaceful, multi-ethnic and democratic Kosovo in which all its people can live in security and enjoy universal human rights and freedoms on an equal basis."

The OSCE/ODIHR report confirms that the expulsions by the Yugoslav and Serb forces were carried out "with evident strategic planning and in clear violation of the laws and customs of war", and that "the violations inflicted on the Kosovo Albanian population after 20 March were a continuation of actions by Yugoslav and Serbian military forces that were well rehearsed, insofar as they were already taking place in many locations in Kosovo well before 20 March." In early April, details were revealed of a covert Serb plan (Operation Horseshoe) to forcibly expel Kosovar Albanians from Kosovo that had been drawn up months beforehand.

Some argue that NATO should not have acted against the Federal Republic of Yugoslavia in Kosovo without a specific United Nations Security Council mandate. The Allies were sensitive to the legal basis for their action. The Yugoslavs had already failed to comply with numerous demands from the Security Council under Chapter VII of the UN Charter and there was a major discussion in the North Atlantic Council, during which the Council took the following factors into consideration:

- the Yugoslav government's non-compliance with earlier UN Security Council resolutions,
- the warnings from the UN Secretary General about the dangers of a humanitarian disaster in Kosovo,
- the risk of such a catastrophe in the light of Yugoslavia's failure to seek a peaceful resolution of the crisis,
- the unlikelihood that a further UN Security Council resolution would be passed in the near future,
- and the threat to peace and security in the region.

At that point, the Council agreed that a sufficient legal basis existed for the Alliance to threaten and, if necessary, use force against the Federal Republic of Yugoslavia.

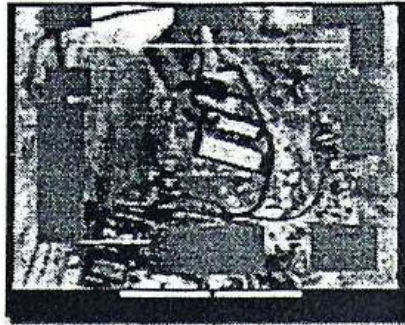
Had NATO not acted, the Yugoslav regime would have continued its brutal repression of the Albanian population of Kosovo. Today those who survived the ethnic savagery and the ravages of the winter would still be living in refugee camps outside their country, and the region would have been condemned to continuing warfare and instability for years to come.

Did the Alliance do enough to avoid "collateral damage", and did NATO planes fly too high to be effective?

Some have suggested that, despite the low civilian casualties, NATO should still have done more to protect civilians. In fact, as explained above, NATO planners went to great lengths to minimise such risks, in keeping with the laws of armed conflict.

Apart from ensuring the relevance of each target to the military campaign, the kind of weapons used were chosen to reduce to an absolute minimum the risk of unintended damage. Targets were studied to determine the distance between the intended impact point and any civilian facilities. Timings of attacks were restricted to minimise the chance of civilians being nearby. Aircrew flew under strict rules of engagement, and were directed to break off any attack if they were worried there was too much risk of what is known as "collateral damage". Despite all this, it was inevitable that some mistakes would occur and that weapon systems would sometimes malfunction. Top priority was given to investigating mistakes and applying any lessons learned.

The exact figures for civilian casualties in the air campaign will never be known, and NATO has had no access to target areas outside Kosovo. However, the independent group, Human Rights Watch, estimates there were 90 incidents involving civilian fatalities, which suggests that less than one per cent of the 10,484 NATO strike sorties led to civilian deaths.



A Royal Air Force Harrier GR7 flying at medium altitude prepares to strike an ammunition storage site with a laser-guided bomb.
(Photo: Crown - 106Kb)

Critics argue that measures to reduce the risks to our aircrew, which prevented them operating below certain altitudes, made it harder to find targets and decreased bombing accuracy. This is not the case. Modern weapon systems can strike from great ranges and heights with extreme accuracy. As aircrew themselves have pointed out, flying above most enemy air defences allowed time to properly identify targets, even circling them, before striking. It is not even true that all strikes were conducted from high

levels. As the campaign developed, and conditions allowed, some aircraft operated down to 6,000 feet. A balance had to be struck between the risks taken, and the likely results. Poor weather and the need to avoid unintended damage were both far more important targeting constraints than operating heights.

Ultimately, air-power achieved its goals. In contrast, the Serb strategy failed. They had hoped to outlast NATO and to inflict losses that would undermine public support in Allied countries. Their inability to do so was one of the failures that in the end forced them to accept the international community's demands.

Was NATO's bombing campaign poorly conceived and executed?

Some argue that NATO's air campaign should have been more aggressive, striking at the heart of power in Belgrade at an earlier stage, while others have criticised NATO's decision not to deploy ground troops for an invasion of Kosovo.

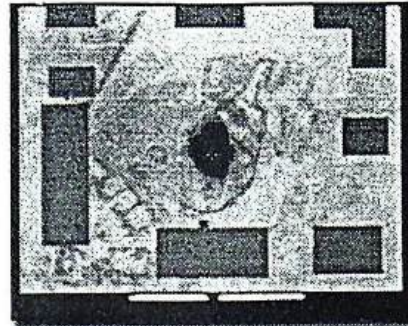
Such a debate is theoretical – NATO won with the strategy it used. Airpower worked. We must not forget that NATO decided to employ military force to achieve limited political objectives – to end the violence and repression – not to militarily defeat Yugoslavia. As mentioned elsewhere, President Milosevic's only hope was to divide the Alliance, so any NATO strategy had to preserve Alliance unity and to reflect the democratic wishes of all 19 nations. Avoiding unnecessary suffering among the Serb population was also vital in maintaining public and international support for NATO's actions.

As the Serb repression in Kosovo accelerated, NATO responded quickly to intensify the air campaign. And as the air campaign lengthened other

military options were seriously discussed at NATO and in national capitals. Nations were understandably reluctant to launch a ground invasion, which would have been time-consuming, difficult and expensive, in terms of lives as well as money and equipment. Nevertheless, many believe that NATO would have taken this step if necessary. It is probable that President Milosevic came to believe that we would do so, if necessary, and this may have been one of the reasons for his capitulation.

Did NATO deliberately mislead the public concerning the success of its air strikes against Serb forces in Kosovo?

There is still debate over the amount of Serb weapons and equipment destroyed. Numbers cited are often contradictory and unsubstantiated. For its part, the Alliance and individual member nations have extensively studied the air campaign's effectiveness to learn the lessons. On 16 September 1999, the Supreme Allied Commander Europe, General Wesley Clark, briefed the press on the findings of NATO's Kosovo Mission Effectiveness Assessment Team. During this briefing, he said NATO carried out successful strikes against 93 tanks, 153 armoured personnel carriers (APCs), 339 military vehicles and 389 artillery pieces and mortars.



The same ammunition storage site is shown here after the bomb strike.
(Photo: Crown - 86Kb)



In refugee camps in the former Yugoslav Republic of Macedonia*, British NATO troops feed and care for Kosovar Albanians, who had been brutally driven from their homes by Serb forces. *Turkey recognises the Republic of Macedonia with its constitutional name.
(Photo: Crown - 344Kb)

In June, with the conflict still underway, it was estimated 120 tanks, 314 artillery pieces and 203 APCs had been struck. Given the extreme difficulty of judging results during combat, and without access on the ground, these figures stand comparison with later assessments, and show how hard NATO tried to give accurate information during the conflict. It should also be noted that although this still left the Serbs with many hundreds of armoured vehicles

in Kosovo, they had mostly been hidden throughout the conflict.

Relying on numbers also misses the point. When General Clark was asked how many targets NATO destroyed he simply replied: "Enough." Overall, NATO's air campaign forced President Milosevic to accede to the demands of the international community, achieving the Alliance's political objectives. This is the ultimate measure of NATO's success.

Did NATO's air campaign itself cause the ethnic cleansing it intended to stop?

Some claim the brutal ethnic cleansing, violence and refugee exodus was precipitated by NATO's air campaign. The facts do not support this. President Milosevic's ethnic cleansing in Kosovo was well prepared and rehearsed, as the OSCE/ODIHR report shows. It was preceded by a military build-up that was underway even as the Rambouillet talks were in progress. Later intelligence showed that he had a pre-planned strategy (Operation Horseshoe) to drive the Kosovar Albanian population out of Kosovo.

What we also know is that he tried to implement this brutal strategy of ethnic cleansing, but failed. Those refugees are now home. Instead of hiding in hills, sitting in refugee camps, or being scattered throughout Europe, the vast majority of Kosovar Albanians were brought home within months. In comparison, in Bosnia and Herzegovina, there are still an estimated one-third of a million refugees, with over twice that number internally displaced. The firm and timely response of NATO and the international community stopped a vicious spiral of violence in its tracks.

