

Prof.dr. H. Schaper

**Ben ik mijn broeders hoeder?
De rol van de internationale gemeenschap bij
massale wreedheden.**



**Universiteit
Leiden**

Bij ons leer je de wereld kennen

Ben ik mijn broeders hoeder?
De rol van de internationale gemeenschap bij
massale wreedheden.

Oratie uitgesproken door

Prof.dr.s. H. Schaper

bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar op het gebied van

Vraagstukken van Vrede, Recht en Veiligheid

aan de Universiteit Leiden

op vrijdag 5 december 2014



Universiteit
Leiden

Mijnheer de Rector Magnificus, geachte leden van het Faculteitsbestuur Campus Den Haag en leden van het Curatorium van de Kooijmans-leerstoel, mevrouw Kooijmans, lieve familie en vrienden, waarde toehoorders,

Het onderwerp van mijn oratie vandaag is de rol van de internationale gemeenschap bij massale wreedheden. De reden waarom ik dit onderwerp koos was dat de drie hoofdterreinen van de Kooijmans leerstoel - recht, vrede en veiligheid - daarbij alle drie aan de orde komen. Een tweede reden is dat ik in de afgelopen twintig jaar in mijn functies bij de VN en de NAVO enkele malen met deze problematiek te maken kreeg - Rwanda, Srebrenica, Kosovo, Libië. En ten derde heeft de opmars van IS in het Midden Oosten, die gepaard gaat met grootscheepse wreedheden, het vraagstuk van de rol van de internationale gemeenschap bij dergelijke gruweldaden in het centrum van de politieke discussie geplaatst.

Ik wil daarbij de komende 45 minuten in het bijzonder twee thema's bespreken: allereerst de verhouding tussen soevereiniteit en humaniteit in gevallen van humanitaire noodsituaties en massale wreedheden. En ten tweede de vraag wanneer en onder welke voorwaarden in dergelijke situaties militair mag worden ingegrepen, waarbij ik als goede Nederlander vanzelfsprekend bijzondere aandacht zal schenken aan de juridische discussie daarover.

Rode draad zal daarbij zijn dat de verhouding tussen recht, moraal en gewapend ingrijpen niet vastligt en op verschillende momenten op verschillende wijze wordt gezien.

Soevereiniteit versus humaniteit

In het internationale recht nemen sinds de Vrede van Westfalen in 1648 de beginselen van soevereiniteit en niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden een centrale plaats in. Er wordt dan ook wel gesproken over het Westfaalse statensysteem dat eerst in Europa, en vervolgens wereldwijd de stelregel werd.

Voor ons eigen land betekende de Vrede van Munster, die een onderdeel vormde van de Vrede van Westfalen, dat de Republiek der 7 Verenigde Nederlanden na 80 jaar oorlog de internationaal erkende positie van soeverein, zelfstandig land verwierf. Voor de andere landen van Europa betekende de Vrede van Westfalen vooral het einde van de 30-jarige oorlog, die in belangrijke mate een godsdienst oorlog was en mede daarom de bloedigste oorlog die Europa tot aan de Eerste Wereldoorlog kende.

De les die getrokken werd uit de twee wereldoorlogen die in de 30 jaar tussen 1914 en 1945 werden gevoerd, was dat een herhaling voorkomen moest worden door samenwerking en integratie, en door de oprichting van supranationale instellingen. De les die in 1648 getrokken werd uit de toenmalige 30-jarige oorlog was precies het tegenovergestelde: om de vrede te behouden moeten landen elkaars soevereiniteit respecteren en zich niet met de binnenlandse situatie in andere landen bemoeien.

Al bijna drie-en-een-halve eeuw lang spelen deze beginselen, die deze eeuw nog eens zijn vastgelegd in het Handvest van de VN, een hoofdrol op het internationale toneel, met het Europa van de Europese Unie als de belangrijkste uitzondering.

Henry Kissinger citeert in zijn nieuwe boek "World Order" bijvoorbeeld een Chinese topmilitair die recent stelde dat een van de voornaamste uitdagingen van de moderne tijd de handhaving is van de basisbeginselen van moderne internationale betrekkingen, die stevig zijn vastgelegd bij het Verdrag van Westfalen, in het bijzonder de beginselen van soevereiniteit en gelijkheid.¹ Het zegt overigens wel iets over het Chinese tijdsbesef als een verdrag uit 1648 tot de moderne tijd wordt gerekend

Daarnaast was echter vanaf het midden van de 19^e eeuw sprake van toenemende steun in een aantal Europese landen en de VS voor de opvatting dat de beschaafde wereld - waartoe men zich

zelf rekende - niet passief konden toekijken bij grootscheepse gruweldaden en massale wreedheden.

Een goed voorbeeld daarvan is de politieke discussie eind jaren '70 van de 19e eeuw over het Ottomaanse optreden tegen de autonomie eisende Bulgaren, waarbij 12.000 doden vielen. Dit bracht de leider van de Liberale Partij in het Verenigd Koninkrijk, Gladstone, tot ongekende retorische uitbarstingen tegen de op realpolitik gebaseerde opstelling van de conservatieve Minister-President Disraeli.

Om u een indruk te geven tot welke hoogten politici in die jaren daarbij konden stijgen citeer ik een beroemde passage uit een van de reeks redevoeringen over de "Bulgarian atrocities" die Gladstone in 1880 de verkiezingsoverwinning brachten :
"Let the Turks now carry away their abuses, in the only possible manner, by carrying off themselves....., one and all, bag and baggage..... This thorough riddance, this most blessed deliverance, is the only reparation we can make to those heaps and heaps of dead, to the violated purity alike of matron and of maiden and of child, to the civilians which have been affronted and shamed; to the laws of God, or I you like, of Allah, and to the moral sense of mankind at large".²

The "moral sense of mankind at large", die zou in de jaren daarna, en tot op de dag van vandaag een toenemende rol gaan spelen bij de discussie over wat te doen bij massale wreedheden.

Met name na de Tweede Wereldoorlog was dat het geval, parallel aan de groeiende nadruk op universeel geldende mensenrechten, en de ontwikkeling van het humanitaire recht en internationale strafrecht. De beginselen van soevereiniteit en niet-inmenging kregen als het ware steeds meer concurrentie van een aantal universele waarden die voor ieder land, iedere regering en ieder mens gelden.

Niet dat het daarbij om eenduidige ontwikkeling ging waarbij het soevereiniteitsbeginsel steeds verder werd teruggedrongen. De in de jaren '50, '60 en '70 van de vorige eeuw onafhan-

kelijk geworden staten in de voormalige Europese koloniën, hechtten begrijpelijkerwijs veel waarde aan de soevereiniteit van hun zojuist zelfstandig geworden land, en doen dat nog steeds. En voor de Westerse landen kwamen de beginselen van soevereiniteit en zelfbeschikking van pas in de Koude Oorlog, ook als sprake was van grootscheepse gruweldaden. Schrijnend voorbeeld daarvan is de afkeuring door de Westerse landen van de militaire interventie door Vietnam in Cambodja in de jaren '70, waarmee een eind werd gemaakt aan het terreurregime van de Rode Khmer. De schattingen inzake het aantal slachtoffers lopen uiteen van anderhalf tot twee-en-een-half miljoen, circa een kwart van de bevolking. ISIS is daar niets bij.

Maar voor het Westen was Vietnam op dat moment nog een tegenstander in de Koude Oorlog, en enkele jaren lang bleven de westerse landen, inclusief Nederland, volhouden dat de verdreven Rode Khmer regering de wettige regering was, en bleven de vertegenwoordigers daarvan de stoel van Cambodja in de VN nog bezetten.

De grote verandering kwam met het eind van de Koude Oorlog, waardoor meer ruimte ontstond voor morele en ethische overwegingen. Tegelijkertijd kwamen met het wegvallen van de politieke dwangbuis die gepaard ging met de Oost-West tegenstelling, oude etnische, religieuze en culturele scheidslijnen weer sterker naar voren. In een reeks van landen leidde dit tot interne conflicten en humanitaire noodsituaties, zoals in de vier jaar durende burgeroorlog in Joegoslavië.

In die omstandigheden vond in veel landen, waaronder Nederland, al snel de stelling gehoor dat de wereldgemeenschap een verantwoordelijkheid heeft op te treden bij dergelijke ernstige en grootschalige schendingen van de mensenrechten. Met de burgeroorlog in het voormalige Joegoslavië ongetwijfeld in gedachten zag bij ons de regering zelfs een plicht van de internationale gemeenschap te interveniëren bij dergelijke humanitaire noodsituaties, een plicht die zwaarder woog dan wat het klassieke volkenrecht op dat punt toestond.

Zo stelde de regering in 1993 dat, “mede als gevolg van dergelijke intra-statelijke conflicten waarbij in sommige gevallen op grote schaal mensen van het leven werden beroofd, klassieke opvattingen over soevereiniteit en non-interventie zijn begonnen te evolueren. Het kan immers niet de bedoeling zijn van deze op zich belangrijke volkenrechtelijke uitgangspunten, dat zij het voortduren van dergelijke schrijnende situaties in de hand zouden werken. De internationale gemeenschap mag dergelijke situaties niet laten voortbestaan”.³

Daarmee ging de regering dus nogal stevig in de richting van “moraliteit gaat voor rechtsgeldigheid”. Wat dat in de praktijk kon betekenen bleek enige jaren later met de interventie van de NAVO in het op dat moment nog tot Joegoslavië behorende Kosovo.

Kosovo

Aanleiding voor deze militaire interventie - die de vorm aannam van een drie maanden durende luchtbombardement - was de gewelddadige onderdrukking door de President van Joegoslavië, Slobodan Milosevic van de Albanese bevolking van Kosovo. Nadat eerst tevergeefs geprobeerd was via diplomatieke weg een eind te maken aan het geweld, besloot de NAVO tot een militaire operatie, waarvoor het echter geen mandaat kreeg van de Veiligheidsraad vanwege het Russische verzet daartegen.

De interventie van de NAVO leidde internationaal tot kritiek en diepgaande discussies, die tot de dag van vandaag voortduren. Daarbij ging en gaat het niet alleen om de verhouding tussen moraliteit en volkenrecht, maar vooral ook om die tussen moraliteit en de inzet van militair geweld.

Het Handvest stelt dat militair optreden slechts is toegestaan in twee situaties. Ten eerste als de Veiligheidsraad daartoe besluit, en ten tweede in het geval van - eventueel collectieve - zelfverdediging. Van geen van beide was in het geval van Kosovo sprake, zo stelden de critici van de NAVO-interventie in Kosovo.

Een overweging van politieke aard was en is daarbij de vrees van een aantal landen dat in de nieuwe verhoudingen na het eind van de Koude Oorlog een nonchalante behandeling van het geweldsverbod in het VN Handvest tot internationale chaos zou leiden, en het Westen - en dan vooral de VS - een vrijbrief zou geven unilateraal militair te interveniëren elders in de wereld.

Daar werd tegenover gesteld dat het toch juist de les van de voorgaande jaren was geweest dat niet voorbij gegaan kon worden aan massale wreedheden? Was het bevorderen en beschermen van de mensenrechten ook niet een kernopdracht in het VN-Handvest? Waarom zou dan bij een botsing met die andere kernopdracht van de VN - de handhaving van de internationale vrede en veiligheid - deze laatste per definitie voorrang moeten krijgen?

Naar de mening van onze regering was er overigens wel degelijk een adequate juridische grondslag voor de NAVO-interventie in Kosovo - waar ons land een aanzienlijke militaire bijdrage aan leverde. Deze in lag in de niet-uitvoering van de VR resoluties over Kosovo 1199 en 1203 door de Joegoslavische regering.⁴ Binnen het Bondgenootschap liepen de mening uiteen over de vraag in hoeverre er een rechtsgrond was voor de interventie. Doorslaggevend was echter de door een ieder gedeelde conclusie dat een interventie in ieder geval legitiem was, gezien de dreiging van massale schendingen van fundamentele mensenrechten.

Ik was toentertijd de plaatsvervangende Permanent Vertegenwoordiger van ons land bij de NAVO, en wat ik mij goed herinner was de sterke overtuiging dat Milosevic niet de ruimte geboden kon worden voor een herhaling van de Servische misdaden in Bosnië-Herzegovina. Anders gezegd: er liep in Nederland maar ook in andere landen een rechte lijn van Srebrenica naar Kosovo.

Het gevolg van deze militaire interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad was, om professor Kooijmans te citeren “een schier eindeloos lijkende reeks publicaties” waarin rekkelijken en preciezen elkaar bestreden.⁵ De Adviesraad Internationale Vraagstukken en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke vraagstukken constateerden een jaar na de Kosovo-oorlog enigszins moedeloos dat de verhouding tussen enerzijds het verbod op gewapende interventie, en anderzijds de bescherming van de fundamentele rechten van burgers bijzonder ingewikkeld is, tegenstrijdigheden kent en geen houvast geeft voor ondubbelzinnige keuze.⁶

Hoezeer dat het geval is, was onder meer gebleken bij de opstelling van de Defensienota 2000. Deze nota stelde oorspronkelijk “De regering hecht sterk aan een goede volkenrechtelijke grondslag voor militair optreden, maar stelt uiteindelijk humaniteit boven soevereiniteit”. Dat kwam dichtbij het ethisch gebod waar Kooijmans enkele jaren eerder al voor gewaarschuwd had.⁷

Een dergelijk gebod zou immers zowel een politieke dwangbuis vormen als in de praktijk veelal onuitvoerbaar zijn. De regering liet dan ook al 10 dagen na de publicatie van de nota de Kamer weten dat de desbetreffende tekst veranderd moest worden. De woorden dat zij humaniteit boven soevereiniteit stelde moesten worden geschrapt, en vervangen worden door: “Aan humanitaire interventie liggen altijd moeilijke afwegingen ten grondslag. Het kabinet zal het parlement een afzonderlijke notitie zenden die is gewijd aan deze problematiek”.⁸ Een duidelijker voorbeeld van tegenstrijdigheid en gebrek aan houvast voor ondubbelzinnige keuzes laat zich moeilijk denken

In de notitie die de regering vervolgens naar de Kamer zond nam zij als uitgangspunt dat naar haar oordeel de internationale gemeenschap een verantwoordelijkheid heeft om, waar dat redelijkerwijs mogelijk is, ernstige en massale schendingen van de rechten van de mens te voorkomen of daar een einde aan te maken. Militair optreden, waarvoor de Veiligheidsraad

een mandaat moest vertrekken, moest daarbij als laatste redmiddel worden beschouwd,

In navolging van het advies van de twee zojuist genoemde adviescolleges sloot de regering humanitaire interventies zonder mandaat van de Veiligheidsraad gezien niet geheel uit. Deze konden op morele en politiek gronden gerechtvaardigd zijn, ook al misten zij vooralsnog een duidelijke juridische basis. Daarbij moest men zich ook rekenschap geven van de risico’s van afzijdigheid. De internationale gemeenschap zich immers geen nieuwe Rwanda’s permitteren.⁹ Hiermee beriep de regering zich op een algemeen onderschreven beginsel in het internationale recht, veelal het noodzakelijkheidsbeginsel genoemd, dat neerkomt op “nood breekt wet”.

Dit dan alleen onder strikte voorwaarden en alleen als hoge uitzondering. Met andere woorden: niet als een lichtvaardig te gebruiken nooduitgang, maar als optreden waarvan vast staat dat het in strijd is met de wet, maar waartoe in dat besef toch in uitzonderlijke situaties toevlucht toe genomen moet worden ter voorkoming of indamming van nog grotere schendingen van de internationale rechtsorde. “Illegal but legitimate” is een veel gebruikte samenvatting.

‘Nood breekt wet’ is echter geen rechtsgrondslag, en daarmee was er al met al binnen het geldende volkenrecht nog geen erkende basis voor humanitaire interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad. Ook was er niet sprake van een duidelijke ontwikkeling naar een dergelijke rechtsgrondslag, zo concludeerden de twee adviescolleges. Langetermijn doelstelling moest daarom zijn om aan de hand van een streng toetsingskader te komen tot de ontwikkeling van ‘een aparte volkenrechtelijke rechtvaardigheidsgrond’ voor humanitaire interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad. Nederland zou zich voor een dergelijke ontwikkeling moeten inspannen. Ook deze aanbeveling nam de regering over, met de kanttekening dat een en ander wel een zaak van lange adem zou zijn.¹⁰ Humanitaire interventie zonder autorisatie van de Veiligheidsraad zou zo als

het ware de overstap kunnen maken van buiten naar binnen het volkenrecht.

The responsibility to protect

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken ging energiek aan de slag om een internationale discussie te bevorderen over deze vraagstukken, en organiseerde bijvoorbeeld in het jaar 2000 drie seminars met zowel Nederlandse als buitenlandse deelnemers. Zij is hier echter niet mee voortgegaan. De internationale discussie was zich namelijk gaan richten op een nieuwe benadering van het probleem hoe te reageren op humanitaire rampen en massale gruweldaden, met de naam Responsibility to Protect.

De Canadese regering had na Kosovo een commissie ingesteld - de Commission on Intervention and State Sovereignty - zorgvuldig samengesteld met leden uit zowel het Noorden als het Zuiden. Deze was gevraagd om een weg voorwaarts te schetsen waarin deze twee kernbegrippen die centraal stonden in de discussie - Intervention en State Sovereignty - verzoend konden worden. En inderdaad heeft het rapport van deze commissie tot een doorbraak geleid.

Grondgedachte was daarbij dat soevereiniteit niet betekent dat de staat of de heerser het recht heeft met de burgers van het land te doen wat het wil - soevereiniteit is geen "licence to kill" - maar een verantwoordelijkheid inhoudt van de staat jegens zijn burgers hen te beschermen tegen grootscheepse schendingen van mensenrechten en andere wreedheden.

Voor ons als Nederlanders is interessant dat deze opvatting - soevereiniteit als verantwoordelijkheid - een van de grondslagen is geweest van onze onafhankelijkheidsstrijd tegen Spanje. De Acte van Verlatinghe van 1581, stelt immers : "dat een Prince van den lande van Godt gestelt is hoeft over zijne ondersaten, om deselve te bewaren ende beschermen van alle ongelijk, overlast ende ghewelt gelijk een herder tot bewaernisse van zijne schapen: En dat d' ondersaten niet en sijn van Godt

geschapen tot behoef van den Prince om hem in alles wat hy beveelt, weder het goddelick of ongoddelick, recht of onrecht is, onderdanig te wesen en als slaven te dienen: maer den Prince om d' ondersaten wille, sonder dewelcke hy egeen Prince en is, om deselve met recht ende redene te regeeren ende voor te staen ende lief te hebben als een vader zijne kinderen ende een herder zijne schapen".

Op basis van dit uitgangspunt, de Responsibility to Protect, afgekort tot R2P, schetste de Canadese commissie een nieuwe aanpak, waarover op de World Summit Top van de VN in 2005 overeenstemming werd bereikt.¹¹

Uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid om grootscheepse schendingen van mensenrechten en massale wreedheden te voorkomen en zo nodig te beëindigen, allereerst bij de nationale overheid van het land zelf ligt. Als die onvoldoende capaciteit heeft om dat inderdaad te doen, is er vervolgens een rol voor de internationale gemeenschap ter ondersteuning. In Europa zou men bijvoorbeeld kunnen denken aan de belangrijke bijdrage die aan conflictvoorkoming wordt geleverd door de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden van de OVSE, op Nederlands voorstel ingesteld en jarenlang bekleed door Max van der Stoel.

Als de nationale overheid echter zelf de veroorzaker van de noodsituatie is, of daar niets aan wil doen, dan strekt de verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap zich uit tot maatregelen als sancties en eventueel militair optreden, op basis van een mandaat van de Veiligheidsraad.

En tenslotte: als het inderdaad tot een interventie is gekomen, dan heeft de internationale gemeenschap een verantwoordelijkheid te helpen bij de wederopbouw en verzoening. Zowel in de fase van preventie als bij die van wederopbouw dient daarbij een brede benadering gevolgd worden, die veiligheid, goed bestuur, een functionerende rechtsstaat en economische groei combineert.

Dit leverde vijf verschillen op met de klassieke definitie van humanitaire interventie op. Ten eerste houdt R2P een expliciete erkenning in van de verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap op te treden om massale wreedheden te voorkomen en zo nodig te beëindigen, ondanks de beginselen van soevereiniteit en niet-inmenging in binnenlandse zaken. Dit is de meest fundamentele vernieuwing die R2P heeft gebracht.

Ten tweede is die verantwoordelijkheid toegespitst op de vier meest ernstige vormen van massale wreedheden: genocide, etnische zuivering, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid. Ten derde omvat R2P ook preventie en wederopbouw. Ten vierde moet daarbij een brede aanpak worden gevolgd, waarin militair optreden niet centraal staat. En ten vijfde is voor militair optreden een mandaat van de Veiligheidsraad nodig.

8 Het rapport kwam in 2001 uit, en de daarin geschetste aanpak is wonderbaarlijk snel door de VN overgenomen. Op de Wold Summit van de VN in 2005 werd de Responsibility to Protect op het hoogste niveau van staatshoofden en regeringsleiders officieel omhelsd.

Belangrijke reden daarvoor was dat vastgelegd werd dat militair optreden alleen op basis van een mandaat van de Veiligheidsraad mocht plaatsvinden. Ook werd niet verwezen naar een mogelijke inperking van het vetorecht daarbij, en ook niet naar criteria waar de Veiligheidsraad zich bij de besluitvorming hierover zou moeten houden, zoals gesuggereerd door de Canadese commissie. Dit stelde de Permanente leden van de Veiligheidsraad - en vele anderen - gerust.

Voor de Afrikaanse landen - een kwart van het lidmaatschap van de VN - was belangrijk dat al enkele jaren daarvoor in de Afrikaanse Unie en vergelijkbaar beginsel als R2P was omarmd. Bijna alle Europese landen stonden ook achter het nieuwe concept van R2P, evenals de meerderheid van de Latijnse landen. In Azië bestond relatief de minste steun, met

een aantal landen zwaargewichten als India en Pakistan als geharnaste tegenstander. Een persoonlijke interventie van Kofi Annan heeft ervoor gezorgd dat zij een besluit uiteindelijk niet blokkeerden.¹²

Ook Nederland was en is een groot voorstander van R2P. Enkele hoofdlijnen van onze internationale opstelling komen daar immers samen, zoals het belang dat wij hechten aan de bevordering en bescherming van fundamentele mensenrechten, onze bereidheid militair bij te dragen aan crisisbeheersingsoperaties, en onze inzet in fragiele staten en post-conflict landen waarin steun op het vlak van veiligheid, rechtsstaat, goed bestuur en economische ontwikkeling worden samengebracht.

De afgelopen jaren heeft ons land zich er daarom sterk gemaakt voor een verdere uitwerking van de Responsibility to Protect en voor een consolidatie van de steun die de Wereld Top in 2005 had gegeven. In New York zit in Nederland samen met Rwanda de Group of Friends of R2P voor. Ook kijkt Nederland met een groepje gelijkgezinde landen naar mogelijkheden om landen die wel willen maar niet kunnen te ondersteunen, de tweede pilaar van R2P en zet ons land zich in voor een actievare rol van de EU.

Libië

De implementatie van het nieuwe concept van R2P had een voorzichtige start, ook omdat er bij een aantal landen ondanks de steun van de politieke top in hun land, op de werkvloer in New York nog wel verzet bestond, met name bij de Indiase en Russische ambassadeurs. In de Nederlandse verhoudingen zou zo iets vanzelfsprekend ondenkbaar zijn.

In de Group of Friends waren wij het met de nieuwe Secretaris-Generaal Ban-Ki-moon - net als zijn voorganger Kofi Annan een groot voorstander van R2P - eens dat de aandacht zich niet onmiddellijk moest concentreren op militaire actie, politiek gezien het meest gevoelige, maar inhoudelijk niet het meest belangrijke element binnen R2P.

Deze strategie werd echter doorkruist door de Arabische lente, en de opstand in Libië tegen het regime van Kolonel Khadaffi, begin 2011. De Veiligheidsraad nam toen tot veler, en misschien ook eigen verrassing in mum van tijd tot twee resoluties aan die leidden tot militair ingrijpen van de NAVO ter bescherming van de burgerbevolking, in de vorm van luchtbombardementen tegen Khadaffi's strijdkrachten.

De verklaring voor deze snelle besluitvorming lag allereerst bij de uitspraken van Khadaffi zelf, die zich over de opstandelingen in termen uitliet die sterk deden denken aan de massamoord in Rwanda. Daarnaast drong de Arabische Liga aan op actie, en in ietwat andere vorm ook de Afrikaanse Unie. Van belang was ook de rol van de Permanente Vertegenwoordiger van Libië, die niet alleen decennia een boezemvriend en minister van Khadaffi was geweest, maar ook door zijn collegae gewaardeerd werd als een verstandig en evenwichtig man. Dat juist hij zich tegen Khadaffi keerde toen de gewelddadigheden snel toenamen, en de Veiligheidsraad opriep het mandaat te geven voor een militaire interventie, maakte veel indruk. Een voorbeeld van het verschil dat personen kunnen uitmaken.

Rusland en China steunden het mandaat voor de luchtbombardementen niet maar stemden ook niet tegen, waarschijnlijk vanwege de steun voor de resolutie in de regio, en omdat er voor hen geen wezenlijke belangen op het spel stonden. Ook Duitsland onthield zich van stemming, tot grote ergernis van het VK, Frankrijk en de VS, die dit als een onverantwoordelijke, op binnenlands politieke overwegingen gebaseerde manoeuvre zagen. De stemverhouding bij deze resolutie 1973 was 10 voor, en 5 onthoudingen.

Hoewel het NAVO-optreden succesvol was, en grootscheepse massaslachtingen zijn voorkomen, heeft dit optreden toch ook kritiek opgeroepen. Allereerst dat het zou hebben geleid tot de huidige chaos die wij sindsdien in Libië hebben gezien. Dat lijkt mij geen hout te snijden: de chaos in Libië was al ontstaan

voordat de NAVO in actie kwam, was ook de oorzaak van dat optreden, en zou zonder een internationale interventie zeer wel geleid kunnen hebben tot een burgeroorlog zoals die nu reeds drie jaar in Syrië woedt. De gevolgen van een dergelijke ontwikkeling - qua aantallen doden, vluchtelingen en ontheemden, en impact op de regio - zouden dan ernstiger geweest zijn dan in de huidige situatie het geval is, ook al is die situatie in Libië verontrustend.

Zoals zo dikwijls in dergelijke situaties is de keus bij huidige crises in de Arabische wereld er veelal een tussen slecht en slechter, maar als gekozen moet worden tussen het Libië scenario of het Syrië scenario is de keus zowel moreel als politiek duidelijk, naar mijn mening.

Wel is het zo dat de internationale gemeenschap te weinig assistentie heeft verleend aan de stabilisatie van het land na de dood van Khadaffi. De reden daarvoor was echter vooral dat de nieuwe Libische machthebbers al direct lieten weten het zelf wel aan te kunnen, en een grote internationale aanwezigheid niet op prijs te stellen.

Een tweede vorm van kritiek is de beschuldiging dat de NAVO zijn militaire interventie richtte op "regime change" waartoe het niet het mandaat had. Ook deze kritiek is niet overtuigend, mijns inziens. Het mandaat in Veiligheidsraad resolutie 1973 hield in dat "all necessary means" toegestaan waren, en gegeven Khadaffi's opstelling is goed verdedigbaar dat "regime change" noodzakelijk was massale gruweldaden tegen de burgerbevolking te voorkomen.

Regime change mag niet de primaire doelstelling van de militaire interventie zijn. Maar soms is de aard van het regime de kern van het probleem. Ik kan me bijvoorbeeld niet goed voorstellen dat als het tot een militaire interventie in Rwanda was gekomen, het regime dat verantwoordelijk was voor de massamoorden niet uit het zadel zou zijn gelicht.

Het achterliggende probleem bij deze discussie over het NAVO-optreden in Libië is de soms verbazingwekkende achteloosheid waarmee de VN, inclusief de Veiligheidsraad, militaire zaken behandelt. Het Handvest van de VN noemt als eerste taak van de organisatie militair optreden in geval van agressie en bedreigingen en schending van de vrede. Daartoe omschrijft het Handvest een heel stelsel van regelingen om de VN het vermogen te geven deze militaire taak uit te voeren: troepen die landen aan de VN ter beschikking stellen, havens, vliegvelden en andere faciliteiten, een Militair Comité. Daar is echter ten gevolge van de Koude Oorlog niets terecht van gekomen.

In de plaats daarvan heeft de VN een nieuwe rol op zich genomen, die in het Handvest überhaupt niet voorkomt, “peace keeping”. De daarvoor geldende beginselen staan hardhandig militair optreden, “enforcement”, bij de uitvoering van het mandaat niet toe. De laatste jaren wordt voorzichtig geprobeerd of overeenstemming bereikt kan worden over meer robuuste vormen van militair optreden, maar dat gaat slechts langzaam en dikwijls ook moeizaam.

De identiteit die de VN ondertussen heeft aangenomen is immers daarmee moeilijk te verenigen. “The UN is peace, not war”, en het resultaat is een “endemic suspicion that prevails against military activity generally” in de woorden van Gareth Evans, de Godfather van R2P en oud-minister van Buitenlandse Zaken van Australië - zeker niet iemand wiens eerste reflex er een is van het type “Send in the Marines”.¹³

Dat leidt er dan toe dat andere organisaties zoals de NAVO, of “coalitions of the willing” het zware werk moeten doen, maar ook dat de behandeling van militaire aangelegenheden in de VN veelal oppervlakkig en beperkt is. Resolutie 1973 is daarvan een voorbeeld. Deze bevat geen definitie van het einddoel, geen criteria voor het bepalen van succes, geen rapportage verplichting aan de Veiligheidsraad. En dan is ook kritiek van de landen die als lid van de Veiligheidsraad zelf bij de opstelling van deze resolutie betrokken waren, dat de NAVO zijn

mandaat heeft overschreden, niet genoeg gerapporteerd heeft aan New York, en zo verder, niet erg overtuigend.

Daarmee is niet gezegd dat de toepassing van R2P in Libië foutloos was. De discussie daarover is de afgelopen jaren intensief gevoerd in New York, in conferentie en seminars, in publicaties. Ik heb daar zelf een deel van mijn tijd in New York aan mogen besteden. En soms hoor je dan de stelling dat Libië de doodsteek voor het hele concept van R2P heeft betekend. De feiten zijn anders. Sinds de interventie in Libië heeft de Veiligheidsraad in niet minder dan 19 resoluties verwezen naar de verantwoordelijkheid van regeringen hun bevolking te beschermen. Daarbij werden ook een aantal keren, en laatst nog in april van dit jaar, de desbetreffende paragrafen in het Outcome Document van de Wereld Top herbevestigd.

Syrië

Voor China en Rusland kwam deze kritiek op het NAVO optreden in Libië echter goed van pas als argument om iedere bemoeienis van de VN met de crisis in Syrië te blokkeren. Daar leidde de gewelddadige onderdrukking in 2011 van in eerste instantie vreedzame demonstraties tegen het regime van de familie Assad, tot een nog steeds voortdurende burgeroorlog die heeft geleid tot een van de grootste humanitaire rampen in de wereld is: rond de 200.000 doden, meer dan 3 miljoen vluchtelingen in andere landen, meer dan 6.5 miljoen ontheemden in Syrië zelf.

De diverse pogingen om in de Veiligheidsraad een resolutie aan te nemen waarin Assad bedreigd zou worden werd met sancties als hij niet een eind zou maken aan het militaire optreden tegen de oppositie, werden door Russische en Chinese veto's getroffen. Zelfs resoluties over humanitaire hulp haalden het niet. Iedere internationale bemoeienis was uit den boze, met steeds het argument dat een resolutie door het Westen misbruikt zou worden voor een militaire interventie. Het was daarbij zeker niet een kwestie van het Westen tegen Rusland en China: het was een verhouding van 13 tegen 2, waarbij de

10 niet-permanente leden aan dezelfde zijde stonden als de VS, Frankrijk en het VK.

Uiteindelijk is het toch een rol van de VN gekomen, op basis van een initiatief van de Arabische landen, gesteund door het Westen, in de Algemene Vergadering van de VN. Dit leidde tot de benoeming van een internationale bemiddelaar, Kofi Annan, die echter al snel weer aftrad omdat hij geen mogelijkheid zag voor een diplomatieke oplossing, gezien de opstelling van de strijdende partijen,

Nu was het mijns inziens niet verstandig dat door de leidende Westerse landen al direct gesteld werd dat President Assad moest aftreden. Dat bevorderde zijn bereidheid om te onderhandelen natuurlijk niet. Zo'n regime change zou de einduitkomst van de onderhandelingen moeten zijn niet het beginpunt.

Maar het lijkt mij ook duidelijk dat de argumenten van de Russen en Chinezen - en degen die hen daarin steunden - tegen internationale bemoeienis ondertussen ongeloofwaardig zijn gebleken. Die bemoeienis zou volgens hen leiden tot de verdere destabilisatie van het land, tot radicalisering en groeiende invloed van de fundamentalistische Islamitische bewegingen. Wel nu, al wat Moskou cum suis voorspelde dat zou gebeuren bij internationale bemoeienis, is gebeurd bij het achterwege blijven van die bemoeienis. En daarmee is ook het probleem hoe de om zich heen grijpende destabilisatie in de regio tegen te gaan alleen maar moeilijker geworden.

ISIS

De snelle opmars van ISIS, afgelopen zomer, en het besluit van Obama dat dit niet onbeantwoord kon blijven, veranderde de zaak. Opeens verliep de besluitvorming razendsnel, ook in Nederland dat 6 F-16's en 130 trainers stuurde omde regering in Bagdad op diens verzoek bij te staan. In de art.100-brief die de regering hierover naar de Kamer stuurde schreef zij dat haar hierbij militaire en politieke, maar ook humanitaire doeleinden voor ogen stonden. Voor wat betreft ditlaatste, noemde de

regering het voorkomen en beëindigen van ernstig schendingen van fundamentele mensenrechten, en zeer ernstige internationale misdrijven, zoals misdaden tegen de menselijkheid en genocide.

Men kan zich dan afvragen of dit reden kan zijn voor deelname aan een eventuele humanitaire interventie in Syrië. Tegen de achtergrond van het beeld dat ik u de afgelopen 40 minuten heb geschetst is het misschien toch nuttig bij wijze van afsluiting nog kort in te gaan op de discussie die daarover in de Tweede Kamer en tussen juristen is gevoerd.

Laat ik voorop stellen dat het mij vooralsnog niet waarschijnlijk lijkt dat de regering überhaupt zal willen deelnemen aan de strijd in Syrië, daar bestaat bij de meerderheid van de Tweede Kamer niet veel enthousiasme voor. De situatie is ook buitengewoon gecompliceerd zowel politiek als militair. Tot nu toe is onze inzet immers dat zowel ISIS wordt verslagen als dat het regime Assad wordt vervangen. Allebei tegelijkertijd proberen te bereiken is lastig, een keuze maken evenzeer.

Interessant is in dat kader echter de opmerking van minister Timmermans in het debat met de Kamer op 9 oktober, dat misschien de meest realistische opties voor een militair optreden zijn de zeker stelling van een no-fly-zone, een bufferzone en/of een humanitaire corridor. Voor ieder van die varianten zal het moeilijk zijn de instemming van Poetin te verkrijgen, gegeven de huidige spanningen ten gevolge van de Russische inval in Oekraïne. Een uitnodiging van de Syrische regering is evenmin waarschijnlijk.

Dan komen we dus uit bij humanitaire interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad. De regering heeft de afgelopen vijftien jaar meermalen de Kamer laten weten dat het ontbreken van een duidelijke juridische basis "niet weg neemt dat humanitaire interventie in uitzonderlijke gevallen, onder strikte voorwaarden en bij wijze van nooduitgang toelaatbaar kan zijn".¹⁴

De regering heeft daarbij ook recent nog eens aangegeven dat indien ons land om een bijdrage gevraagd zou worden die het gebruik van militaire geweld omvat, het kabinet in ieder afzonderlijk geval een politieke beoordeling zal maken of gebruik van de nooduitgang legitiem is op basis van politieke of morele rechtvaardiging daarvoor.¹⁵

Een aanzet tot de strikte voorwaarden en criteria die bij zo'n beoordeling in acht genomen zouden moeten worden, is al 14 jaar geleden in het advies van de twee adviescolleges over humanitaire interventie. In een recent artikel in Nederlandse Juristenblad herinnert professor Van Genugten aan de lijst criteria die onze Leidse Professor Nico Schrijver en hij daarvoor hadden opgesteld. Professor Van Genugten schrijft daarin ook zich naar zijn mening ondertussen in het zich ontwikkelende volkenrecht meer dan genoeg gronden te vinden zijn voor niet-geautoriseerde humanitaire interventies. Hij wijst daarbij ook op het noodzaakbesluit.¹⁶

Interessant is ook dat Van Genugten en passant de opmerking maakt dat "Tijdens de debatten over al dan niet inzet van militaire middelen in Syrië leek er binnen de regering bij tijd en wijlen sprake van een Irak-2003-kramp, die nauwelijks spoorde met de geheel andere realiteit die IS de wereld voortoverde".¹⁷ Dat sluit aan bij wat minister Timmermans, net terug van een ronde internationaal overleg over hoe ISIS aan te pakken, daarover zei: "Het rechtsstelsel loopt in het algemeen vaak achter op de praktijk en op de uitdagingen die er zijn. Daar zijn we nu ook getuige van. Je zou de conclusies van de commissie-Davids best eens kunnen plaatsen in het licht van de recente ontwikkelingen. Misschien moet de Kamer dat eens overwegen".¹⁸

Slot

Ik kom aan het eind van mijn betoog. Ik heb geprobeerd u in de afgelopen drie kwartier een beeld te geven van de evolutie van het denken in ons land en internationaal over de verhouding tussen recht en moraal en de plaats daarbinnen van militair ingrijpen. Een evolutie

- van de politieke steun aan het Pol Pot regime op grond van de regels van het volkenrecht, via de verschrikkingen van Rwanda en Srebrenica naar een grotere, en soms beslissende aandacht voor humaniteit naast soevereiniteit,
- van de nadruk op militaire interventie door de internationale gemeenschap naar een de veel bredere aanpak, zoals vastgelegd in de Responsibility to Protect,
- van het zoeken naar ruimte binnen het volkenrecht voor humanitaire interventies zonder mandaat van de Veiligheidsraad, naar hernieuwde nadruk op het geweldsverbod in het VN Handvest en de noodzaak daarom van een mandaat, waarbij het de conclusies rapport van de Commissie Davids een belangrijke rol speelden
- en dan nu recent de suggestie om opnieuw te kijken naar die conclusies.

Kooijmans heeft ooit geschreven ten tijde van het debat over het Rapport van de Commissie Davids dat "Niemand die bij zinnen is (zal) stellen dat het volkenrecht bij het nemen van buitenlands politieke besluiten het enige referentiekader is maar het volkenrecht is geen sjabloon dat je naar believen op een situatie kunt leggen, en als het je niet past, terzijde kunt leggen".¹⁹ Dat lijken mij twee uitstekende uitgangspunten voor de verdere discussie.

Tot slot nog een kort woord van dank. Allereerst aan het College van Bestuur, het faculteitsbestuur Campus Den Haag en het Curatorium van de leerstoel voor het in mij gestelde vertrouwen. Daarnaast dank ik in het bijzonder decaan Jouke de Vries en mijn voorganger, Jaap de Hoop Scheffer voor de goede samenwerking en steun.

Ik kijk er naar uit om de komende jaren samen met studenten en collega's de discussie over deze en andere onderwerpen van de huidige internationale verhoudingen voort te zetten, en er

daarbij hopelijk in te slagen de komende jaren mijn ervaringen over te dragen aan de generatie die het stokje zal overnemen. Ik kan mijn geen betere plek voorstellen dan dit te doen aan mijn Alma Mater, de Universiteit Leiden - bolwerk van vrijheid - en dan in het bijzonder in de Campus Den Haag van de Universiteit, Den Haag hoofdstad van Vrede, Recht en Veiligheid.

Ik dank u voor uw aandacht.

Noten

- 1 Kissinger, H. (2014), *World Order*, New York: Penguin Press, p. 178.
- 2 Gladstone and the Bulgarian Atrocities, link: <http://www.attackingthediabol.co.uk/related/glad.php#sthash.1DqN5a4L.dpbs>.
- 3 Memorie van Toelichting, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1993-1994, blz. 7.
- 4 Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, vergaderjaar 1998-1999, Kamerstuk 22 181, nr. 241.
- 5 Kooijmans, P.H. 'De rol van recht en rechtsspraak in een roerige wereld', *Internationale Spectator*, Februari 2003, p. 60.
- 6 Adviesraad Internationale Vraagstukken (2000), 'Humanitaire Interventie', advies nr. 13, paragraaf 3.1.
- 7 Kooijmans, P.H. (1996), 'Het non-interventiebeginsel herijkt', *Internationale Spectator*, oktober-nummer, p. 515-519.
- 8 Kamerstukken Tweede Kamer, Vergaderjaar 1999-2000, Kamerstuk 26 900, nr. 2.
- 9 Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, "Mensenrechtenbeleid", 30 oktober 2001, Kamerstuk 27 742, nr.5.
- 10 Adviesraad Internationale Vraagstukken (2000), 'Humanitaire Interventie', advies nr. 13, p. 3.
- 11 United Nations, General Assembly (2005), 'World Summit Outcome', Document A/res/60/1; paragrafen 138 en 139.
- 12 Annan, K. (2012), 'Interventions', New York; The Penguin Press, p. 146.
- 13 Evans, G. (2008), 'The Responsibility to Protect', Washington DC: Brookings Institution Press, p. 216.
- 14 Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie; "Nederlandse deelname aan vredesmissies", Kamerstuk 29 521, Vergaderjaar 2006-2007, p.8.
- 15 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, 1 oktober 2014, Kamerstuk 27 925, Vergaderjaar 2014-2015, p.3.
- 16 Genugten, W. van (2014), "Sleutelen aan het volkenrechtelijk mandaat" in *Nederlands Juristenblad*, januari, p. 2628-32.
- 17 Idem, p. 2632.
- 18 Artikel 100-brief over deelneming aan internationale strijd tegen ISIS, d.d. 2 oktober 2014, Conceptverslag, p. 56.
- 19 Geciteerd in "Land veroveren gaat niet vanzelf", Willem van Genugten en Nicola Jagers, *Nederlands Juristen Blad*, 20-05-2011, p.1315).

PROF.DRS. HERMAN SCHAPER (DEN HAAG, 1949)



- 2009-2013 Permanent Vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties in New York
- 2005-2009 Permanent Vertegenwoordiger bij de NAVO in Brussel
- 2001-2005 Plaatsvervangend Directeur-generaal Politieke Zaken
- 1982-2001 Verscheidene functies op het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag waaronder Chef van de Directie Europa en Chef van de Directie Veiligheidsbeleid
- 1981-1982 Lid van de Tweede Kamer der Staten Generaal, D'66 fractie
- 1975-1980 Wetenschappelijk medewerker Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken
- 1974-1975 Wetenschappelijk assistent aan de Universiteit Leiden

De rol van de internationale gemeenschap bij massale wreedheden is al twintig jaar onafgebroken actueel en kenmerkt zich door dikwijls moeilijke dilemma's. Voorbeelden zijn Rwanda, Srebrenica, Kosovo, Libië en Syrië. Ook nu weer, door de opkomst van IS, staat het vraagstuk van humanitaire interventie in het centrum van de politieke discussie.

In deze oratie worden in het bijzonder twee thema's besproken. Allereerst de verhouding tussen soevereiniteit en humaniteit in gevallen van humanitaire noodsituaties en massale wreedheden. En ten tweede de vraag wanneer en onder welke voorwaarden in dergelijke situaties militair mag worden ingegrepen, ook wel bekend humanitaire interventie.

Twee belangrijke zaken kunnen worden geconstateerd. Allereerst dat in het internationale debat de strikte opvatting over non-interventie en soevereiniteit afkalft en er meer ruimte is voor universele humanitaire waarden. Daarnaast dat er een fundamenteel verschil van inzicht bestaat voor zaken waarin er geen Veiligheidsraadmandaat is voor militaire interventie.

Het nieuwe beginsel van de Responsibility to Protect, die zowel aan nationale regeringen als de internationale gemeenschap verplichtingen oplegt, heeft die discussie over humanitaire interventie in een nieuw kader geplaatst.



Universiteit
Leiden