

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# ‘Humanitair ingrijpen buiten de Veiligheidsraad om moet in het uiterste geval tot de mogelijkheden behoren’

## *In gesprek met minister van Buitenlandse Zaken Maxime Verhagen*

---

door *Jan Prij & Thijs Jansen*

---

Respectievelijk redactiesecretaris & hoofdredacteur CDV

*Wat is de verhouding tussen recht en moraal? Hoe kijkt minister Verhagen aan tegen de groei van de internationale rechtsorde en de problemen die daarmee gepaard gaan? Hoe wil hij handen en voeten geven aan buitenlands beleid op basis van ‘een morele oriëntatie en een realistische koers?’ Volgens de minister van Buitenlandse Zaken zullen het nationaal en internationaal recht om niet te star te worden mee moeten bewegen met de ontwikkelingen; zij zullen zich met name door moeten ontwikkelen op het terrein van bestrijding van het terrorisme en op het terrein van rechtvaardigheidsgronden voor humanitaire interventie. Verhagen is optimistisch over de ontwikkeling van de internationale rechtsorde. In gesprek met CDV snijdt hij verder een aantal heikele kwesties aan, zoals de inval van de VS in Irak, de gespannen situatie in Iran, de situatie in Darfur en de reikwijdte van the responsibility to protect. Wat Verhagen betreft, moet ook*

*humanitair ingrijpen buiten de VN om in het uiterste geval tot de mogelijkheden behoren.*

\* \* \*

‘Er zitten enige gaten en scheuren in het internationaal recht. Dat komt doordat het internationaal oorlogsrecht en het humanitair recht zoals ontwikkeld sinds de Haagse Conventie van 1907 en vastgelegd in de Conventies van Genève uit 1949, uitgaan van een klassieke conflictsituatie tussen staten. Het ging erom morele standaarden te laten neerslaan in internationaal recht, zelfs in een situatie van oorlog. Binnen deze context kom je dan op vragen als: hoe dien je om te gaan met non-combattanten, burgers die niet tot de strijdende partijen behoren? Maar nu hebben we te maken met een nieuw gegeven: het terrorisme, de aanslagen op wtc, Madrid en Londen die niet meer binnen de traditionele categorieën begrepen kunnen worden. Het gaat immers niet meer om een



FOTO: ROLAND PIERIK

oorlog tussen staten en bijbehorende legers. De grenzen zijn veel minder helder gedefinieerd en het geweld richt zich bovendien ook nog eens op gewone burgers.’

\* \* \*

‘Zoals het internationaal recht nu is gedefinieerd, is het nog steeds primair toegesneden op de klassieke situatie en niet zo zeer op de nieuwe situatie van het terrorisme. In zo’n situatie is het klassieke adagium “*the law must be stable but not stand still*” van de Amerikaanse jurist Roscoe Pound eens te meer van toepassing. Humanitaire en mensenrechtenaspecten vormen de stabiele bakens, ook bij de bestrijding van terrorisme. Maar je moet ook nieuwe wegen inslaan, het recht wel aan de nieuwe context aanpassen. Dat hebben we ook in de nationale situatie zo gedaan. Op het gebied van de bestrijding van terrorisme is er onder minister van Justitie Donner en sindsdien minister Hirsch Ballin nieuwe wetgeving gekomen. Er kon niet worden volstaan met het klassieke strafrecht.’

\* \* \*

‘De vraag hoe het recht moet worden toegesneden op de bestrijding van het terrorisme ligt nu ook op het bord van het internationaal recht. Over welke aanpassingen nodig zijn en of er überhaupt aanpassingen nodig zijn, is nog geen consensus. Ik verwacht zelf wél dat er aanpassingen nodig zullen zijn. Maar ook in de internationale strijd tegen het terrorisme moeten we de eigen waarden en normen niet met voeten treden. Mensenrechten horen dus ook bij de bestrijding van terrorisme gehanteerd te worden. Daarom hebben wij de vs bekritiseerd waar het Guantánamo Bay aangaat. Het vasthouden zonder juridische aanklacht of behoorlijk proces is niet de goede weg.’

‘Het verdedigen van de internationale rechtsorde staat in de Nederlandse Grondwet en is met recht een hoofddoel van mijn buitenlands beleid. We hebben er belang bij dat we goede internationaal gedeelde spelregels krijgen.’

\* \* \*

‘In de grond delen de vs en Nederland dezelfde basiswaarden en -normen. We zitten niet voor niets samen in de NAVO. Wel is er verschil van mening over de interpretatie ervan op een aantal punten. Maar mijn ervaring is dat hierover goed discussie mogelijk is. Niet in de laatste plaats omdat ook binnen de Verenigde Staten volop discussies plaatsvinden. Dat is absoluut een goede ontwikkeling. In die expertbijeenkomst van afgelopen april (*Counterterrorism strategies from an international law and policy perspective*, 10-12 april – red.) was tekenend genoeg ook een vertegenwoordiger van de Amerikaanse regering aanwezig. Ik heb in mijn gesprekken met minister van Buitenlandse Zaken Condoleezza Rice gemerkt dat een andere republikeinse houding mogelijk is. Zij vindt in wezen ook dat Guantánamo Bay moet sluiten en dat je mensen voor het

gerecht moet brengen. Deze discussie in de vs gaat hoe dan ook door, los van de vraag of republikeinen of democraten de volgende president leveren. Daar voelt men het wel degelijk wringen op een aantal terreinen. Juist als wij de internationale rechtsorde

.....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....

*Ik verwacht dat de VS en Nederland op het terrein van de internationale rechtsorde dichter naar elkaar zullen toegroeien*

willen hooghouden en de bescherming van mensenrechten niet willen verkwanselen in de strijd tegen terrorisme moeten we zelf binnen die spelregels werken en de spelregels waar nodig internationaal aanpassen. Ik verwacht dat de vs en Nederland op deze punten van de internationale rechtsorde dichter naar elkaar zullen toegroeien.’

THE RESPONSIBILITY TO PROTECT

‘Verder zien we een andere rechtsontwikkeling in het internationaal recht. Deze houdt verband met de discussie in de vN over *the responsibility to protect*; humanitaire interventie met desnoods militaire middelen. Dit beginsel benadrukt de verantwoordelijkheid van staten om hun eigen bevolking te beschermen tegen genocide en oorlogsmisdrijven. Op het moment dat men dat niet doet, is er een *responsibility to protect* vanuit de internationale gemeenschap, die een inbreuk op de soevereiniteit van staten rechtvaardigt. De gedachte daarbij is dat staten hun soevereiniteit naar de eigen burgers toe niet waarmaken op het moment dat deze ernstig lijden onder geweld, burgeroorlog en wetteloosheid en hun overheid daaraan geen einde

kan of wil maken. Soevereiniteit brengt ook plichten met zich mee. Die idee gaat in wezen terug op de idee van de koning (de soeverein), die veel macht had, maar ook de plicht om voor zijn burgers het goede te doen. Deze idee heeft ook wortels in de klassieke discussie over de tirannenmoord. De soevereine macht van de Koning moest door de onderdanen geaccepteerd worden, maar in uitzonderlijke situaties waarin hij tirannieke macht misbruikte, kon hij worden afgezet.’

\* \* \*

‘De *responsibility to protect* is heel actueel met Soedan nu (Darfur), en in het verleden met Kosovo. Binnen de vN is de *responsibility to protect* geaccepteerd als opdracht voor de Veiligheidsraad. Bij de invulling van die verantwoordelijkheid gaat men dus niet buiten de Veiligheidsraad om. Het recente rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA *Zo ver de wereld strekt* gaat, in lijn met het belangrijke Canadese rapport daarover, verder. Desnoods mag ingrijpen buiten de Veiligheidsraad om indien die verantwoordelijkheid daar niet kan worden waargemaakt, bijvoorbeeld doordat een van de landen binnen de Veiligheidsraad over humanitair ingrijpen een veto uitsprekt.. Ik ben het eens met het zoeken naar bredere legitimatiegronden dan de vN-Veiligheidsraad. Ik vind dat er in principe altijd een volkenrechtelijke basis moet zijn, maar dat die in extreme en uitzonderlijke situaties ook buiten de Veiligheidsraad om gevonden kan worden. Stel dat er 200.000 mensen afgeslacht dreigen te worden en er wordt een veto tegen ingrijpen uitgesproken. Moet je dan aan de kant blijven staan? Ik denk van niet. In zeer uitzonderlijke en extreme gevallen denk ik inderdaad dat dan ingrijpen buiten de Veiligheidsraad om gerechtvaardigd kan zijn. Deze rechtvaardiging heeft nu binnen de vN nog geen rechtsgrond, maar ik geloof dat in toenemende mate betekenis zal

worden gehecht aan de internationale plicht van bescherming van mensenrechten.’

#### IRAK

‘Bij Irak lag de discussie anders. Het ging daarbij niet zozeer om de vraag of je buiten de Veiligheidsraad om kunt ingrijpen. Daarvan was immers geen sprake! De Veiligheidsraad had immers destijds al in de nasleep van de oorlog tegen Irak om Koeweit een resolutie aangenomen die onder bepaalde voorwaarden gebruik van geweld als sanctie tegen Irak toestond. Het dispuut in de Kamer destijds ging veel meer over de vraag: is ingrijpen op grond van die resolutie nu gerechtvaardigd of niet? Onze positie en die van de meerderheid van de kamer zei destijds: “Ja, dat is gelegitimeerd, want er ligt al een resolutie die het gebruik van geweld toestaat.” Een ander deel betwistte juist dit punt en zei: “Nee, want er had nog een beoordelingsresolutie moeten komen. Zij vond in tegenstelling tot de meerderheid van de Kamer dat er in deze situatie geen sprake was van een adequaat volkenrechtelijk mandaat dat het gebruik van geweld rechtvaardigde. Ik denk dat je de discussie over wat dat “adequaat volkenrechtelijk mandaat” nu inhoudt niet eens en voor altijd kunt beslechten of dat het discussies over Irak bij voorbaat zou hebben opgelost. In een gezamenlijke notitie van Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelings-samenwerking over de contouren van zo’n adequaat volkenrechtelijk mandaat voor deelname aan missies met inzet van Nederlandse militairen werken we deze kwestie wel nader uit.’

#### MENSENRECHTEN EN BUITENLANDS BELEID

‘Ik gebruik het buitenlandse beleid om moraliteit, respect voor de mensenrechten te

realiseren. De discussie verengt zich vaak tot één bepaald middel dat je kunt inzetten om dat doel te bereiken. Neem nu Soedan met China. Daar richt zich de discussie al snel exclusief op de vraag: moeten we wel of geen isolatiepolitiek voeren en sancties treffen omdat China in zijn buitenlandse politiek aangaande Soedan/Darfur de mensenrechten niet honoreert en respecteert? Maar de vraag is veel meer: zijn sancties het beste middel of moet je andere middelen inzetten? Ik verwacht op dit moment niet dat het verder in de ban doen van China het juiste middel is om de problemen aan te pakken.’

‘Ik spreek China in mijn hoedanigheid als minister van Buitenlandse Zaken aan op zijn mensenrechtenbeleid en zijn beleid aangaande Soedan. Dat is zeker niet bij voorbaat vruchteloos of tegen dovemansoren gericht. Het land wil zelf af van de idee dat er maar één supermacht is en het wil zichzelf positioneren in het kader van een multipolaire wereld. Maar — zo houd ik China voor — “als je zo’n grootmacht wilt zijn, dan heb je verantwoordelijkheden en heb je je ook verantwoordelijk op te stellen in Afrika in Soedan”. Dit soort druk heeft er bijvoorbeeld voor helpen zorgen dat China een speciale gezant heeft benoemd die zich zal bezighouden met een oplossing voor het conflict in Darfur. China speelt een sleutelrol in de diplomatieke pogingen een einde te maken aan het grootste humanitaire drama van dit moment. Volgens Chinese media zal Liu Giujin, diplomaat en ex-ambassadeur in verscheidene Afrikaanse landen, als Chinese gezant gaan optreden. Dit geeft al aan dat het land zich meer begeeft in de richting van de internationale gemeenschap en het speelveld zoals aangegeven door het internationaal recht. Ik ben hierover zelf niet pessimistisch.

We steunen als Nederland een project op

het terrein van opbouw en ontwikkeling van een rechtsorde die meer recht doet aan het respect voor mensenrechten in China. Dat soort bewegingen geven aan dat je op dat gebied wel degelijk ook diplomatiek stapjes kunt zetten zonder sancties.'

\* \* \*

'Wat Soedan zelf betreft, daar is de situatie anders. Er lopen al sancties tegen het land. Maar de bombardementen gaan er door, de situatie in Darfur verslechtert en op dit moment houdt Soedan nog steeds de hybride AU-VN-missie tegen. Toch verwacht secretaris-generaal van de VN, Ban Ki-moon, nog dat hij Soedan zover zal krijgen om zo'n hybride missie mogelijk te maken. Die tijd moet je hem dan ook geven. Je moet juiste instrumenten kiezen en timen, afhankelijk van de wijze waarop het internationaal speelveld op dat moment in elkaar steekt, maar er ook rekening mee houden dat morgen de situatie weer anders kan zijn.'

#### IRAN

'De situatie in Iran is zeer precair. Het land is een open zenuw op het terrein van het internationale veiligheidsbeleid. Het is duidelijk dat van Iran terrorisme en organisaties als Hamas en Hezbollah actief aanstuurt en faciliteert. Bovendien houdt het zich niet aan VN-resoluties inzake de non-proliferatie van kernwapens. De vraag is: welke volgende stap zet de internationale gemeenschap? Welke conclusies verbindt men aan het negeren van de resoluties van de VN?'

'Je kunt als Nederland niet anders dan de houding van de Iran veroordelen. Dat past in de morele oriëntatie die ik in mijn buitenlands beleid voorsta. Maar de volgende realistische vraag daarbij is gelijk: hoe zorg je dat Iran uiteindelijk indamt? Ik werd van de week geconfronteerd met de vraag of er een economische missie naar Iran zou moe-

ten gaan. Daarover hebben we in de Kamer gedebatteerd.'

'In deze huidige situatie, nu Iran oproept tot vernietiging van de staat Israël, terrorisme steunt en actief stimuleert en zich niet houdt aan VN-resoluties, vond ik het onverstandig een handelsmissie uit te zenden met steun van de overheid. Dat is om twee redenen een verkeerd signaal. Ten eerste: de af te sluiten handelscontacten zouden een week later onder een sanctieregime kunnen vallen en dat zou absurd zijn. Ten tweede: ik

*Er is geen ontwikkeling zonder veiligheid, er is geen veiligheid zonder ontwikkeling*

wil geen signaal afgeven dat er niets aan de hand zou zijn. Dat laat onverlet dat verdere ontwikkelingen afhangen van mogelijke besluiten van de Veiligheidsraad en van de opstelling van Iran. Op het moment dat Iran bijvoorbeeld inspecties van de IAEA toelaat, is de situatie alweer heel anders. Als het internationale speelveld helder is, worden ook de Nederlandse mogelijkheden voor handelsmissies opnieuw bepaald.'

#### DEFENSE, DIPLOMACY AND DEVELOPMENT

'Het was in het verleden zo dat er bij humanitaire rampen wel militairen werden ingezet ter bescherming van voedselkonvooien en dat soort zaken. Maar de recente ontwikkeling om defensie, ontwikkelings-samenwerking en buitenlands beleid meer als een geheel te zien, gaat veel verder. Deze ontwikkeling is mede door de CDA-bewindslieden De Hoop Scheffer, Van Ardenne en Bot op de agenda gezet. Er is geen ontwikkeling zonder veiligheid, er is geen veiligheid

zonder ontwikkeling. *Defence, diplomacy and development* grijpen op diverse wijze op elkaar in. Het gaat niet alleen om defensietaken of om het louter logistiek ondersteuning bieden. Het 3d-concept is niet voor niets ook de benadering die we in Afghanistan kiezen. We ondersteunen daar op dit moment bijvoorbeeld president Karzai waar het gaat om het functioneren van politie, justitie en onderwijs, het bevorderen van goed bestuur, democratisering en de opbouw van een staatsstructuur.’

‘Zo’n geïntegreerde aanpak, waarbij we ook werken aan wederopbouw en een zich ontwikkelende overheid, maakt voor het voor militairen makkelijker hun werk te verrichten en de bevolking voor zich te winnen, waardoor zij beter voor stabiliteit kunnen zorgen. De ook in *Zo ver de wereld strekt* bepleite benadering van preventie, interventie, wederopbouw en verzoening past uitstekend in deze integrale aanpak

‘Je ziet dat andere landen in toenemende mate proberen die aanpak over te nemen. In breder internationaal verband zou dat zeker wenselijk zijn. Maar dat vraagt tevens om

een integrale benadering. Een gecoördineerde inzet van NAVO, EU en VN past daarbij, bijvoorbeeld training van de politie door de EU, uitvoering van militaire operaties door de NAVO en uitvoering van ontwikkelingsprojecten door de VN. Nu opereren ze veelal te veel los van elkaar. Zo zou men ook internationaal aansluiten bij het 3d-concept dat wij zelf nationaal hanteren.’

‘Denken in dit 3d-concept van *defense, diplomacy and development* vooronderstelt uiteraard wel coördinatie van buitenlands beleid, geheel conform overigens met een van de doelen van de herijkingoperatie uit het verleden. Daar waren ontwikkelings-samenwerking, defensie en buitenlandse handel niet voor niets onderdeel van een geïntegreerd buitenlands beleid. De coördinatiebevoegdheid ligt hiervoor uiteindelijk bij Buitenlandse Zaken, uiteraard in gezamenlijke afstemming met de collega’s van Ontwikkelingssamenwerking en Defensie. Je moet zorgen dat er een goede afstemming komt of een constructie voor integratie vinden, zodat ieder niet op eigen houtje gaat doen wat hij het beste vindt.’