

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) 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).

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

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Enkele gedachten over het gebruik van geweld in de eenentwintigste eeuw

Verschuivende machtsverhoudingen gaan onvermijdelijk gepaard met onrust en turbulentie. Is het dan verkieslijk ons te beperken tot een krijgsmacht ter verdediging van eigen en bondgenootschappelijk grondgebied? Dan lopen we weg voor onze morele verantwoordelijkheid voor de medemens én keren we een wereld die ons niet met rust laat de rug toe. Voor lessen over het rechtvaardig gebruik van geweld zijn de aloude criteria voor een ‘rechtvaardige oorlog’ daarom nog steeds relevant. Hoe moeten we in het licht hiervan de missie in Afghanistan en militaire operaties tegen de schendingen van mensenrechten bezien?

door *Peter Kooijmans*

De auteur is oud-hoogleraar volkenrecht, Minister van Staat en gastredacteur van deze *Christen Democratische Verkenningen*.

ARTIKEL 37 VAN HET PROGRAM VAN Uitgangspunten van het CDA luidt: ‘Het bezit van een krijgsmacht die zowel in staat is op adequate wijze bij te dragen aan de verdediging van Nederlands en bondgenootschappelijk grondgebied als deel te nemen, samen met andere landen, aan vredesoperaties tot behoud of herstel van internationale veiligheid en stabiliteit, blijft noodzakelijk. Voor een goede samenwerking op veiligheidsgebied zijn NAVO, WEU, CVSE en VN onmisbaar.’ Daarmee vormt het een getrouwe weerspiegeling van artikel 97, lid 1 van de Grondwet.

De eerste, klassieke functie van verdediging van het grondgebied geeft geen aanleiding tot veel commentaar; het is goed dat deze klassieke taak in de eenentwintigste eeuw geplaatst wordt in een bondgenootschappelijke

context, want van de boze bedoelingen van onze onmiddellijke buurlanden zal niemand wakker liggen. De legitimiteit van deze functie wordt gedekt door artikel 51 van het VN-Handvest, het recht op individuele of collectieve zelfverdediging. Wel kan men zich afvragen of de vervulling van deze klassieke functie nog wel het beste wordt veiliggesteld door het bezit van een *nationale* krijgsmacht, als zij per definitie nog alleen maar in bondgenootschappelijk verband kan worden uitgeoefend. Maar aangezien ik ervan uitga dat het zeker nog tot de tweede helft van deze eeuw zal duren voor de EU over een geïntegreerde krijgsmacht zal beschikken, heeft het weinig zin daarover te filosoferen. En over die andere — meer mondiaal gerichte — functie valt genoeg te zeggen.

Ik neem maar even aan dat in artikel 37 onder vredesoperaties ook worden bedoeld de geweldsoperaties die in opdracht van of met machtiging van de VN-Veiligheidsraad worden ondernomen tegen een staat die zich aan overtreding van het geweldsverbod van artikel 2, lid 4 van het VN-Handvest heeft schuldig gemaakt. Per slot van rekening lag zo'n optreden ten tijde van de vaststelling van het Program van Uitgangspunten in 1993 nog vers in het geheugen: in 1991 werd operatie Desert Storm in gang gezet nadat Irak Koeweit in strijd met alle rechtsregels was binnengevallen en had geannexeerd. In zo'n geval treden de lidstaten van de VN op als uitvoerder van een besluit tot rechtsherstel dat de hoogste geweldsinstantie ter wereld, de Veiligheidsraad, heeft genomen. Ik zeg dat met opzet een beetje plechtig, omdat het de verwerkelijking vormt van de droom die de opstellers van het Handvest voor ogen stond: de Veiligheidsraad als bewaarder en bewaker van het geweldsmonopolie en de lidstaten als uitvoerder van de straffende hand tegen rechtsschenders. Maar die droom heeft slechts tweemaal een begin van verwerkelijking gekregen: de eerste keer in 1950 in het geval van Korea en vervolgens in het zojuist genoemde geval van Irak. En het was ook maar een *begin* van verwerkelijking, want de lidstaten mochten in beide gevallen voor zichzelf uitmaken of zij bereid waren als politieagent in dienst van de internationale gemeenschap op te treden. In dit opzicht onderscheiden deze operaties zich niet van de vredesoperaties in meer gebruikelijke zin, waarbij de Veiligheidsraad, *zonder* zich uit te spreken over de vraag wie het recht heeft geschonden, de inzet van gewapende troepen noodzakelijk acht voor een herstel van internationale vrede en veiligheid en de lidstaten oproept aan zo'n vredesmacht bij te dragen. Vanaf Libanon in de tachtiger jaren tot Afghanistan nu heeft Nederland daaraan zijn steentje bijgedragen.

En ten slotte hebben we het geval dat de Veiligheidsraad niet tot een adequate besluitvorming komt en een groep van staten (de NAVO bijvoorbeeld) concludeert dat gebruik van geweld toch noodzakelijk is om een einde te

maken aan een als onduelbaar ervaren onrecht. De NAVO-bombardementen op Servische doelen in Kosovo (1999) zijn daarvan een voorbeeld.

In al die drie gevallen moet Nederland dus voor zichzelf uitmaken of het aan een gewapend optreden zal deelnemen, hoewel natuurlijk bondgenootschappelijke overwegingen (zie het lijstje aan het eind van artikel 37) een belangrijke rol zullen spelen.

RECHTVAARDIG GEBRUIK VAN GEWELD

Door schade en schande (Srebrenica) wijs geworden hebben regering en parlement in 1996 een toetsingskader voor de uitzending van vredesmissies in 14 punten vastgelegd, waarvan de eerste vijf betrekking hebben op de politieke wenselijkheid en de overige op de militaire haalbaarheid. Dat is natuurlijk erg handig, maar in de praktijk blijkt dat het toch niet altijd een kwestie is van afvinken of inderdaad aan alle criteria is voldaan. De zich nu al jaren voortslepende discussie over het Nederlandse optreden in Uruzgan toont dat voldoende aan.

Daarom is het misschien goed om eens wat dieper in te gaan op de vraag welke functie het gebruik van geweld nog heeft in een wereld die in zijn hopeloze complexiteit nog maar ten dele overeenkomt met de samenleving

Waar het ten diepste om gaat is of gebruik van geweld, zelfs als het formeel door de beugel kan, een zinvolle functie heeft

waarvoor het Handvest, nog altijd het wettelijke kader voor internationale orde- en rechtshandhaving, geschreven is. Het is natuurlijk prachtig om te stellen — zoals gebeurt in het toetsingskader en ook vermeld staat in het regeerakkoord — dat uitzending in overeenstem-

ming moet zijn met het volkenrecht en bij voorkeur gebeurt op grond van een duidelijk mandaat van de VN, maar daarmee zijn we er nog lang niet. Want waar het ten diepste om gaat is of dat gebruik van geweld, zelfs als het formeel door de beugel kan, een zinvolle functie heeft.

Daarmee zijn we toch weer terug bij het aloude leerstuk van de rechtvaardige oorlog, al is het begrip ‘oorlog’ in de traditionele zin van tussenstatelijk geweldsconflict hopeloos passé. De moderne vraag luidt: is het gebruik van geweld altijd ‘rechtvaardig’, als aan het eerste formele criterium — het adequate VN-mandaat — is voldaan? En als aan dat formele criterium niet is voldaan, zoals in het geval van Kosovo, is het gebruik van geweld dan wellicht toch ‘rechtvaardig’?

De terugkeer naar de leer van de rechtvaardige oorlog is niet toevallig. In 2001 rapporteerde een internationale commissie, ingesteld door de Ca-

nadese regering naar aanleiding van de verwikkelingen rondom Kosovo, aan secretaris-generaal Kofi Annan over het beginsel van de *Responsibility to Protect*: wat moet de wereldgemeenschap doen wanneer zij geconfronteerd wordt met onduidbare schendingen van mensenrechten? Met betrekking tot de vraag of in dat geval geweld mag worden gebruikt, valt de commissie terug op de aloude criteria van de rechtvaardige oorlog. Die criteria zijn: een legitiem gezag, een rechtvaardige oorzaak, een zuivere intentie, laatste remedie, proportionele middelen en een redelijk uitzicht op resultaat.

Het is duidelijk dat het eerste criterium, het juiste of legitieme gezag, in de wereld van vandaag slaat op het mandaat door de VN. Maar juist omdat dat mandaat — zoals we gezien hebben — geen opdracht is maar in het beste geval een machtiging en meestal — zoals bij de vredebewarende operaties — een uitnodiging, ontslaat het ons niet van de plicht om ook de andere criteria het volle gewicht te geven. En die plicht gaat al helemaal spannen als het VN-mandaat ontbreekt, zoals in 1999 bij Kosovo en in 2003 bij Irak. Dan krijgt met name het tweede criterium, de rechtvaardige oorzaak (*iusta causa*) een dubbel zware betekenis.

In de meeste gevallen waar wel zo'n mandaat bestaat, zoals bij vredebewarende operaties, zal het met die rechtvaardige oorzaak wel goed zitten. De Veiligheidsraad komt niet lichtvaardig tot besluiten en is evenmin scheutig met het machtigen tot geweld ter uitvoering van het mandaat van een vredesmacht. Dat hebben de inwoners van Srebrenica op maar al te navrante wijze ondervonden. Bij dit soort operaties speelt veeleer de vraag of het gewenste doel wel met de beschikbare middelen kan worden bereikt, met andere woorden, of het mandaat wel adequaat is geformuleerd. Als de conclusie moet luiden dat dit niet het geval is, kan zich het ethische dilemma voordoen van ofwel afzijdig blijven met het risico dat de situatie poli-

tiek en humanitair verder verslechtert, ofwel meegetrokken worden in een uitzichtloze problematiek. In het geval van de Bosnische oorlog deed het drama van Srebrenica het inzicht doorbreken dat robuuster moest worden opgetreden. Dit

Men moet op humanitaire gronden niet al te snel tot afzijdigheid besluiten

leidde tot een doorbraak en tot de Dayton-overeenkomsten. Het mandaat werd — ten langen leste en rijkelijk laat — ruimer geïnterpreteerd. Dat lijkt ervoor te pleiten niet al te snel tot afzijdigheid te besluiten, doch op basis van solidariteit met de lijdende mens, zelfs bij twijfel aan de effectiviteit van het mandaat, te besluiten tot deelname en al gaande zich in te zetten voor een beter op het te verwezenlijken einddoel afgesteld mandaat.

AFGHANISTAN

Geldt deze grondhouding ook voor de operatie in Afghanistan? Deze verschilt in menig opzicht van de doorsnee VN-vredesoperaties. De ISAF werd niet door de VN ingesteld maar door een *coalition of the willing*, nadat de VS in een zelfverdedigingsactie (het nog altijd voortdurende Enduring Freedom) het Taliban-regime ten val hadden gebracht en een interim-regering onder leiding van Karzai op het kussen had geholpen. De Veiligheidsraad machtigde slechts tot *oprichting* van de ISAF, dat verder werd uitbesteed aan de NAVO, en stemde in met het al door de coalitie vastgestelde mandaat: het bijstaan van de Afghaanse autoriteiten bij het creëren van veiligheid in het land, een uiterst ruim mandaat dus. Van doorslaggevend belang is dat de Raad de deelnemende staten machtigde om ‘all necessary measures to fulfil its mandate’ te nemen, een terminologie die zeer lijkt op de bewoordingen (‘to use all necessary means’) die normaliter alleen gebruikt worden voor een echte dwangactie, zoals in 1991 tegen Irak, of voor een beperkt doel, zoals het afdwingen van een wapenembargo of een *no fly zone*. Niet alleen het mandaat is dus zeer ruim, ook het arsenaal toegestane middelen is bijna onbeperkt, en het is dus inderdaad zowel een vecht- als een opbouwmissie. Het is geen VN-missie, want de rol van de Veiligheidsraad blijft beperkt tot het periodiek verlengen van het mandaat.

Het zijn dus de deelnemende staten en de NAVO als uitvoerende instantie die voortdurend moeten nagaan of nog aan de criteria voor geoorloofd geweld wordt voldaan. Met het ‘legitiem gezag’ en de ‘rechtvaardige oorzaak’ zit het — in het licht van de terreuracties van 9/11 — wel goed, maar in een qua mandaat en toegestane middelen zo ruim schootsveld gaan de criteria van de proportionaliteit van het toegepaste geweld en het redelijke uitzicht op resultaat een belangrijke rol spelen. Het is een welkome ontwikkeling dat thans ook van Amerikaanse zijde wordt ingezien dat herstel van veiligheid een multifunctionele aanpak vereist en dat een overdreven beklemtoning van de geweldfunctie een inhoudelijk herstel van de veiligheid in de weg staat. Maar er moet dan wel uitzicht zijn op dat herstel, en de ervaringen van de laatste jaren stellen op dat punt niet gerust.

Het wordt mij bang om het hart als ik deskundigen (en ik betwijfel hun deskundigheid niet) hoor zeggen dat onze aanwezigheid eerder in decennia dan in jaren moet worden berekend.

Hoe wil men voorkomen dat de westelijke aanwezigheid in toenemende mate als een bezettingsmacht wordt gezien? Als dat het geval is wordt het beoogde resultaat per definitie illusoir. Naar mijn oordeel is het dan ook van tweeën één. Ofwel de troepenmacht wordt aanzienlijk uitgebreid, aangezien

het duidelijk is dat onder de bestaande voorwaarden de Taliban niet kan worden verslagen. Dat lijkt allereerst politiek onhaalbaar. Bovendien zou het de geweldscomponent aanzienlijk versterken, wat voor de bevolking nefaste

*Onder de bestaande
voorwaarden voor de
Afghaanse missie kan de
Taliban niet worden verslagen*

gevolgen kan hebben en het beeld van een vijandelijke bezetting kan versterken. Ofwel men kiest voor een politieke regeling die de tweespalt *in* het land probeert te overbruggen, een soort Dayton-overeenkomst, zoals Paddy Ashdown — de krachtdadige voormalige VN-bestuurder in

Bosnië, maar door Karzai geweigerd als internationaal Hoge Vertegenwoordiger — in een recent interview in *Atlantisch Perspectief* suggereerde.¹ We moeten daarbij echter wel bedenken dat Dayton slechts tot stand kon komen nadat de internationale gemeenschap haar tanden had laten zien en vanuit een positie van superioriteit de partijen naar de onderhandelingstafel kon brengen. Die situatie doet zich in Afghanistan nog niet voor. Nu realiseer ik mij wel dat de geografische en daarmee de strategische omstandigheden in Afghanistan moeilijk vergelijkbaar zijn met die in Bosnië vóór Dayton, maar een levensvatbare oplossing zonder betrokkenheid van de Taliban (althans de niet rechtstreeks bij Al Qaida betrokken elementen) en de buurlanden lijkt illusoir. Een *tijdelijk* verhoogde militaire inspanning, maar evenzeer een onder politieke druk afgedwongen zuivering van het corrupte regime, kunnen de voorwaarden creëren voor een uitonderhandelde oplossing. Dat wil niet zeggen dat daarmee de bemoeienis van de internationale gemeenschap beëindigd zou kunnen worden (dat was in Bosnië ook niet het geval), maar die bemoeienis krijgt dan wel een totaal ander karakter. De door president Obama gekozen benadering en de grote ervaring van zijn speciale gezant Richard Holbrooke, de architect van Dayton, evenals de benoeming van een nieuwe militaire commandant die lijkt te wijzen op die *tijdelijk* verhoogde militaire inspanning maar met minder burgerslachtoffers, zijn even zovele hoopvolle indicaties voor een uitweg uit de huidige impasse. Maar al bepalen de VS de marsroute, dat ontslaat de overige deelnemende landen niet van de verantwoordelijkheid op creatieve en inventieve wijze mee te denken en mee te werken aan het vinden van die uitweg, zelfs als dat op korte termijn een verhoogde inspanning mocht betekenen.

ONDULDBARE SCHENDINGEN VAN MENSENRECHTEN

Er kunnen zich ten slotte situaties van onduldbare schendingen van mensenrechten voordoen die het ethisch geboden maken militair in te

grijpen, maar waarbij een VN-mandaat door wat voor oorzaak ook niet kan worden verkregen. Zoals al eerder werd opgemerkt gaan dan de overige criteria voor een ‘rechtvaardige oorlog’ dubbel zwaar tellen. Dat geldt in het bijzonder voor dat van de rechtvaardige oorzaak. Die oorzaak moet ondubbelzinnig vaststaan, want men zet de norm van dwingend recht (‘Gij zult geen geweld gebruiken dan uit zelfverdediging of met machtiging van de Veiligheidsraad’) opzij ten gunste van de norm van dwingend recht (‘Gij zult niet berusten in genocide of andere massale schendingen van de meest fundamentele mensenrechten’). Daartoe kan men slechts gelegitimeerd zijn indien alle andere middelen om een einde te maken aan die schendingen beproefd zijn en vruchteloos zijn gebleken (het criterium van de uiterste noodzaak); voorts mag het gestelde doel alleen zijn het beëindigen van de schendingen (het criterium van de zuivere intentie): het ten val brengen van het onderdrukkende bewind (*regime change*) behoort daar niet zonder meer toe, hoe politiek gewenst dat ook kan zijn; een onberaden veroorzaakte *regime change* leidt soms tot meer onheil dan het wegneemt, zoals we in Irak hebben kunnen zien. Maar het directe doel is niet alleen bepalend; een interveniërende staat of groep van staten is niet alleen verantwoordelijk voor het beëindigen van de mensenrechtenschendingen, doch ook voor de situatie die van hun interventie het gevolg is. Het criterium van een redelijk uitzicht op resultaat omvat deze beide aspecten; het criterium zou wellicht beter kunnen luiden: een redelijk uitzicht op een redelijk resultaat. En ten slotte vereist het criterium van de proportionaliteit dat het lijden als gevolg van de ingezette geweldsmiddelen in een redelijke verhouding staat tot het lijden dat men wil beëindigen. Als aan deze criteria niet wordt voldaan, lijkt het beter vooralsnog van gewapende interventie af te zien.

Aan al deze criteria gemeten lijkt de humanitaire interventie door de NAVO in 1999 in Servië en Kosovo de toets der kritiek te kunnen doorstaan, zij het dat een vraagteken kan worden geplaatst bij de met het oog op de veiligheid van het eigen personeel uitgevoerde hoogtebombarde-menten die tot onevenredig zware schade aan lijf en goed op de grond leidden.

De invasie in Irak in 2003 — nog helemaal afgezien van de vraag of er nu wel of niet een VN-mandaat was — kan de toets der kritiek *niet* doorstaan: er was geen humanitair motief, er was geen agressie — zelfs niet een dreigende agressie — en zelfverdediging werd dan ook niet ingeroepen, de gevolgen waren niet weldoordacht en de *regime change*, die wellicht, zo niet waarschijnlijk het dominante motief was (en op zichzelf geenszins onwelkom), leidde niet tot een menswaardiger samenleving.

WELDOORDACHTE INTERVENTIES

Het voorgaande is geen opwekkend verhaal. Men kan in de verleiding komen om te stellen dat het maar beter is onze vingers niet te branden als de resultaten door de bank genomen zo mager zijn. Is het niet beter ons te beperken tot een krijgsmacht ter verdediging van eigen en bondgenootschappelijk grondgebied, met de mogelijke besparingen die dat oplevert?

Maar dan lopen we niet alleen weg voor onze morele verantwoordelijkheid voor de medemens, ook al is dat een *verre* naaste, maar gaan we ook met de rug staan naar een werldsamenleving die *ons* niet met rust laat. Die samenleving is er één van verschuivende machtsverhoudingen en dat gaat onvermijdelijk gepaard met onrust en turbulentie die ingrijpen noodzakelijk kunnen maken. In het eerdergenoemde artikel spreekt Paddy Ashdown dan ook de verwachting uit dat er eerder meer dan minder interventies nodig zullen zijn. Maar waar hij op aandringt zijn *careful*, weldoordachte, interventies.

Met de verwijzing naar de oude, maar nog altijd relevante criteria voor de rechtvaardige oorlog heb ik getracht een referentiekader aan te duiden dat aan het huidige en nog altijd nuttige toetsingskader wellicht een inhoudelijke verdieping kan geven. Het gebruik van geweld is iets wat slechts na lang wikken en wegen kan worden geaccordeerd; niet voor niets is het gebruik van geweld in beginsel buiten de wet gesteld. Het bestaan van andere normen die desalniettemin kunnen nopen tot inzet van dit zwaarste middel leidt tot ongemakkelijke keuzes. Maar de keus kan en mag niet op lichtvaardige gronden worden ontweken.

Noot

-
- 1 David den Dunnen, "Afghanistan Needs a Dayton Agreement." Interview with Paddy Ashdown, *Atlantisch Perspectief*, (2009), nr. 2, 23-28.