



## TWEELUIK

**De humanitaire grenzen aan het volkenrechtelijk mandaat**

*Kenneth Manusama*

**Humanitair ingrijpen zonder humanitaire interventie.**

**Een antwoord aan Kenneth Manusama**

*Cedric Ryngaert*

# DE HUMANITAIRE GRENZEN AAN HET VOLKENRECHTELIJK MANDAAT

Kenneth Manusama\*

De volkenrechtelijke grenzen aan het gebruik van geweld staan onder druk. Humanitaire overgangen beginnen de overhand te krijgen boven de traditionele grenzen van het VN-Handvest. Terwijl de discussie over humanitaire interventie in de wereld verder gaat, wordt de Nederlandse besluitvorming geregeerd door het edict van Davids: geen interventie zonder volkenrechtelijk mandaat.

\* Dr. mr. K.M. Manusama is universitair docent Volkenrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

1 A. Cassese, 'Ex iniuria ius oritur: are we moving towards international legitimization of forcible humanitarian countermeasures in the world community?', *European Journal of International Law* 1999, p. 25.

2 Zie ook T.M. Franck, *Recourse to Force – State Action Against Threats and Armed Attacks*, Cambridge: Cambridge University Press 2002, p. 2-4.

3 Zie art. 90, 97 en 100 Gw.

4 S.C. Neff, *War and the Law of Nations*, Cambridge: Cambridge University Press 2005, p. 317.

5 Zie onder andere S. Chesterman, *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford: Oxford University Press 2002, p. 8-16.

6 Neff 2005, p. 316.

7 De vraag wanneer een dergelijke dreiging bestaat is een casuïstisch mijnenveld, en het Internationaal Gerechtshof probeerde er dan ook korte metten mee te maken door te stellen dat 'if the envisaged use of force is itself unlawful, the stated readiness to use it would be a threat prohibited under Article 2, paragraph 4'. IGH 8 juli 1996, *Legality of the Threat or use of Nuclear Weapons (Advisory Opinion)*, [www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org), par. 47.

'Faced with [...] an enormous human-made tragedy and given the inaction of the UN Security Council [...] [s]hould one remain silent and inactive only because the existing body of international law proves incapable of remedying such a situation? Or, rather, should respect for the Rule of Law be sacrificed on the altar of human compassion?'<sup>1</sup>

– Antonio Cassese

## 1 Inleiding

Meer dan ooit lijken de grenzen van het recht inzake internationale vrede en veiligheid te worden opgerekt, dan wel te worden doorbroken. Geweld is traditioneel slechts toegestaan onder bepaalde voorwaarden, maar deze worden allemaal blootgesteld aan internationale, maatschappelijke en technologische ontwikkelingen die slechts tijdelijk en ten dele (kunnen) worden opgevangen door creatieve interpretatie.<sup>2</sup> De niet aflatende strijd tegen het (internationaal) terrorisme sinds 11 september 2001 zorgt nog steeds voor een hevig debat over de reikwijdte van het recht op zelfverdediging uit artikel 51 van het VN-Handvest. De bloedige burgeroorlog in Libië, het gebruik van chemische wapens in Syrië en de dreigende slachting van burgers in Kobani, Syrië, brachten nieuw leven in het debat over een mogelijk recht op humanitaire interventie. De onduidelijkheden over de inhoud van deze (mogelijke) rechtsgrondslagen benadrukken de ondergeschikte rol van de

VN-Veiligheidsraad in de internationale vrede en veiligheid. Gezien de verankering van onze loyaliteit aan de internationale rechtsorde in de Grondwet<sup>3</sup> is de centrale vraag in dit artikel of Nederland nu ook bereid is te tornen aan de bestaande orde. Wat is het huidige standpunt, en hoe is dit tot stand gekomen?

Meer dan ooit lijken de grenzen van het recht inzake internationale vrede en veiligheid te worden opgerekt, dan wel te worden doorbroken

## 2 'Geweld' en de teloorgang van de VN-Veiligheidsraad

Het volkenrecht inzake kwesties van vrede en veiligheid wordt door Neff omschreven als een *neo-just war order*, ondanks het gebrek aan gemeenschappelijke waarden binnen een heterogene statengemeenschap als grondslag voor het huidige VN-systeem.<sup>4</sup> Dit VN-systeem van collectieve veiligheid is evenals de Middeleeuwse doctrine van de rechtvaardige oorlog<sup>5</sup> gebaseerd op de noties dat vrede de normale toestand is en dat geweld slechts onder uitzonderlijke voorwaarden toegestaan is.<sup>6</sup> Het fundament onder het VN-systeem is daarom het geweldsverbod in artikel 2, lid 4 van het Handvest van de Verenigde Naties (VN-Hv, zie kader), waarin tevens het dreigen met geweld wordt verboden.<sup>7</sup> In de tekst van artikel 2, lid 4 wordt het verbod wel gekwalificeerd, maar wordt algemeen aanvaard dat het verbod niettemin

### Artikel 2, lid 4 VN-Handvest

Artikel 2, lid 4 VN-Handvest luidt als volgt: 'In hun internationale betrekkingen onthouden alle Leden zich van bedreiging met of het gebruik van geweld tegen de territoriale integriteit of de politieke onafhankelijkheid van een staat, en val elke andere handelswijze die onverenigbaar is met de doelstellingen van de Verenigde Naties'.

een totaalverbod is.<sup>8</sup> Het geweldsverbod wordt gezien als een fundamentele norm in het volkenrecht, zelfs met dwingendrechtelijk karakter.<sup>9</sup> Volgens de doctrine moet er in ieder geval sprake zijn van 'gewapend geweld' van een bepaalde omvang; soldaten, tanks en vliegtuigen; kogels en granaten.<sup>10</sup> Daarnaast oordeelde het Internationaal Gerechtshof in de *Nicaragua*-zaak (1984) dat ook het bewapenen en trainen van rebellen in een andere staat een schending van het geweldsverbod oplevert.<sup>11</sup> Het is onduidelijk in welke andere gevallen van dwang artikel 2(4) ook wordt overtreden. Algemeen wordt gesteld dat economische dwang er niet onder valt, maar kunnen en moeten, bijvoorbeeld, digitale inbreuken op computernetwerken op een schaal die substantiële schade (kunnen) veroorzaken ook niet aangemerkt worden als een schending van artikel 2(4)? Zo ja, op basis van welke criteria? In het bijzonder, moeten we kijken naar het effect van het geweld of de middelen waarmee geweld wordt gebruikt?<sup>12</sup> Zonder een eenduidig begrip van het concept 'geweld' rest slechts nog de op consensus en praktijk gebaseerde catalogus van handelingen en situaties die onder artikel 2(4) worden begrepen.<sup>13</sup> Dat betekent echter dat de doctrine over het geweldsverbod nog maar weinig voorspellende waarde heeft als het gaat om toekomstige ontwikkelingen.

## De Veiligheidsraad heeft in de praktijk zwaar aan legitimiteit ingeboet, als het die ooit al in praktische termen had

Ondanks het geweldsverbod is de internationale gemeenschap ook in de veronderstelling dat het gebruik van geweld soms wel noodzakelijk is. Staten hebben op grond van de eigen soevereiniteit en artikel 51 VN-Hv het recht zich te verdedigen tegen een gewapende aanval zonder voorafgaande toestemming van de Veiligheidsraad. Evenals het concept 'geweld' is echter het concept 'gewapende aanval' ook niet eenduidig te omschrijven naar aanleiding van de ontwikkelingen sinds 11 september 2001. In theorie is de uitoefening van geweld door de VN-Veiligheidsraad niet alleen rechtmatig, maar ook het meest legitiem. De Veiligheidsraad heeft het brede mandaat om de internationale vrede en veiligheid te handhaven,<sup>14</sup> onder andere door middel van het gebruik van geweld op grond van de artikelen 39 juncto 42 VN-Hv in het kader van collectieve veiligheid. De Veiligheidsraad is uniek in het internationale recht door de bevoegdheid om ook juridisch bindende beslissingen te nemen die voorrang hebben boven andere verdragsverplichtingen.<sup>15</sup> Daarmee heeft het een centrale positie in het recht inzake vrede en veiligheid. Tegelijkertijd heeft de Veiligheidsraad in de praktijk zwaar aan legitimiteit ingeboet, als het die ooit al in praktische termen had. De grote mate van discretie die de Veiligheidsraad heeft om te beslissen of het in actie moet komen, en op welke wijze, zorgt voor een praktijk van willekeur. Door het vetorecht van de vijf permanente leden<sup>16</sup> was de Veiligheidsraad gedurende de Koude Oorlog min

of meer buiten werking, en bracht het einde van dat ideologische conflict slechts meer verwarring over de taken en bevoegdheden van de Veiligheidsraad.<sup>17</sup> De bereidheid van de Veiligheidsraad om op te treden is een speelbal van de P5, en ongeschikt aan hun nationale en internationale belangen. De ongebalanceerde samenstelling van de Veiligheidsraad in termen van vertegenwoordiging van de wereldbevolking leidt tot nog meer onvrede over het functioneren en de legitimiteit van de Veiligheidsraad. Ook het gebruik van geweld door de Veiligheidsraad was een bron van controversen. In de praktijk werkt de Veiligheidsraad door middel van een autorisatie van geweld aangezien het niet zelf de middelen heeft om militaire operaties uit te voeren.<sup>18</sup> Dit heeft het politieke gevolg dat de daadwerkelijke besluitvorming bij de wenselijkheid of noodzaak tot militair ingrijpen om welke reden dan ook komt te liggen bij de staten die bereid zijn om tot militaire actie over te gaan. Die bereidheid is echter geen garantie dat er een autorisatie door de Veiligheidsraad wordt afgegeven, want de politieke tegenstellingen binnen de P5 blijven groot.

De teloorgang van de Veiligheidsraad als centrale actor in de internationale vrede en veiligheid leek definitief te zijn ingezet met de diplomatieke dans rondom de invasie van Irak en resolutie 1441 (2002).<sup>19</sup> Het hoge spel van de Verenigde Staten om een resolutie aangenomen te krijgen die expliciet het gebruik van geweld juridisch zou rechtvaardigen om Irak definitief te ontwapenen mislukte, maar voor- en tegenstanders kraaiden victorie. De politieke steun die Nederland gaf aan die invasie werd later gefileerd door de Commissie-Davids.<sup>20</sup> Om de illegitimiteit van de Raad verder te benadrukken wordt vaak gewezen naar humanitaire gevallen waarin de Raad faalde om effectief op te treden, zoals Bosnië en Herzegovina, Rwanda, de Democratische Republiek Congo en Sierra Leone. De Raad is nu 'slechts' het centrale punt voor het opleggen van sancties aan onwillige staten, groeperingen en individuen in de vorm van economische boycotten en het bevriezen van tegoeden en dergelijk. Dientengevolge wordt het gebruik van geweld buiten de Veiligheidsraad om onder andere in de Nederlandse politiek meer en meer gezien als een reële en legitieme mogelijkheid, zoals hieronder wordt aangetoond.

## Het gebruik van geweld buiten de Veiligheidsraad om wordt onder andere in de Nederlandse politiek meer en meer gezien als een reële en legitieme mogelijkheid

### 3 Nederland en het volkenrechtelijk mandaat

#### 3.1 Het volkenrechtelijk mandaat en de internationale rechtsorde

In de zomer van 2014 was er sprake van een mogelijk gewapend ingrijpen in Irak vanwege de dreigende slachting onder de Yezidi-bevolkingsgroep door Islamitische Staat (IS). Oproepen tot

8 O. Dorr & A. Ranzelzhofer, 'Article 2(4)', in: B. Simma et al. (red.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford: Oxford University Press 2012, p. 230; M.E. O'Connell, 'The Prohibition on the Use of Force', in: N.D. White & C. Henderson (red.), *Research Handbook on International Conflict and Security Law*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2013, p. 100.

9 Bv. IGH 27 juni 1984, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, *Judgment*, par. 190; O'Connell 2013, p. 90; Dorr & Ranzelzhofer 2012, p. 231-232.

10 O'Connell 2013, p. 100-101.

11 *Nicaragua* 1984, par. 228. Financien en dergelijke levert slechts een schending van het principe van non-interventie op.

12 Het is volgens Boer duidelijk dat niet beide interpretaties tegelijkertijd onder het geweldsverbod gehuldigd kunnen worden. L.J.M. Boer, "'Echoes of Times Past': On the Paradoxical Nature of Article 2(4)", *Journal of Conflict and Security Law* 2015, p. 14.

13 Zie O'Connell 2013, p. 101-110.

14 Art. 24 VN-Handvest.

15 Art. 25 jo. 103 VN-Handvest.

16 In art. 23 VN-Handvest staat vastgelegd dat de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, China en de Russische Federatie permanent lidmaatschap hebben. Deze landen hebben op basis van art. 27 VN-Handvest een vetorecht. Als een van deze landen tegen een resolutie stemt zal de resolutie niet worden aangenomen.

17 Zie o.a. K. Manusama, *The United Nations Security Council in the Post-Cold War Era: Applying the Principle of Legality*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2006.

18 De lidstaten van de Verenigde Naties hadden zich in het Handvest gecommitteerd aan het ter beschikking stellen van troepen middels overeenkomsten met de Verenigde Naties op basis van art. 43 VN-Handvest. Deze overeenkomsten zijn echter nooit tot stand gekomen.

19 Resolutie 1441 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (8 november 2002), *UN Doc S/RES/1441*.

20 Zie noot 28 en bijbehorende tekst.

21 *Kamerstukken II* 2014/15, 27925, 506, p. 2 (mijn cursief, KM).

22 Annex to the letter dated 20 September 2014 from the Permanent Representative of Iraq to the United Nations addressed to the President of the Security Council, *UN Doc S/2014/691*, 20 September 2014, Annex.

23 *Kamerstukken II* 2014/15, 27925, 506, p. 4-5.

- 24 Letter dated 23 September 2014 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General, *UN Doc S/2014/695*, 23 September 2015.
- 25 K.J. Heller, 'Do Attacks on ISIS in Syria Justify the "Unwilling or Unable" Test?' (13 december 2014), *Opinio Juris*, <http://opiniojuris.org/2014/12/13/attacks-isis-syria-justify-unwilling-unable-test>.
- 26 J. Oranje, 'Memorandum DJZ/IR/2003/158; Juristen van Buitenlandse Zaken achten Irak-oorlog van meet af aan onwettig', *NRC Handelsblad* 17 januari 2009, Zaterdag Bijvoegsel p. 6-7.
- 27 Besluit van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van 6 maart 2009, nr. 3075101, houdende instelling van een commissie van onderzoek (Instellingsbesluit commissie van onderzoek besluitvorming Irak), *Stcrt.* 2009, 48, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 28 oktober 2009, *Stcrt.* 2009, 16447.
- 28 Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak, *Rapport Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak*, Amsterdam: Boom 2010, p. 273, 426-427.
- 29 Art. 90 Grondwet luidt: 'De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde'.
- 30 Art. 100 Grondwet.
- 31 Zie met name het rapport 'Vertretpunt Den Haag' van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen, *Kamerstukken II 1999/2000*, 26454, 7-8, p. 23.
- 32 *Kamerstukken II 1990/91*, 21991, 26.
- 33 *Kamerstukken II 1992/93*, 22975, 2, p. 11.
- 34 *Kamerstukken II 1992/93*, 22975, 2, p. 12.
- 35 Toetsingskader 1995, *Kamerstukken II 1994/95*, 23591, 5.
- 36 Toetsingskader 1995, *Kamerstukken II 1994/95*, 23591, 5, p. 12; Vertretpunt Den Haag 2000, p. 466.
- 37 Toetsingskader 1995, *Kamerstukken II 1994/95*, 23591, 5, p. 10.
- 38 Vertretpunt Den Haag 2000, p. 478.
- 39 'De uitzending van Nederlandse militaire eenheden moet in overeenstemming zijn met het internationale recht. (...) Dit mandaat is meestal afkomstig van de Verenigde Naties en betreft in beginsel een resolutie van de Veiligheidsraad'. *Kamerstukken II 2000/01*, 23591 en 26454, 7, p. 5.
- 40 'Uit het mandaat blijkt ook of het een operatie betreft onder hoofdstuk VI dan wel hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties'. *Kamerstukken II 2000/01*, 23591 en 26454, 7, p. 5-6.

militaire interventie in de omsingelde stad Kobani in Syrië waren te horen in het najaar. In het eerste geval bleef de buitenlandse interventie beperkt tot het droppen van humanitaire hulpgoederen, maar werd een luchtsteuncampagne begonnen om de druk op de stad Kobani te verlichten. De Nederlandse regering besloot eerder om deel te nemen aan een luchtoffensief tegen IS. De militaire bijdrage is gericht op de bescherming van de burgerbevolking door 'het voorkomen en beëindigen van ernstige schendingen van fundamentele mensenrechten door IS zoals die momenteel plaatsvinden in Irak en Syrië'.<sup>21</sup> Echter, de Nederlandse F-16's beperken operaties tot Irak, terwijl andere partners in deze campagne wel doelen in Syrië bombarderen. De Iraakse regering had de Verenigde Staten en haar partners, inclusief Nederland, verzocht om assistentie,<sup>22</sup> en dit verzoek dient als rechtsgrondslag voor het Nederlandse optreden. Bij afwezigheid van een Veiligheidsraad-resolutie zou er voor operaties in en over Syrië ook geen overeenstemming zijn over het volkenrechtelijk mandaat.<sup>23</sup> De Verenigde Staten daarentegen interpreteerde het Iraakse verzoek als een beroep op collectieve zelfverdediging onder artikel 51 VN-Hv, en de uitoefening daarvan strekt zich uit tot Syrië omdat dat land niet in staat of bereid is om IS op het eigen grondgebied te bestrijden.<sup>24</sup> Die laatste toevoeging is ronduit controversieel en niet wijd geaccepteerd in de internationaal juridische gemeenschap.<sup>25</sup>

De doctrinaire houding ten aanzien van de aanwezigheid van een ondubbelzinnig volkenrechtelijk mandaat is een erfenis van de Nederlandse politieke steun aan de ongelukkige invasie van Irak door de Verenigde Staten in 2003. Na het uitlekken van een memorandum van de Directie Juridische Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken over de juridische grondslag voor die invasie, dan wel het gebrek daaraan,<sup>26</sup> werd de onafhankelijke Commissie-Davids geïnstalleerd.<sup>27</sup> De constatering van die commissie dat er geen volkenrechtelijk mandaat was voor de invasie van Irak in 2003,<sup>28</sup> en dat de politieke steun van Nederland dus ook niet op zijn plaats was, drukte zijn stempel op het politieke bewustzijn over militaire interventies. En het verlangen naar, en de nadruk op, een volkenrechtelijk mandaat is niet verwonderlijk. Nederland heeft in artikel 90 Grondwet de bevordering van de internationale rechtsorde als beleidsopdracht voor elke regering neergelegd.<sup>29</sup> Ingevolge artikel 97 Grondwet kan ook de krijgsmacht worden ingezet 'ten behoeve van de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde' (zie kader). Daarmee is niet alleen een grond voor deelname aan militaire operaties gegeven, maar ook een kader voor die militaire operaties. Immers, het zou inconsistent zijn als door het bevorderen en handhaven van

de internationale rechtsorde diezelfde rechtsorde geschonden zou worden omdat er geen volkenrechtelijk mandaat ligt.

### 3.2 De rol van de krijgsmacht en het volkenrechtelijk mandaat

Sinds het einde van de Koude Oorlog werd er al discussie gevoerd omtrent de rol van de Nederlandse krijgsmacht en de wijze waarop de politieke besluitvorming rondom inzet van die krijgsmacht moet plaatsvinden. Dit debat mondde uit in een grondwetswijziging, waarin werd vastgelegd dat de regering voorafgaand aan de daadwerkelijke inzet inlichtingen verstrekt aan de Staten-Generaal.<sup>30</sup> In de discussie richting die grondwetswijziging en de inzet van Nederlandse militairen<sup>31</sup> werd stevast het belang van een volkenrechtelijk mandaat onderstrept.

## Sinds het einde van de Koude Oorlog werd er al discussie gevoerd omtrent de rol van de Nederlandse krijgsmacht en de wijze waarop de politieke besluitvorming rondom inzet van die krijgsmacht moet plaatsvinden

De motie-Van Traa die de Tweede Kamer aannam in het kader van de Defensienota 1991 stelde strikte criteria vast voor deelname aan militaire operaties buiten het NAVO-verdragsgebied indien 'in overeenstemming met het Handvest van de Verenigde Naties, bij voorkeur op basis van een Veiligheidsraadresolutie'.<sup>32</sup> In de Prioriteitennota 1993 werd nog hoog opgegeven van de 'toegenomen mogelijkheden voor de Veiligheidsraad om zijn mandaat ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid inhoud te geven',<sup>33</sup> en werd het van groot belang geacht dat 'aan vredesbewarende operaties een helder en uitvoerbaar mandaat van de Veiligheidsraad ten grondslag ligt'.<sup>34</sup> In het debat over de rol van het parlement bij uitzendingen kwam de regering uiteindelijk in 1995 tot een toetsingskader ten behoeve van het overleg tussen parlement en regering, en de kwaliteit van de besluitvorming.<sup>35</sup> De lijst van aandachtspunten in het Toetsingskader is geen lijst van strikte criteria,<sup>36</sup> maar prominent in de lijst staat de stelling '[u]itzending van Nederlandse militaire eenheden dient in overeenstemming te zijn met het volkenrecht en gebeurt bij voorkeur op grond van een duidelijk mandaat van de [VN] of een andere internationale organisatie'.<sup>37</sup> Bij de eerste evaluatie van het Toetsingskader in 2000 werd opgemerkt dat het volkenrechtelijke mandaat nooit een punt was geweest, tot de interventie in Kosovo in 1999.<sup>38</sup> Ondanks de nieuwe sensitiviteit ten opzichte van massale mensenrechtenschendingen in de wereld en de deelname aan de Kosovo-interventie, bleef echter ook in het herziene Toetsingskader 2001 de focus op een mandaat van de Veiligheidsraad.<sup>39</sup> De speelruimte werd ogenschijnlijk zelfs verkleind doordat de rechtsgrondslag expliciet in het VN-Handvest moest liggen.<sup>40</sup> In 2009 en

#### Artikel 97, lid 1 Grondwet

Artikel 97, lid 1 Grondwet luidt in zijn volledigheid: 'Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht'.

2014 werd het Toetsingskader wederom herzien, maar bleef de formulering over het volkenrechtelijk mandaat gehandhaafd.<sup>41</sup>

Hoewel door de jaren heen het volkenrechtelijk mandaat niet als absoluut vereiste werd gezien, was de gemeente afwezigheid van een volkenrechtelijk mandaat voor de oorlog tegen Irak in 2003 met terugwerkende kracht een kabinetscrisis waard. De PvdA had in 2003 als oppositiepartij reeds het standpunt dat deze oorlog niet volkenrechtelijk gelegitimeerd was. Bij het uitkomen van het Davids-rapport was de PvdA regeringspartij, maar in het kabinet met dezelfde minister-president van CDA-signatuur – Jan-Peter Balkenende – als in 2003. De initiële, defensieve reactie van deze minister-president op het rapport en in het bijzonder op het punt van het volkenrechtelijk mandaat betekende een breuk in de coalitie tussen de PvdA en het CDA. Deze werd niet veel later alsnog bevestigd met het opstappen van de PvdA uit de coalitie, met als directe aanleiding de voorgestelde militaire missie naar Afghanistan. In de regeerakkoorden waar de PvdA deel van uitmaakte sinds 2003 werd expliciet en zonder enige kwalificatie het vereiste van een ‘(adequaat) volkenrechtelijk mandaat’ neergelegd.<sup>42</sup> In 2007 leidde dat zelfs tot een notitie van de inkomende regering over de betekenis van die woorden, waarin wel schoorvoetend de mogelijkheid tot optreden bij een humanitaire noodsituatie wordt opgehouden.<sup>43</sup>

#### 4 Van Kosovo tot R2P tot ‘illegale illegitimiteit’

##### 4.1 *Humanitaire interventie*

De vreselijke frase ‘adequaate volkenrechtelijk mandaat’ zoals deze te vinden was in het regeerakkoord van 2007 is ambigu en lijkt in te druisen tegen de bedoelingen van de voorstanders van de Veiligheidsraad door de manier waarop deze term legaliteit en legitimiteit met elkaar verward of combineert. Tegelijkertijd is deze term te verklaren vanuit het internationale debat over humanitaire interventie en de discussie over Nederlandse deelname aan militaire operaties.

**De vreselijke frase ‘adequaate volkenrechtelijk mandaat’ is ambigu en lijkt in te druisen tegen de bedoelingen van de voorstanders van de Veiligheidsraad door de manier waarop deze term legaliteit en legitimiteit met elkaar verward of combineert**

Interventie op puur humanitaire gronden en zonder autorisatie van de VN-Veiligheidsraad is sinds de NAVO-interventie in Kosovo in 1999 een belangrijk en betwist onderwerp in het volkenrecht. De meeste deelnemende landen aan die interventie gaven ruiterslijk toe dat er geen duidelijke juridische

basis was voor de interventie, maar beriepen zich op de reeds geformaliseerde veroordeling en verontwaardiging van de internationale gemeenschap middels de Veiligheidsraad. Het was noodzaak dat de etnische zuiveringen in Kosovo tot staan werden gebracht en de onenigheid tussen de permanente leden van de Veiligheidsraad mocht daaraan niet in de weg staan. In het algemeen werd de interventie ook toegejuicht ondanks het gebrek aan een volkenrechtelijk mandaat. Sindsdien rijst periodiek de vraag of er inmiddels een gewoonterechtelijk recht op humanitaire interventie is ontstaan, of zou moeten worden geaccepteerd. Met andere woorden, zou er naast autorisatie van de Veiligheidsraad en het recht op zelfverdediging nog een derde uitzondering op het geweldsverbod van artikel 2(4) moeten worden geaccepteerd? Dient het moderne dilemma van ingrijpen bij humanitaire noodsituaties versus de soevereiniteit van de staat te worden opgelost ten faveure van de eerste? Niet lang na de Kosovo-interventie ontsproot aan de gedachten van een internationale en onafhankelijke commissie het concept van de *Responsibility to Protect, of R2P*.<sup>44</sup> Het dilemma tussen soevereiniteit en mensenrechten werd opgelost door het concept van soevereiniteit te herinterpreteren als een verantwoordelijkheid van de staat jegens de eigen bevolking en de internationale gemeenschap om de mensenrechten te beschermen.<sup>45</sup> Deze commissie benadrukte eveneens de primaire verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad als de autoriteit om interventie te autoriseren in humanitaire noodsituaties.<sup>46</sup> Het liet echter in het midden of individuele staten bij het falen van de Veiligheidsraad alsnog zouden moeten interveniëren. In het 2005 World Summit Outcome Document adopteerde de Algemene Vergadering van de VN *R2P*, maar plaatste het de verantwoordelijkheid voor *R2P* binnen de bestaande kaders en dus de VN-Veiligheidsraad.<sup>47</sup> Met resolutie 1973 (2011), waarin staten werd geautoriseerd om de burgerbevolking te beschermen in Libië,<sup>48</sup> zou de wijsheid van deze aanpak zijn bewezen. Legaliteit en legitimiteit vielen ogenschijnlijk samen. Door vermeend misbruik van dat mandaat voor andere doeleinden door de staten die ook daadwerkelijk geweld gebruikten werd het evenwel onmogelijk om ten aanzien van Syrië en het gebruik van chemische wapens opnieuw consensus te bereiken binnen en buiten de Veiligheidsraad. De dwangbuis van de Veiligheidsraad blokkeerde interventie in een evidente humanitaire noodsituatie, en ondanks de consensus over *R2P* is er tot op heden geen overeenstemming over de gevolgen voor het internationale recht.

##### 4.2 *De humaniteit van Nederland en het nationaal belang*

Inmiddels hinkt ook Nederland nadrukkelijk op twee gedachten. Het regeerakkoord van kabinet-Rutte II uit 2012 bevatte al een duidelijke erkenning van de noodzaak om soms ook buiten de Veiligheidsraad om militair in te grijpen bij humanitaire noodsituaties. ‘Voor een bijdrage aan internationale crisisbeheersingsoperaties is een volkenrechtelijk mandaat vereist of dient sprake zijn van een humanitaire noodsituatie. Verzoeken daartoe worden overwogen in het perspectief van onze internationale verantwoordelijkheid en nationale belangen’.<sup>49</sup> Met deze passage lijkt de regering bereid op te treden buiten

41 Toetsingskader 2009, *Kamerstukken II* 2008/09, 30162, 11, bijlage; Toetsingskader 2014, *Kamerstukken II* 2013/14, 29521, 245, bijlage.

42 Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, *Kamerstukken II* 2006/07, 30891, 4, p. 11.

43 Notitie rechtsgrondslag en mandaat van missies met deelname aan Nederlandse militaire eenheden, *Kamerstukken II* 2006/07, 29521, 41, p. 8. ‘De regering onderschrijft het oordeel van deze twee adviesraden dat in een humanitaire noodsituatie militair ingrijpen op morele en politieke gronden gerechtvaardigd kan zijn, ook al ontbreekt vooralsnog een duidelijke juridische basis. Het ontbreken van een duidelijke juridische basis neemt niet weg dat humanitaire interventie in uitzonderlijke gevallen, onder strikte voorwaarden en bij wijze van nooduitgang toelaatbaar kan zijn.’

44 International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect* (Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty), Ottawa: International Development Research Centre 2001; G. Evans, *The Responsibility to Protect – Ending Mass Atrocity Crimes Once And For All*, Washington D.C.: Brookings Institution Press 2008.

45 ICISS 2001, p. 7-8.

46 ICISS 2001, p. 49-52.

47 Resolutie 60/1 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (24 oktober 2005), 2005 World Summit Outcome, *UN Doc A/RES/60/1*.

48 Resolutie 1963 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (17 maart 2011), *UN Doc S/RES/1973*.

49 Bruggen slaan – Regeerakkoord VVD en PvdA, *Kamerstukken II* 2012/13, 33410, 15, p. 15.

50 K.M. Manusama, ‘Grijpt Rutte-II in bij humanitaire nood?’, *de Volkskrant* 2 november 2012, p. 29.

51 *Kamerstukken II* 1990/91, 21991, 26.

- 52 Toetsingskader 1995, *Kamerstukken II 1994/95*, 23591, 5, p. 3-4.
- 53 *Handelingen II 1992/93*, 70, p. 5014.
- 54 Toetsingskader 1995, *Kamerstukken II 1994/95*, 23591, 5, p. 7-8.
- 55 Toetsingskader 1995, *Kamerstukken II 1994/95*, 23591, 5, p. 9-10.
- 56 Toetsingskader 1995, *Kamerstukken II 1994/95*, 23591, 5, p. 9.
- 57 Toetsingskader 2009, *Kamerstukken II 2008/09*, 30162, 11, bijlage; Toetsingskader 2014, *Kamerstukken II 2013/14*, 29521, 245, bijlage.
- 58 Voor een kort maar helder overzicht van het proces richting interventie, zie bijvoorbeeld G. Molier, *De (on) rechtmatigheid van humanitaire interventie*, Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2003, p. 293-304.
- 59 Zie Molier 2003, p. 307, 312-313.
- 60 Adviesraad Internationale Vraagstukken & Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken, *Humanitaire Interventie*, afl. 13, april 2000, <http://aiv-advies.nl/66r/publicaties/adviezen/humanitaire-interventie>.
- 61 The Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report. Conflict, International Response, Lessons Learned*, Oxford: Oxford University Press 2000, p. 163-200.
- 62 *Humanitaire Interventie* 2000, p. 37.
- 63 In het leerstuk van staatsaansprakelijkheid kan een staat aansprakelijkheid ontlopen als het een beroep kan doen op een rechtvaardigingsgrond als 'distress' en 'necessity'. Zie respectievelijk art. 24 en 25 van de door de International Law Commission opgestelde 'Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts': J. Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text, and Commentaries*, Cambridge: Cambridge University Press 2002, p. 174-186.
- 64 A. Nollkaemper, 'Interventie Syrië', *Kamerstukken II 2012/13*, 32623, 105, bijlage, p. 3; A. Nollkaemper, 'Advies Luchtaanvallen IS(IS)', *Kamerstukken II 2014/15*, 27925, 507, bijlage, p. 5.
- 65 Notitie 'Humanitaire Interventie', *Kamerstukken II 2001/02*, 27742, 5, p. 2.

de Veiligheidsraad om in het geval van een humanitaire noodsituatie.<sup>50</sup> In zekere zin is deze passage een codificatie van de motie-Van-Traa uit 1993. Niet alleen moest internationaal optreden van Nederland plaatsvinden op basis van een Veiligheidsraad-resolutie of met instemming van de betrokken partijen, maar ook 'ter afwijding van grootscheepse en massale schending van de elementaire mensenrechten in het kader van een humanitaire noodoperatie'.<sup>51</sup>

De motie-Van Traa was aangenomen in het kader van een discussie over de inhoud van een Nederlands 'wezenlijk belang',<sup>52</sup> maar de parlementaire geschiedenis is niet eenduidig over de vraag of ernstige mensenrechtenschendingen wel een nationaal belang zijn of niet. In het parlementaire debat omtrent de Prioriteitennota 1993 werd eveneens door de regering gesteld dat, met verwijzing naar artikel 90 Grondwet 'Nederlandse nationale belangen' 'geenszins ophouden bij onze landsgrenzen'.<sup>53</sup> Het Toetsingskader 1995 is enigszins onduidelijk en zelfs tegenstrijdig op dit punt. Het stelt op basis van artikel 90 Grondwet dat de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde 'niet alleen als een ideëel streven [wordt] gezien maar ook als een nationaal belang'.<sup>54</sup> Het eerste uitgangspunt stelt dat '[u]itzending van militaire eenheden geschiedt op grond van Nederlandse belangen (...) en/of de bevordering van de internationale rechtsorde', inclusief 'grove schending van de rechten van de mens'.<sup>55</sup> Echter, zoals het document eveneens stelt, kunnen '[z]owel de belangen van de staat [artikel 97 Grondwet] als het bevorderen van de internationale rechtsorde (art. 90 Grondwet)' 'de grondslag vormen van het optreden van de krijgsmacht'.<sup>56</sup>

## Is, volgens het Toetsingskader 1995, het beëindigen van massale schendingen van de rechten van de mens elders in de wereld nu een nationaal belang of niet?

Is, volgens het Toetsingskader 1995, het beëindigen van massale schendingen van de rechten van de mens elders in de wereld nu een nationaal belang of niet? Andere aspecten van de internationale rechtsorde, zoals het handhaven van de vrijheid van de zee in het kader van piraterij, liggen wellicht meer voor de hand als nationaal belang. De ambiguïteit over de plaats die de bevordering van de internationale rechtsorde – en dus de bescherming van de rechten van de mens – inneemt in besluitvorming over de deelname aan militaire operaties is van belang. Immers, het is een overtuigend argument en tegelijkertijd een drukmiddel als humanitaire interventie niet slechts als moreel imperatief wordt gezien, maar ook als nationaal belang. De verwijzing naar het nationaal belang was echter verdwenen in de updates van het Toetsingskader in 2009 en 2014, maar het voorkomen dan wel beëindigen van ernstige mensenrechtenschendingen werd wel expliciet inbegrepen bij de handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde.<sup>57</sup>

## 5 Kosovo, Kobani en het edict van Davids

### 5.1 Op zoek naar rechtmatige humanitaire interventie

De ervaringen van de jaren negentig, met de gruwelijkheden in Bosnië, Rwanda en Kosovo als dieptepunten, noopten ook binnen Nederland tot een zoektocht naar het juiste juridische kader voor humanitaire interventies. Bij het begin van de Kosovo-interventie maart 1999<sup>58</sup> betoogde Nederland nog in de Veiligheidsraad dat de interventie legaal was op basis van een impliciete autorisatie van de Veiligheidsraad. Voor het Internationaal Gerechtshof bepleitte Nederland slechts dat het noodzakelijk was,<sup>59</sup> en daarmee legitiem. Het dilemma tussen legaliteit en legitimiteit wordt hiermee duidelijk, alsmede de redenen voor de adviesaanvraag over humanitaire interventie een paar maanden later.

## De ervaringen van de jaren negentig, met de gruwelijkheden in Bosnië, Rwanda en Kosovo als dieptepunten, noopten ook binnen Nederland tot een zoektocht naar het juiste juridische kader voor humanitaire interventies

Twee adviescommissies van de regering brachten in 2000 een gezamenlijk rapport uit over humanitaire interventie op verzoek van de minister van Buitenlandse Zaken.<sup>60</sup> Het rapport stelt onder meer vast dat er veel meer aandacht is voor de rechten van de mens, maar dat er geen extra bereidheid is om ook daadwerkelijk militair in te grijpen, inclusief in de Veiligheidsraad. Samen met de onafhankelijke internationale commissie<sup>61</sup> stelt dit rapport vast dat de Kosovo-interventie illegaal is, maar wel legitiem; de interventie was niet rechtmatig, maar wel gerechtvaardigd. In het rapport wordt gesteld 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'.<sup>62</sup> Opmerkelijk is de stelling dat het wenselijk is dat er wel een aparte rechtvaardigingsgrond voor humanitaire interventie wordt uitgewerkt, wellicht in het kader van het leerstuk van staatsaansprakelijkheid.<sup>63</sup> Deze stellingname werd in 2013 en 2014 nog eens onderstreept door de onafhankelijk volkenrechtelijk adviseur van de regering, André Nollkaemper (hoogleraar aan de UvA).<sup>64</sup> In navolging van het rapport bracht de regering in 2001 een notitie 'Humanitaire Interventie' uit, die in grote mate was gebaseerd op het rapport, en voegde daaraan toe dat '[h]et debat is geopend, maar bepaald nog niet afgerond'.<sup>65</sup> Nadat de regering in de notitie veelgehoorde bezwaren erkent, zoals potentieel misbruik en selectiviteit, komt het tot een beoordelingskader om voor de grootst mogelijke legitimiteit te zorgen van een humanitaire interventie buiten de Veiligheidsraad om. In dit beoordelingskader worden voorwaarden neergelegd zoals de aanwezigheid van objectief bewijs, absolute

noodzaak, en een redelijke kans van slagen van de interventie.<sup>66</sup> Ook hieraan wordt door Nollkaemper in 2013 en 2014 herinnerd.

De door de regering geformuleerde wenselijkheid van een rechtsgrondslag en het neerleggen van een alternatief beoordelingskader zijn illustratief voor de drempel die Nederland al in 1999 is overgegaan; de morele overwegingen staan op zijn minst op gelijke voet met de juridische. Met de ontwikkeling van het *R2P*-concept en de verschuiving van de aandacht in de wereld naar de strijd tegen het (internationaal) terrorisme met andere juridische problematiek, strandde het debat over interventie op humanitaire gronden. De Nederlandse positie bleef onveranderd.<sup>67</sup> In het regeerakkoord werd dit standpunt ogenschijnlijk geformaliseerd. Volgens de coalitie van PvdA en VVD zou Nederland militair kunnen optreden op basis van een volkenrechtelijk mandaat of indien er sprake is van een humanitaire nood situatie.<sup>68</sup>

## Volgens de coalitie van PvdA en VVD zou Nederland militair kunnen optreden op basis van een volkenrechtelijk mandaat of indien er sprake is van een humanitaire nood situatie

### 5.2 Davids versus de realiteit

Zoals gezegd leek het erop dat de Veiligheidsraad-resolutie van 2001 ten aanzien van Libië een humanitaire wending zou betekenen, maar niets was minder waar. Met de verslechterende situatie in Syrië nam de spanning toe tussen politieke doeleinden en de gevoelde urgentie om de burgerbevolking te beschermen enerzijds, en de vereiste van een rechtsgrondslag en het niet-functioneren van de Veiligheidsraad anderzijds. Na het gebruik van chemische wapens door het Assad-regime in 2013 werd humanitaire interventie een brandende kwestie. De reële kans op ingrijpen in Syrië na het trekken van een *red line* door president Obama bracht alle juridische overwegingen en standpunten op tafel, inclusief die van de Commissie-Davids en het regeerakkoord, in een Algemeen Overleg over de ontstane situatie. Op verschillende vragen van Kamerleden benadrukte de minister van Buitenlandse Zaken de voorkeur voor een volkenrechtelijk mandaat van de Veiligheidsraad. Het edict van Davids kwam uiterst helder naar voren: 'Bovendien zitten we in Nederland met de zeer specifieke situatie dat volgens de commissie-Davids zonder volkenrechtelijk mandaat geen politieke steun kan worden uitgesproken; die conclusie is door de Kamer gesteund'.<sup>69</sup> De regering werd echter gewezen op de tekstuele scheiding tussen militaire operaties met volkenrechtelijk mandaat enerzijds en ingrijpen in humanitaire nood situaties zonder een dergelijk mandaat. Om die reden werd eveneens gewezen op de Britse positie dat er – onder aanvullende voorwaarden – rechtmatig ingegrepen mocht worden als zich een humanitaire nood situatie voordeed.<sup>70</sup> Was er een humanitaire nood situatie? Zo ja, dan zou volgens het regeerakkoord, evenals voor het Verenigd Koninkrijk, er een juridische basis zijn voor militaire actie, zonder Veiligheidsraadmandaat. De minister had echter al

eerder in een antwoord op een schriftelijke vraag te kennen gegeven dat hij een dergelijke interpretatie niet deelde. 'Ook in een humanitaire nood situatie,' zo stelde de minister, 'zal het steeds onze verantwoordelijkheid zijn te verzekeren dat er een volkenrechtelijke grondslag voor optreden bestaat'.<sup>71</sup> Tegelijkertijd benadrukten de minister en verschillende kamerleden dat er ruimte was voor militair optreden zonder autorisatie van de Veiligheidsraad.<sup>72</sup> De positie van Nederland lijkt daarmee alleen nog maar onduidelijker geworden.

Het laatste hoofdstuk in dit debat werd geschreven in het kader van de opmars van Islamitische Staat en massale mensenrechtenschendingen die daarmee gepaard gaan. In de zomer van 2014 waren de Verenigde Staten en een aantal bondgenoten al begonnen met het bombarderen van IS-doelen in zowel Irak als Syrië, op uitdrukkelijk verzoek van Irak. Dat verzoek vormt de rechtsbasis voor optreden op Iraaks grondgebied, maar het recht op collectieve zelfverdediging werd ingeroepen om zowel luchtacties in Irak en in Syrië juridisch te rechtvaardigen.<sup>73</sup> Na het aannemen van onder andere de motie-Ten Broeke e.a.,<sup>74</sup> zocht Nederland wegen om eveneens bij te dragen aan deze anti-IS-coalitie, maar werd de uiteindelijke bijdrage beperkt tot Irak. Het Amerikaanse en Iraakse zelfverdedigingsargument overtuigde niet. Het verzoek van Irak vormt de rechtsbasis van Nederlandse deelname en de bijdrage is dus noodzakelijkerwijs beperkt tot Iraaks grondgebied en luchtruim.<sup>75</sup> De latere vermeende instemming van de Syrische minister van Buitenlandse Zaken kon evenmin een rechtsbasis voor militair optreden in Syrië vormen.<sup>76</sup> De situatie rondom het door IS omsingelde dorp Kobani in Syrië noopte echter tot een verdere discussie over die positie. Terwijl de emoties hoog opliepen in de maatschappij over het lot van de inwoners van het belegerde Kobani, werd vergeefs verduidelijking gezocht van de regering over de omstandigheden waaronder volgens Nederland rechtmatig zou kunnen worden ingegrepen. De enige verduidelijking van de minister kwam ten aanzien van de impact van het Davids-rapport, te midden van toegenomen verwarring door een regeringsbrief voorafgaand aan een algemeen overleg op 9 oktober 2014. In die brief stelde de regering vast dat er humanitaire nood was in en rondom Kobani, en formuleerde de volgende juridische positie ten aanzien van het gebruik van geweld om die nood te verlichten:

'Voor een besluit tot het gebruik van geweld is in principe een volkenrechtelijk mandaat vereist. In een situatie waarin de VNVR niet in staat is gebleken zijn primaire verantwoordelijkheid voor handhaving van de internationale vrede en veiligheid uit te oefenen als gevolg van ontbreken van unanimitieit van permanente leden van de VNVR, kan overwogen worden om – als ultimum remedium – op te treden op basis van humanitaire interventie'.<sup>77</sup>

Met name de VVD zag hiermee een vindicatie van de eigen positie die het huldigde sinds 2010 mede op basis van de zogenaamde Van Walsum-positie in het Davids-rapport.<sup>78</sup> Als lid van de Commissie-Davids had oud-ambassadeur Van Walsum betoogd dat er politieke redenen kunnen zijn om zonder volkenrechtelijk mandaat op te treden.<sup>79</sup> Andere partijen waren meer in verwarring over de consequenties die de regering in dit geval zou trekken.

De minister verdedigde en verduidelijkte het geciteerde standpunt: interventie zonder mandaat is een politieke keuze, en in Nederland heeft de Tweede

66 Notitie 'Humanitaire Interventie', *Kamerstukken II* 2001/02, 27742, 5, p. 10-11.

67 Zie bijvoorbeeld Notitie rechtsgrondslag en mandaat van missies met deelname aan Nederlandse militaire eenheden, *Kamerstukken II* 2006/07, 29521, 41, p. 8.

68 Zie noot 52 hierboven en bijbehorende tekst.

69 *Kamerstukken II* 2012/13, 32623, 107, p. 40

70 *Kamerstukken II* 2012/13, 32623, 107, p. 20, 21.

71 *Kamerstukken II* 2012/13, 32623, 113, p. 11.

72 *Kamerstukken II* 2012/13, 32623, 113, p. 12, 22, 28, 29, 40.

73 Zie noten 24 en 26 hierboven en bijbehorende tekst.

74 *Kamerstukken II* 2013/14, 27925, 501.

75 *Kamerstukken II* 2014/15, 27925, 506, p. 4-5.

76 *Kamerstukken II* 2014/15, 27925, 518, p. 1. De regering meende dat de uitspraken van te algemene strekking waren.

77 *Kamerstukken II* 2014/15, 27925, 521, p. 1-2.

78 *Kamerstukken II* 2012/13, 32623, 107, p. 29.

79 Rapport Commissie-Davids 2010, p. 88.

Kamer afgesproken, naar aanleiding van het Davids-rapport, om die keuze nooit te maken. Er moet altijd een volkenrechtelijk mandaat liggen.<sup>80</sup> De inspanningen van Nederland zijn gericht op het bereiken van een 'gemeenschappelijk internationaal beleid',<sup>81</sup> maar onduidelijk bleef of dit nu een volkenrechtelijk mandaat moest opleveren of niet.

## Hoewel in Nederland de sterke voorkeur voor een volkenrechtelijk mandaat via de Veiligheidsraad altijd is gebleven, is die voorkeur op morele en politieke gronden langzaam ondermijnd

### 6 Conclusie: het syndroom van Davids

De evolutie van het Nederlandse politieke denken over militair ingrijpen op humanitaire gronden loopt gelijk op met het internationale debat, tot het Rapport van de Commissie-Davids in 2010. Het Davids-rapport was slechts een symptoom van het krampachtig vasthouden aan een juridisch kader om politieke redenen dat nooit echt voldoende was om het gebruik van geweld op het legitieme pad van de Veiligheidsraad te houden. In de jaren na de Koude Oorlog was het niet de plotselinge uitbreiding van het zelfverdedigingsrecht na 9/11 dat die periode kenmerkte. De werkelijke revolutie was een evolutie van het denken over militaire interventies voor humanitaire redenen dat werd geconceptualiseerd als een herinterpretatie van soevereiniteit in *R2P*. Als er al een incident moet worden aangewezen als scharnierpunt in die evolutie was het de Kosovo-interventie van 1999. Vanaf dat moment was het de vraag of er een aparte rechtsgrondslag om humanitaire interventie moest worden geaccepteerd of dat dergelijke interventies onrechtmatig moesten blijven, maar dat per geval de legitimiteit ervan moet worden bekeken. Hoewel in Nederland de sterke voorkeur voor een volkenrechtelijk mandaat via de Veiligheidsraad altijd is gebleven, is die voorkeur op morele en politieke gronden langzaam ondermijnd. Nationale ervaringen met massale wrede daden en naar wat later bleek genocide, deed ook in Nederland het besef groeien dat het onredelijk gebruik van het vetorecht in de Veiligheidsraad humanitaire interventie niet in de weg mag staan. De Kosovo-interventie was daar een culminatie van. Tevens werd uitgesproken dat de acceptatie van een rechtsgrondslag voor humanitaire interventie buiten de Veiligheidsraad om, wenselijk was. Omdat op internationaal niveau de ontwikkeling van een dergelijke grondslag achterwege bleef, stagneerde ook in Nederland het debat. Het Verenigd Koninkrijk vormt daarbij een opmerkelijke uitzondering. Rondom de Kosovo-interventie bepleitten de Britten reeds onomwonden een doctrine van humanitaire interventie in het kader van het leerstuk staatsaansprakelijkheid. De rechtmatigheid van humanitaire interventie als *exceptional measure* werd eveneens betoogd ten aanzien van het gebruik van chemische wapens in Syrië<sup>82</sup> en de

massale mensenrechtenschendingen door IS in Irak en Syrië.<sup>83</sup> In Nederland bleef het formele Toetsingskader de boodschap van het volkenrechtelijk mandaat uitdragen.

Als les van de Commissie-Davids werd door de Tweede Kamer besloten dat politieke en militaire steun aan een internationale crisisoperatie altijd gestoeld moet worden op een volkenrechtelijk mandaat. In de afwezigheid van een Veiligheidsresolutie of een recht van humanitaire interventie betekent dit dat Nederland in principe geen steun geeft. Ondanks het feit dat het regeerakkoord expliciet ingrijpen zonder rechtsgrondslag mogelijk maakt, lijkt de regering dit alsnog niet waar te kunnen of willen maken op basis van wat nu mag heten het 'syndroom van Davids'. In gevallen als Kobani leidt dit tot juridische verwarring, politieke frustratie en maatschappelijk onbegrip. Nederland laat zich nog meer leiden door Davids dan de ontwikkelingen in het juridisch denken of de politieke realiteit. Door Davids hoeft er juridisch geen stelling te worden genomen, zoals door het Verenigd Koninkrijk. Verschillende mogelijkheden om tot een rechtsgrondslag te komen worden niet besproken. Uit de voorgaande discussie komen drie verschillende mogelijke rechtvaardigingsgronden voort, welke eveneens zijn geïdentificeerd en besproken door Molier: 1) de schakeltheorie, met het niet-functioneren van de Veiligheidsraad als kern; 2) het beginsel van noodzaak in het kader van staatsaansprakelijkheid; en 3) een voorwaardelijk soevereiniteitsbegrip, zoals nu uiteengezet in het concept van *R2P*.<sup>84</sup>

## Niet optreden in het gezicht van massale schendingen van internationaal recht omdat hetzelfde internationaal recht dat niet toelaat, is geen vindicatie maar een ondermijning van het internationale recht.

De kans om het volkenrecht een duwtje te geven in de richting die wel wenselijk wordt geacht, bijvoorbeeld langs de paden die door Molier worden besproken, wordt door Nederland vermeden. Daarmee blijft Nederland gevangen en betoverd door het syndroom van Davids. Indien Nederland niet het voortouw niet wil nemen in de vorming van het volkenrecht door een duidelijke stellingname, blijft slechts over het adagium 'illegaal, maar legitiem'. Een humanitaire interventie mag zonder volkenrechtelijk mandaat zijn begonnen, maar kan wel legitiem zijn gezien alle politieke, morele en feitelijke omstandigheden. Het tot nu toe ongebruikte toetsingskader uit het AIV/CAVV-rapport van 2000 zou daarbij een goede leidraad zijn. Niet optreden in het gezicht van massale schendingen van internationaal recht omdat hetzelfde internationaal recht dat niet toelaat, is geen vindicatie maar een ondermijning van het internationale recht. Optreden op basis van 'nood breekt wet' betekent vaak juist het bewaken en bevorderen van de internationale rechtsorde.

<sup>80</sup> Kamerstukken II 2014/15, 27925, 524, p. 25.

<sup>81</sup> Kamerstukken II 2014/15, 27925, 524, p. 25.

<sup>82</sup> *Chemical Weapon Use by Syrian Regime – UK Government Legal Position*, Published 29 August 2013, [www.gov.uk/government/publications/chemical-weapon-use-by-syrian-regime-uk-government-legal-position/html-version](http://www.gov.uk/government/publications/chemical-weapon-use-by-syrian-regime-uk-government-legal-position/html-version).

<sup>83</sup> Further Supplementary Written Evidence from the Rt. Hon. Hugh Robertson MP, Minister of State, Foreign and Commonwealth Office to the Foreign Affairs Committee on humanitarian intervention and the responsibility to protect, 14 januari 2014, te vinden op p. 12-17 van de appendix bij House of Commons Defence Committee, *Intervention: Why, When and How?: Government Response to the Committee's Fourteenth Report of Session 2013-14* (Fourth Special Report of Session 2014-15), London: The Stationery Office Limited 2014 ([www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmdfence/581/581.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmdfence/581/581.pdf)).

<sup>84</sup> Molier 2003, p. 325-373.



# HUMANITAIR INGRIJPEN ZONDER HUMANITAIRE INTERVENTIE

## Een antwoord aan Kenneth Manusama

Cedric Ryngaert\*

In 'De humanitaire grenzen aan het volkenrechtelijk mandaat' traceert Kenneth Manusama de Nederlandse houding ten aanzien van militair ingrijpen om humanitaire redenen (humanitaire interventie/*Responsibility to Protect*). Uit zijn analyse blijkt dat Nederland eenzijdige humanitaire interventie op het eerste gezicht genegen is of althans niet uitsluit, maar dat een dergelijke interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad voor Nederland *in werkelijkheid* geen optie is. In dit commentaar betoog ik dat humanitaire interventie inderdaad meer retoriek dan realiteit is (paragraaf 1). Dit betekent echter niet dat staten niet langer militair ingrijpen. Zoals de interventie tegen de Islamitische Staat (IS) illustreert, doen zij dit wel, maar baseren zij zich daarvoor op andere rechtsgronden, zoals zelfverdediging of interventie op uitnodiging (paragraaf 2). Zulk ingrijpen, hoewel formeel geen humanitaire interventie, kan niettemin positieve humanitaire gevolgen sorteren. Ik argumenteer in deze bijdrage met name dat Nederland, in het belang van de menselijke waardigheid die ook ten grondslag ligt aan het *Responsibility to Protect*-discours, zijn verzet dient op te geven tegen een liberale interpretatie van het recht op zelfverdediging jegens niet-staatelijke actoren zoals IS.

**Ik argumenteer in deze bijdrage dat Nederland zijn verzet dient op te geven tegen een liberale interpretatie van het recht op zelfverdediging jegens niet-staatelijke actoren zoals IS**

### 1 Humanitaire interventie: retoriek of realiteit?

Manusama haalt treffend aan hoe de Nederlandse regering ten tijde van de IS-opmars in de tweede helft van 2014 met een gespleten tong sprak. Enerzijds stelde zij dat het 'overwogen [kan] worden om – als *ultimum remedium* – op te treden op basis van humanitaire interventie', zelfs zonder mandaat

van de Veiligheidsraad, wanneer deze geblokkeerd is door de uitoefening van het vetorecht. Anderzijds verduidelijkte de bevoegde minister tijdens het parlementaire debat over de interventie tegen IS dat Nederland nooit de politieke keuze zou maken om zonder volkenrechtelijk mandaat op humanitaire gronden in te grijpen.<sup>1</sup> Een en ander wijst erop dat Nederland slechts lippendienst bewijst aan de doctrine van humanitaire interventie, en geen bereidheid vertoont om de moreel-politieke norm van *Responsibility to Protect* een juridische grondslag te verschaffen. Nederland staat hierbij overigens geenszins alleen: na de Kosovo-interventie in 1999 hebben staten of statencoalities (zoals de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO)) niet meer ingegrepen op humanitaire gronden zonder mandaat van de Veiligheidsraad – ook al dreigen ze hiermee nu en dan eens, bijvoorbeeld toen de Syrische regering in 2013 beweerdelijk chemische wapens tegen haar eigen burgers gebruikte.

**Een en ander wijst erop dat Nederland slechts lippendienst bewijst aan de doctrine van humanitaire interventie, en geen bereidheid vertoont om de moreel-politieke norm van *Responsibility to Protect* een juridische grondslag te verschaffen**

De doctrine van de *Responsibility to Protect* heeft niettemin enige invloed uitgeoefend op internationale besluitvorming met betrekking tot humanitair ingrijpen. Zo nam de Veiligheidsraad in 2011 een resolutie aan die de lidstaten van de Verenigde Naties (VN) machtigde alle noodzakelijke maatregelen te nemen om Libische burgers tegen aanvallen te beschermen;<sup>2</sup> deze resolutie vormde de rechtsbasis voor de humanitaire interventie van de NAVO in Libië. Ook in VN-vredeshandhavingsoperaties is de

\* Prof.dr. C.M.J. Ryngaert is hoogleraar internationaal recht aan de Universiteit Utrecht.

1 Zie K.M. Manusama, 'De humanitaire grenzen aan het volkenrechtelijk mandaat', AA 2015, afl. 6, p. 468. (AA20150463).

2 Resolutie 1973 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (17 maart 2011), UN Doc S/RES/1973, par. 4.

bescherming van burger, zo nodig door middel van het gebruik van dodelijk geweld, centraler komen te staan. De meeste resoluties voor VN-missies geven deze missies tegenwoordig een juridisch mandaat om geweld te gebruiken om niet enkel zichzelf (zelfverdediging), maar ook de burgerbevolking in de conflictstaat te beschermen. In 2013 bijvoorbeeld gaf de Veiligheidsraad de VN-missie in de Democratische Republiek Congo (DRC) zelfs het expliciete mandaat om een interventiebrigade op te richten met het oog op de 'neutralisatie' van de gewapende groepen die in het oosten van de DRC burgers terroriseren.<sup>3</sup> Ook al maken de vredeshandhavingmissies in de praktijk – onterecht – relatief weinig gebruik van het geweld-mandaat, het is duidelijk dat de mandaatverbreding het gevolg is van een toegenomen bewustzijn dat de belangen van burgers te allen prijze gevrijwaard moeten worden, desnoods door militair optreden.<sup>4</sup>

## In de praktijk blijkt dat de aanhoudende controverse over de juridische goorloofdheid van eenzijdige humanitaire interventie ervoor heeft gezorgd dat staten hun ingrijpen rechtvaardigen op grond van een klassiek volkenrechtelijk mandaat

Wat het gebruik van tussenstatelijk geweld betreft, valt evenwel niet te ontkennen dat er, alle politieke retoriek ten spijt, nog geen positiefrechtelijke 'humanitaire' uitzondering op het principiële geweldverbod van artikel 2 lid 4 van het VN-Handvest is. Manusama bewees dat de periode na de Koude Oorlog wat militair ingrijpen betreft gekenmerkt werd door humanitaire interventie, eerder dan door de uitbreiding van het zelfverdedigingsrecht na 9/11.<sup>5</sup> In de praktijk blijkt dat de aanhoudende controverse over de juridische goorloofdheid van eenzijdige humanitaire interventie ervoor heeft gezorgd dat staten hun ingrijpen rechtvaardigen op grond van een klassiek volkenrechtelijk mandaat, met name door Veiligheidsraadsresoluties, het recht op zelfverdediging of uitnodiging tot interventie breed te interpreteren. Van een brede interpretatie van een Veiligheidsresolutie was bijvoorbeeld sprake bij de rechtvaardiging van het Amerikaanse-Britse ingrijpen in Irak in 2003,<sup>6</sup> waaraan Nederland steun verleende (steun die volgens de Commissie-Davids neerkwam op steun aan een illegale oorlog). Van een brede interpretatie van het recht op zelfverdediging was sprake bij de rechtvaardiging van de Amerikaanse interventie in Afghanistan in 2003: op basis van dit recht zouden staten niet enkel aanvallen van andere staten, maar ook van niet-staatelijke actoren kunnen pareren. De huidige geallieerde interventie tegen IS in Syrië vindt ook haar rechtsgrondslag in deze interpretatie. Ten slotte zijn staten ook militair tussenbeide gekomen op basis van een uitnodiging door een zittende regering, zelfs al had die geen territoriale controle meer over grote delen van haar grondgebied; een dergelijke interventie op uitnodiging is gebeurd in Mali (Frankrijk, 2013) en Irak (geallieerden, 2014-2015).

In al deze gevallen had ook kunnen worden ingegrepen op humanitaire gronden. Manusama verwijst bijvoorbeeld naar het Nederlandse standpunt dat de steun aan de operatie tegen IS gericht is op 'het voorkomen en beëindigen van ernstige schendingen van fundamentele mensenrechten door IS zoals die momenteel plaatsvinden in Irak en Syrië'.<sup>7</sup> Dit humanitaire doel zou in principe de legaliteit van de interventies in zowel Irak als Syrië moeten schragen. Uiteindelijk gaf Nederland echter slechts steun aan de interventie in Irak en niet in Syrië, omdat voor die laatste interventie een klassiek volkenrechtelijk mandaat ontbrak. De formele rechtsbasis voor het Nederlandse ingrijpen in Irak is daarom niet het recht op humanitaire interventie, maar de Iraakse uitnodiging tot ingrijpen. Dit ingrijpen kan positieve humanitaire gevolgen hebben, maar is in de eerste plaats erop gericht de Iraakse regering in het zadel te houden.

## Het is analytisch zinvol te bestuderen hoe de mandaten creatief gebruikt (kunnen) worden om de nationale en internationale veiligheid, met inbegrip van de veiligheid van burgers, te garanderen

### 2 De bescherming van burgers via alternatieven voor humanitaire interventie

Aangezien staten zich formeel blijven beroepen op klassieke volkenrechtelijke mandaten om geweld te gebruiken, is het analytisch zinvoller te bestuderen hoe deze mandaten creatief gebruikt (kunnen) worden om de nationale en internationale veiligheid, met inbegrip van de veiligheid van burgers, te garanderen. De interventie tegen IS in Irak en Syrië biedt hiervoor een interessante *case study*, omdat deze interventie formeel gelegitimeerd is op basis van een uitnodiging door de Iraakse regering én door het recht op zelfverdediging. Telkens werden deze klassieke rechtsgronden extensief geïnterpreteerd, althans door bepaalde actoren, en kunnen zij indirect doelstellingen van de *Responsibility to Protect* verwezenlijken.

Op 20 september 2014 nodigde de Iraakse regering de Verenigde Staten uit om internationale inspanningen te leiden om IS aan te vallen.<sup>8</sup> Aangezien Nederland deel uitmaakt van de door de VS geleide coalitie, is het Nederlandse militaire ingrijpen tegen IS, althans wat het Iraakse grondgebied betreft, op het eerste gezicht goorloofd. Immers, staten kunnen in de uitoefening van hun nationale soevereiniteit steeds de hulp van andere staten inroepen om een situatie van onrust onder controle te krijgen; de toestemming tot ingrijpen fungeert daarbij als een omstandigheid die de onrechtmatigheid van het gebruik van geweld wegneemt.<sup>9</sup> Als een regering evenwel de controle over grote delen van het grondgebied heeft verloren aan een rebellenbeweging is het echter maar de vraag of die regering op geldige wijze haar toestemming tot interventie kan geven, dan wel of alle strijdende partijen hun toestemming moeten geven, en zelfs of er überhaupt toestemming

3 Resolutie 2098 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (28 maart 2013), UN Doc S/RES/2098.

4 UN General Assembly, *Evaluation of the implementation and results of protection of civilians mandates in United Nations peacekeeping operations: Report of the Office of Internal Oversight Services 'Peacekeeping missions with protection of civilians mandates focus on prevention and mitigation activities and force is almost never used to protect civilians under attack'* (7 maart 2014), UN Doc. A/68/787.

5 Manusama 2015, p. 469.

6 De Attorney General for England and Wales Lord Goldsmith stelde dat het gebruik van geweld tegen Irak gerechtvaardigd was op basis van Veiligheidsraadsresolutie 1441 – dat weliswaar geen expliciet geweldmandaat bevatte – in combinatie met eerdere resoluties 678 en 687. Zie 'A case for war', *The Guardian Unlimited*, 17 maart 2003.

7 *Kamerstukken II* 2014/15, 27925, 506, p. 2; Manusama 2015, p. 464-465.

8 Annex to the letter dated 20 September 2014 from the Permanent Representative of Iraq to the United Nations addressed to the President of the Security Council, UN Doc. S/2014/691, 22 September 2014 ('we, in accordance with international law and the relevant bilateral and multilateral agreements, and with due regard for complete national sovereignty and the Constitution, have requested the United States of America to lead international efforts to strike ISIL sites and military strongholds, with our express consent. The aim of such strikes is to end the constant threat to Iraq, protect Iraq's citizens and, ultimately, arm Iraqi forces and enable them to regain control of Iraq's borders.').

9 Zie art. 20 van de Artikelen over de Aansprakelijkheid van Staten voor Internationaal Onrechtmatige Daden, International Law Commission 2001.

kan worden gegeven. Het gevaar is immers reëel dat andere staten een strijdende partij of partijen gaan versterken die de bevolking niet vertegenwoordigt, en op die manier het recht op zelfbeschikking ondermijnen. Het *Institut de Droit International* stelde daarom in 1975 dat derde staten geen hulp mogen verlenen aan partijen bij een burgeroorlog die op het grondgebied van een andere staat wordt uitgevochten.<sup>10</sup> Toegepast op de situatie in Irak zou dit betekenen dat de internationale gemeenschap geen steun mag verlenen aan de Iraakse regering, en dat Nederland een internationaal onrechtmatige daad begaat wanneer het die steun toch verleent. Aangezien de militaire interventie in Irak echter geen internationaal protest veroorzaakte, lijkt het erop dat de internationale gemeenschap deze interventie *toch* als geoorloofd ziet. Wellicht is dit omdat het doelwit een illegitieme, terroristische groep is die niet representatief is voor de burgerbevolking,<sup>11</sup> terwijl de Iraakse regering net voor de uitnodiging werd samengesteld.<sup>12</sup> Een en ander wijst erop dat in een moderne opvatting van militaire interventie op uitnodiging de democratische legitimiteit en wellicht ook de mensenrechtelijke *track record* van de uitnodigende staat een belangrijke factor is. Deze kwalitatieve eis garandeert dat interventie op uitnodiging niet wordt gebruikt voor repressieve doeleinden. Integendeel, zij beschermt legitieme regeringen tegen aanvallen van groepen die niet veel ophebben met de menselijke waardigheid, zoals IS. Interventie op uitnodiging vertoont dus een raakvlak met de *Responsibility to Protect*: ook interventie op uitnodiging is, althans deels, gebaseerd, op morele noties van legitimiteit en menselijke waardigheid.

### Interventie op uitnodiging vertoont een raakvlak met de *Responsibility to Protect*: ook interventie op uitnodiging is, althans deels, gebaseerd, op morele noties van legitimiteit en menselijke waardigheid

De interventie tegen IS op *Syrisch* grondgebied kan daarentegen niet worden gerechtvaardigd louter op grond van de uitnodiging door de Iraakse regering. Irak kan andere staten immers niet verzoeken geweld te gebruiken op het grondgebied van een andere soevereine staat zonder de toestemming van die laatste. Hoewel de Syrische regering weinig tranen zal plengen over het bombarderen van de IS-stellingen in Syrië, heeft zij formeel geen toestemming tot het gebruik van geweld gegeven aan de VS en haar bondgenoten. Die afwezigheid van toestemming, in combinatie met de afwezigheid van een VN-resolutie, verklaart waarom Nederland *niet* participeert aan de militaire operatie in Syrië.<sup>13</sup> In het licht van de verklaringen van de regering over de humanitaire noden van de belegerde Koerden in het Syrische Kobani, en het door Nederland gebruikte *Responsibility to Protect*-discours (zie hoger), is het echter bevreedend dat Nederland het door de VS ingeroepen collectief recht op zelfverdediging niet gebruikte om de humanitaire noden via militair optreden tegen IS in

Syrië *toch* te lenigen. Deze vorm van zelfverdediging kan immers worden uitgeoefend door derde staten namens de staat die het slachtoffer is van een gewapende aanval, voor zover die staat derde staten heeft uitgenodigd. Het is niet betwist dat Irak is aangevallen door IS, dat zijn aanvallen onder meer vanuit Syrië coördineert, en dat Irak de VS en haar bondgenoten de toestemming tot militaire actie heeft gegeven. 'Conservatieven' zijn echter van oordeel dat het recht op zelfverdediging niet kan worden gebruikt tegen niet-statelijke actoren, zelfs niet als het gaat om terroristische groeperingen zoals IS of Al Qaida die hun toevlucht hebben gezocht op het grondgebied van een staat die niet in staat of bereid is om deze op zijn eigen grondgebied te bestrijden. Manusama behoort tot deze conservatieve strekking en karakteriseert de uitbreiding van het recht op zelfverdediging als 'controversieel' en 'niet wijd geaccepteerd in de internationale juridische gemeenschap'.<sup>14</sup> Deze kwalificatie geldt echter *a fortiori* voor de eenzijdige humanitaire interventie die Manusama wel veel meer genegen is, en het valt daarom niet meteen in te zien op welke grond precies hij een restrictieve houding ten aanzien van het recht op zelfverdediging tegen niet-statelijke actoren inneemt.

### Het is bevreedend dat Nederland het door de VS ingeroepen collectief recht op zelfverdediging niet gebruikte om de humanitaire noden via militair optreden tegen IS in Syrië *toch* te lenigen

Zowel een brede interpretatie van dit recht als de *Responsibility to Protect* hebben uiteindelijk dezelfde grondslag: namelijk dat de soevereiniteit van de staat relatief en voorwaardelijk is. Soevereiniteit is geen absoluut of exclusief recht van de staat, maar is afhankelijk van een verantwoordelijke uitoefening. Wanneer de staat zijn burgers niet weet te beschermen tegen ernstige schendingen van de mensenrechten, of wanneer hij zijn grondgebied laat gebruiken door gewapende groepen die van daaruit aanvallen uitvoeren tegen het grondgebied van andere staten, kan de staat zich niet langer beroepen op zijn soevereiniteit om interventie van buitenaf te voorkomen of aan te klagen, omdat hij zijn soevereiniteit niet heeft uitgeoefend op een wijze die van hem wordt verwacht. Zoals de politieke denker Jens Bartelson recent schreef, heeft de ontologie van soevereiniteit in deze postmoderne periode een fundamentele verandering ondergaan: de uitoefening van politieke autoriteit is niet meer, of niet alleen meer gelegitimeerd op basis van de toestemming van de rechtssubjecten, maar op basis van 'its capacity to maintain the international system in good working order by preventing domestic conflicts, promoting democracy and human rights, and protecting populations from gross violations of the latter'.<sup>15</sup> Voor zover staten, door hun bewust handelen of hun nalaten, het functioneren van het internationale systeem, en de waarden waarop dit is gebaseerd, verstoren, stellen zij zich bloot aan interventie door derde staten of de internationale gemeenschap. Deze interventie kan

10 Institut de Droit International, Wiesbaden Session, 1975, Resolution on the Principle of Non-Intervention in Civil Wars, art. 2(1).

11 D. Akande & Z. Vermeer, 'The Airstrikes against Islamic State in Iraq and the Alleged Prohibition on Military Assistance to Governments in Civil Wars', *EJIL:Talk!* 2 februari 2015. Zie ook R. van Steenberghe, 'The Alleged Prohibition on Intervening in Civil Wars Is Still Alive after the Airstrikes against Islamic State in Iraq: A Response to Dapo Akande and Zachary Vermeer', *EJIL:Talk!* 12 februari 2015 (die argumenteert dat het gewapend conflict tussen Irak en IS geen burgeroorlog is in de zin van de resolutie van het *Institut*, aangezien IS geen legitimiteit geniet bij de burgerbevolking).

12 M. Weller, 'Striking ISIL: Aspects of the Law on the Use of Force', *ASIL Insight* 19, afl. 5, 11 maart 2015.

13 *Kamerstukken II* 2014/15, 27925, 506, p. 4-5; Manusama 2015, (AA20150463), p. 465.

14 Manusama 2015, (AA20150463), p. 465. Zie *pro* een dergelijke uitbreiding echter Jordan Paust, 'Self-Defense Targetings of Non-State Actors and Permissibility of U.S. Use of Drones in Pakistan', *Journal of Transnational Law and Policy* 2010, afl. 2, p. 237-280.

15 J. Bartelson, *Sovereignty as Symbolic Form*, London: Routledge 2014, p. 88.

rechtstreeks op humanitaire gronden zijn gestoeld (*Responsibility to Protect*), dan wel de bescherming van andere staten tot doel hebben (zelfverdediging). Zij die dus op grond van het relatieve karakter van de staatssoevereiniteit pleiten voor het recht op humanitaire interventie, zouden dus logisch gezien ook het recht op zelfverdediging tegen niet-statelijke actoren moeten steunen, althans voor zover deze actoren bij hun aanvallen ook de burgerbevolking niet sparen.

**Voor zover staten, door hun bewust handelen of hun nalaten, het functioneren van het internationale systeem, en de waarden waarop dit is gebaseerd, verstoren, stellen zij zich bloot aan interventie door derde staten of de internationale gemeenschap**

Overigens is het recht op zelfverdediging niet louter gericht op de maximalisatie van de abstracte veiligheidsbelangen van de staat. In de moderne visie is de staat niet langer een 'black box', maar is zijn autoriteit gebaseerd op het feit dat hij ten dienste staat van de burgers, die onder meer een recht op een externe veiligheid tegen hun staat kunnen laten gelden. Om deze 'individuele soevereiniteit'<sup>16</sup> en welbegrepen 'humanitaire waarden' ten volle te verwezenlijken, hebben staten het recht, en zelfs de plicht om te antwoorden, desnoods militair, op aanvallen van niet-statelijke actoren die vanuit het buitenland opereren. Weinigen zullen in die context de menselijke kost betwisten, onder meer in Irak, van een falen van de internationale gemeenschap om de IS-basissen in Syrië aan te pakken.

**Door vast te houden aan een achterhaalde visie op het zelfverdedigingsrecht laten Nederland en een groot aantal andere staten de slachtoffers van IS in de steek**

### 3 Afsluitende opmerkingen

Door vast te houden aan een achterhaalde visie op het zelfverdedigingsrecht, die haar oorsprong vindt in een tijd waarin staten de dominante, en zelfs enige internationale actoren waren, laten Nederland en een groot aantal andere staten de slachtoffers van IS in de steek. Dit falen wordt helaas nog versterkt door de loutere lippendienst die Nederland bewijst aan het recht op humanitaire interventie: de *Responsibility to Protect* retoriek doet de hoop bij slachtoffers opleven zonder dat enige daden volgen. Dat eenzijdige humanitaire interventie gevangen blijft in de politieke verbeelding en geen juridische verankering heeft gekregen is nog enigszins begrijpelijk, aangezien een juridische fundering neerkomt op het creëren van een bijkomende uitzondering op het principiële geweldverbod. Er zijn echter weinig excuses om *bestaande* rechtsfiguren niet te herinterpreteren in het licht van de huidige humanitaire en veiligheidsnoden. Zo lijkt er een duidelijke tendens om de geoorlooftheid van de interventie op uitnodiging, een klassieke grond voor het gebruik van geweld, te baseren op de legitimiteit van de uitnodigende staat en de illegitimiteit van de niet-statelijke actor die het voorwerp van interventie is. Nu dient nog een breed gedeelde herinterpretatie te volgen van het recht op zelfverdediging tegen niet-statelijke actoren, genre IS, die over de grenzen heen dood en verderf zaaien.

<sup>16</sup>Zie voor de term onder meer A. Mills, 'Rethinking Jurisdiction in International Law', *British Yearbook of International Law* 2014, p. 187-239.