

Een adequaat volkenrechtelijk mandaat: het debat over de rechtsgrond van missies met inzet van Nederlandse militairen

Door Dick LEURDIJK ¹

in: ARMEX, 91e jaargang nummer 3, juni 2007

‘Nederland stemt het veiligheidsbeleid af op de nieuwe situatie in de wereld en richt zich op vredesmissies, op bestrijding van terrorisme, op conflictpreventie en op wederopbouw. Een adequaat volkenrechtelijk mandaat is vereist bij deelname aan missies met inzet van Nederlandse militairen. Het z.g. Toetsingskader is leidraad bij de besluitvorming, waarbij parlementaire instemming is verzekerd.’

Deze passage uit de ‘Buitenlands beleid en defensie’-paragraaf van het coalitieakkoord, dat de grondslag legde voor de totstandkoming van het kabinet Balkenende IV, dient de komende vier jaar zo’n beetje als leidraad voor het Nederlandse defensiebeleid. Nederland zet zichzelf hiermee internationaal op de kaart, met als hoeksteen van dat beleid de nadrukkelijke ambitie om internationaal en in Europa een actieve rol te spelen. De vraag is natuurlijk wat dat in de praktijk van alledag gaat betekenen, en met name voor de inzet van de Nederlandse krijgsmacht.

In de nasleep van de publikatie van het coalitieakkoord ging de meeste aandacht uit naar de opmerking over ‘een adequaat volkenrechtelijk mandaat’. Enerzijds ging het hier om een formulering die misschien nog het best kan worden gezien als het keihard intrappen van een al jarenlang openstaande deur. Natuurlijk moet er een formele, volkenrechtelijke grondslag zijn voor missies met inzet van Nederlandse militairen. Elke missie moet volkenrechtelijk ‘afgedekt’ zijn, doorgaans door een resolutie van de VN-Veiligheidsraad die dient als rechtsgrond. Bovendien: welk land stuurt zijn militairen uit op basis van een inadequaat volkenrechtelijk mandaat? Anderzijds roept de passage de vraag op wat de onderhandelaars ertoe gebracht heeft deze overbodige, maar op zichzelf niet onjuiste, formulering zo nadrukkelijk in het coalitieakkoord op te nemen. De verklaring daarvoor ligt in een afspraak die buiten het coalitieakkoord is gebleven, namelijk om geen parlementair onderzoek te doen naar het beleid van de Nederlandse regering om de inval in Irak, in het voorjaar van 2003, politiek te steunen. Van de inzet van Nederlandse militairen was toen helemaal geen sprake, onder andere omdat daarvoor, naar het oordeel van de regering, geen maatschappelijk draagvlak bestond. Wel verklaarde de regering zich, aan de vooravond van de inval, bereid om troepen te sturen *na* de val van Saddam Hoessein. Op basis van de afspraak om geen parlementair onderzoek in te stellen naar de Nederlandse politieke steun voor de inval in Irak, bestond er bij de drie betrokken partijen kennelijk voldoende consensus om te kunnen instemmen met een ‘compromis’ over de noodzaak van een ‘adequaat volkenrechtelijk mandaat’ bij deelname aan missies met inzet van Nederlandse militairen. Maar: wat is

¹ Dick Leurdiijk is als onderzoeker, docent en politiek commentator verbonden aan het Instituut Clingendael in Den Haag. Als docent was hij jarenlang betrokken bij de voorbereiding van Nederlandse officieren op hun uitzending. Hij trad ook op als extern adviseur bij de werkzaamheden van de beide commissies-Bakker uit de Tweede Kamer over de besluitvorming bij uitzendingen van Nederlandse militairen.

eigenlijk ‘een adequaat volkenrechtelijk mandaat’? Dat is nergens verder uitgewerkt. Volgens mij heeft de PvdA hier op twee fronten een nederlaag geleden: door zich neer te leggen bij het afzien van een onderzoek naar het ‘Irak-beleid’ in 2003, na daar jarenlang op te hebben aangedrongen; en, ten tweede, door in te stemmen met de notie van een ‘adequaate’ volkenrechtelijk mandaat wordt het uitgangspunt losgelaten dat mandaten voor missies worden vastgesteld door de VN-Veiligheidsraad. De term ‘adequaate’ biedt dus politieke speelruimte voor de inzet van Nederlandse militairen buiten de Veiligheidsraad om.

Ondertussen is het wel van groot belang rekening te houden met de zeer uiteenlopende (politieke, militaire en volkenrechtelijke) randvoorwaarden van de inzet van Nederlandse militairen, zowel in als buiten VN-verband. Gelet op de ervaringen van de afgelopen jaren, maak ik daarbij een onderscheid naar zes modellen of scenario’s van inzet van Nederlandse militairen bij internationale missies:

- In VN-verband: de inzet bij missies met een traditioneel ‘peacekeeping’ mandaat. .
- In VN-verband: de inzet bij operaties met een zg. ‘robuust peacekeeping’ mandaat, waarbij de VN-blauwhelmen, anders dan bij traditionele peacekeeping missies, nadrukkelijk wel de bevoegdheid hebben om geweld te gebruiken, toegespitst op hun eigen veiligheid en die van de burgerbevolking.²
- Bij zg. ‘multinationale strijdmachten’ (MNF’s): buiten VN-verband, maar met instemming van de Veiligheidsraad, ad-hoc opgerichte strijdmachten, met de bevoegdheid om geweld te gebruiken. Voorbeelden: SFOR, KFOR, ISAF, SFIR.
- De inzet van Nederlandse militairen in tijd van bezetting. Voorbeeld: de deelneming aan SFIR in Irak in de periode na de val van Saddam Hoessein, op basis van een formele autorisatie voor de aanwezigheid van de ‘bezettingsmacht’ als onderdeel van een ‘bezettingsregiem’ onder leiding van de ‘Coalition Provisional Authority’ (CPA).
- De inzet van Nederlandse militairen ‘in tijd van oorlog’ als onderdeel van Operatie Enduring Freedom, met een beroep op het recht op zelfverdediging en op basis van de toekenning aan de militairen van ‘bevoegdheden ontleend aan het oorlogsrecht’.
- De inzet van Nederlandse militairen bij internationale missies die werden uitgevoerd zonder formele autorisatie van de Veiligheidsraad. Voorbeeld: de deelname aan de NAVO-operatie Allied Force in Kosovo.

De eerste drie modellen voldeden aan de voorwaarde van een uitdrukkelijk, formeel mandaat van de VN-Veiligheidsraad. De inzet van Nederlandse militairen in Irak in tijd van bezetting vond plaats met de instemming van de Veiligheidsraad, maar ik betwijfel of in de eerste relevante resolutie van mei 2003 voldaan werd aan het criterium van een ‘adequaate volkenrechtelijk mandaat’. In ieder geval is daar discussie over mogelijk. De inzet van Nederlandse militairen als onderdeel van operatie ‘Enduring Freedom’ gebeurde met een beroep op het recht op zelfverdediging, op basis van artikel 51 van het VN-Handvest. Daarvoor is geen formele rugdekking van de Veiligheidsraad nodig. Het meest omstrede is de inzet geweest van de Nederlandse krijgsmacht in het luchtruim van Kosovo, in het voorjaar van 1999. In oktober 1998, zes maanden voor het uiteindelijke begin van de luchtaanvallen op

² Voor een nadere toelichting op de achtergrond van het concept verwijs ik graag naar: Dick A. Leurdijk: “Robuuste ‘peacekeeping’. VN bereid tot hardere aanpak bij vredesoperaties”. Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen ‘Clingendael’, Den Haag, februari 2006.

Kosovo, schreef toenmalig minister van buitenlandse zaken Van Aartsen in een brief aan de Tweede Kamer dat ‘blijvende weigering [van President Milosevic] om resolutie 1199 uit te voeren, militair optreden *in voldoende mate* (cursief van mij-DAL) legitimeert’. Daarmee maakte het kabinet, met steun van de Kamer, de weg vrij voor de Nederlandse deelneming aan de NAVO-operatie ‘Allied Force’, in maart 1999, zonder dat sprake was van een formele autorisatie van de VN-Veiligheidsraad. Hier was destijds sprake van een keerpunt, of ‘trendbreuk’, in de traditionele Nederlandse opstelling bij deelname aan vredesmissies. Tot dan toe was deze altijd gebaseerd op het uitgangspunt dat de toepassing van geweld bij internationale conflicten volgens de regels van het internationale recht slechts toelaatbaar is in twee uitzonderingssituaties: in geval van zelfverdediging en bij een autorisatie van de VN-Veiligheidsraad. Met de opstelling van het toenmalige kabinet volgde ons land de opvatting van een meerderheid in de NAVO, die zich vooral beriep op humanitaire overwegingen als rechtvaardiging voor een mogelijk optreden van het bondgenootschap in Kosovo bij het ontbreken van een autorisatie van de Veiligheidsraad. Na uitvoerige debatten op het Navo-hoofdkwartier heerste toen de opvatting, vooral verwoord door Lord Robertson, de toenmalige Secretaris-Generaal van de NAVO, dat er een ‘geschikte’ of ‘voldoende volkenrechtelijke grondslag’ voor militair optreden was, dan wel dat er ‘legitieme gronden’ waren voor het gebruik van geweld. De verschillende hier geciteerde termen hadden destijds twee functies: het maskeren van de onenigheid onder de Navo-lidstaten over de legitimiteit van het gebruik van geweld buiten de Veiligheidsraad om en het markeren van de positie van de NAVO ten opzichte van de Veiligheidsraad als een autonome, collectieve verdedigingsorganisatie die zich het recht voorbehoudt onder omstandigheden geweld te gebruiken op basis van een eigen afweging, geheel los van de positie van de Veiligheidsraad. Dit betekende de facto dat de NAVO het politieke primaat van de Veiligheidsraad niet langer onvoorwaardelijk accepteerde. Dat gold vanaf oktober 1998 dus ook voor de Nederlandse positie. Het precedent was geschapen – ook al moest in de binnenlandse politieke verhoudingen van ons land het concept van een ‘adequaat volkenrechtelijk mandaat’ nog worden uitgevonden.

In de aanloop naar de oorlog tegen Irak trok het toenmalige Nederlandse kabinet de lijn uit de tijd van Kosovo moeiteloos door. Minister van Buitenlandse Zaken Jaap de Hoop Scheffer gaf al in september 2002 aan, nog voor het aannemen van de omstreden resolutie 1441 in november, het gebruik van geweld tegen Saddam Hoessein te zullen steunen, ook al was er geen autorisatie van de Veiligheidsraad. Op 18 maart 2003, enkele dagen voor het begin van de oorlog, zei het kabinet in een brief aan de Tweede Kamer dat ‘een nieuwe VR-machtiging om zonodig geweld te gebruiken zeer wenselijk, maar niet strikt noodzakelijk is’. De uitspraak van minister Verhagen begin april van dit jaar dat hij ten aanzien van een mogelijke toekomstige aanval op Iran alle opties wil openhouden, sloot dus naadloos aan bij de opstelling van Nederland in de afgelopen jaren. .

Het debat over de motie-Halsema, naar aanleiding van de uitspraken van minister Verhagen, leek dus enerzijds een achterhoedegevecht, anderzijds conformeerde de motie zich volledig aan de terminologie van het kabinet-Balkenende door het begrip ‘adequaat volkenrechtelijk mandaat’ kritiekloos over te nemen, nog voordat er enig debat had plaatsgevonden over de merites van dat concept zelf! Bovendien is mij niet duidelijk op welk scenario hier werd geanticipeerd. De motie verzocht de regering ‘uit te sluiten dat Nederland politiek of anderszins steun verleent aan een eventuele aanval op Iran zonder adequaat volkenrechtelijk mandaat’. Denken Halsema c.s. daarbij aan een herhaling van het Irak-scenario in de aanloop naar de oorlog tegen Saddam Hoessein (de politieke steunverklaring), of denken zij al aan de inzet van Nederlandse militairen bij zo’n aanval zonder ‘adequaat volkenrechtelijk mandaat’

(gelet op het gebruik van de term ‘anderszins’). En wat bedoelden de indieners van de motie eigenlijk zelf met een ‘adequaat’ mandaat? Het is jammer dat Halsema c.s. niet pleitten voor de toepassing van de procedure bij de uitzending van Nederlandse ‘special forces’ naar Afghanistan, in het kader van operatie ‘Enduring Freedom’, in het voorjaar van 2005. Op verzoek van de oppositiepartijen PvdA, Groen Links en de SP werd toen een apart plenair debat gehouden over de rechtsgrond van de uitzending, alvorens zich uit te spreken over de missie als zodanig. Met dit besluit, uniek in de moderne parlementaire geschiedenis, werd een interessant precedent geschapen. De Tweede Kamer zou deze procedure standaard moeten toepassen bij elk nieuw besluit over de inzet van Nederlandse militairen. Dat zou ook goed passen in de volkenrechtelijke traditie van ons land. Dat zou er trouwens ook toe moeten leiden dat de parlementariërs standaard de tekst van de relevante resolutie(s) van de VN-Veiligheidsraad ‘meenemen’ in hun beschouwingen, om een herhaling als in oktober 1998 te voorkomen. Toen bleek slechts één Kamerlid bij het debat op 8 oktober over de tekst van resolutie 1199 te beschikken...de huidige minister van defensie, Van Middelkoop (GPV). Het is mij nog steeds een raadsel hoe Nederlandse parlementariërs jarenlang beslissingen hebben kunnen nemen over de uitzending van Nederlandse militairen zonder kennis te nemen van de relevante resoluties van de VN-Veiligheidsraad. En wie moesten zich ook weer uitspreken over de vraag of er sprake was van ‘een adequaat volkenrechtelijk mandaat’?

Ondertussen is de discussie over de merites van dat begrip en de toepassing ervan in concrete situaties begonnen, zoals uit de indiening van de motie-Halsema kan worden afgeleid. Maar de echte proef op de som moet nog komen, mede in het licht van een reeds door minister Verhagen toegezegde notitie over het onderwerp. De betekenis van dat debat raakt natuurlijk de rechtsgrond van alle toekomstige missies waaraan ons land wil gaan deelnemen, maar is ook van belang voor de opstelling van ons land bij militaire operaties waaraan geen Nederlandse militairen deelnemen. Het debat over de inzet van Nederlandse militairen na afloop van de uitzending naar Uruzgan is inmiddels al begonnen. Er tekenen zich vier opties af: (1) vasthouden aan de voorziene terugtrekking per 1 augustus 2008; (2) verlenging van de missie; (3) de inzet van Nederlandse militairen op het Afrikaanse continent; en (4) inzet in Irak.

Ad. 1: in de brief van 22 december 2005, waarin het kabinet de Tweede Kamer informeerde over de voorgenomen bijdrage aan ISAF III, werd duidelijk aangegeven dat de inzet gold ‘voor een periode van twee jaar’, eindigend op 1 augustus 2008.

Ad. 2: Het kabinet Balkenende IV houdt de optie open van een verlenging van de missie. Dat heeft een nieuw politiek momentum gecreëerd..

Ad. 3: Reeds tijdens het debat over de bijdrage aan ISAF III, begin 2006, wierp D66-fractieleider Dittrich de vraag op of het niet verstandiger zou zijn Nederlandse militairen in te zetten bij crisissituaties op het Afrikaanse continent. Ook de PvdA had al vaker aangedrongen op de ontplooiing van Nederlandse eenheden in Afrika. In meer algemene zin is de afgelopen jaren een verschuiving zichtbaar geworden van de inzet van Nederlandse militairen bij missies in VN-verband naar NAVO-operaties. Deze verschuiving leidde ertoe dat ons land in 2004/5 nog met amper 15 militairen vertegenwoordigd was bij VN-missies. Daarmee belandde het op de lijst van troepenleveranciers van de VN in de onderste regionen, na jaren waarin het volgens sommige politici een ‘disproportionele grote’ bijdrage had geleverd aan VN-operaties, zoals in de jaren negentig.

Ad. 4: Deze optie kwam aan de orde bij een debat over de politieke steun aan de oorlog in Irak. Hans van Baalen (Tweede Kamerlid voor de VVD) pleitte in april dit jaar opnieuw voor de inzet van Nederlandse troepen ten behoeve van de stabilisatie van Irak. Hij vond dat de politieke steun aan de oorlog in 2003 ‘een zware morele verplichting’ had geschapen: ‘Als de Amerikanen en Britten zich terugtrekken, kunnen wij enkele honderden troepen sturen om een

deel van hun taken over te nemen.’ Ook Harry van Bommel (SP) vond dat Nederland meer verantwoordelijkheid moest nemen voor Irak, maar dan vooral door humanitaire hulp te verlenen.

In al deze gevallen zal er duidelijkheid moeten komen over de vraag of er sprake is van ‘een adequaat volkenrechtelijk mandaat’.