

The sky is the limit?

Legitimiteit van interstatelijk geweldgebruik

Mr. drs. P.A.L. Ducheine – luitenant-kolonel van de militair juridische dienst*

Inleiding

Op Tom Clancy na, zullen voor 11 september 2001 slechts weinigen het beseft hebben gehad dat een terroristische aanval tot een interstatelijk conflict zou kunnen leiden.¹

Twee torens World Trade Center New York stortten in

Duizenden doden bij aanslagen in VS

Door een onzer redacteurs
ROTTERDAM, 12 SEPT. Bij terroristische aanslagen op het World Trade Center in New York en het Pentagon in Washington, uitgevoerd met drie gekaapte vliegtuigen, zijn vanmiddag duizenden dodelijke slachtoffers gevallen. Beide torens van het World Trade Center zijn kort na de aanslag ingestort. Ook een aanpalend kantoorgebouw, 7 World Trade Center, is ingestort.

(NRC, 12-9-2001)

Terwijl tijdens de Koude Oorlog het standaard oefenscenario gebaseerd was op het oost-westconflict tussen de NAVO en het Warschaupact, lijkt het alsof sinds die tijd de 'creatievelingen' onder de militaire scenarioschrijvers zich aan nagenoeg alle fantasieën te buiten konden gaan: *The sky is the limit*. Een nadere bestudering van de

* De auteur is nu werkzaam bij staf I Div '7 December' in afwachting van zijn plaatsing bij SFOR als 'legal advisor' bij MND(SW).

internationaal-rechtelijke regels die interstatelijk militair optreden beheersen, leert echter anders. De varianten zijn tamelijk beperkt.

Amerika vreest wraak in eigen land

Opnieuw aanvallen op Afghanistan

Door onze correspondent
Marc Chavannes

WASHINGTON, 9 OKT. Amerikaanse strijdkrachten hebben gisteravond en vanochtend een tweede serie aanvallen uitgevoerd op militaire installaties van het Talibaan-regime in Afghanistan. Daarbij zijn waarschijnlijk vier Afghaanse VN-medewerkers in Kabul omgekomen. In Amerika zijn de veiligheidsmaatregelen verder opgevoerd uit angst voor nieuwe terreuracties.

(NRC, 9-10-2001)

Het doel van dit artikel is te onderzoeken welke grenzen het internationale recht stelt aan interstatelijk geweldgebruik. Ik concentreer mij daarbij op het recht van een staat om over te kunnen gaan tot gewapend militair optreden tegen een andere staat: het 'ius ad bellum'. Deze grenzen wil ik presenteren als hulpmiddelen voor militaire scenarioschrijvers op bataljons- en formatieniveau.

De centrale vraag van dit artikel luidt: Welke regels van internationaal recht beheersen het recht van interstatelijk gewapend militair optreden?

Leeswijzer

Na een korte afbakening vooraf introduceer ik een fictieve landenset. vervolgens ga ik na wat de hoofdregel is van het 'ius ad bellum'. Daarna behandel ik de uitzonderingen – onomstreden en omstreden – op de hoofdregel. Ik noem daarbij de kenmerken, (recente) voorbeelden en pas de fictieve landenset toe. Ik sluit af met een korte samenvatting.

Binnen de landmachtdoctrinepublicaties (LDP) geldt legitimiteit als een van de de grondbeginselen van militair optreden.² Ik zal mij beperken tot de juridische component van legitimiteit: de rechtmatigheid van

- (1) het interstatelijke militair optreden waarbij
- (2) geweldtoepassing ter uitvoering van de opdracht standaard is voorzien.

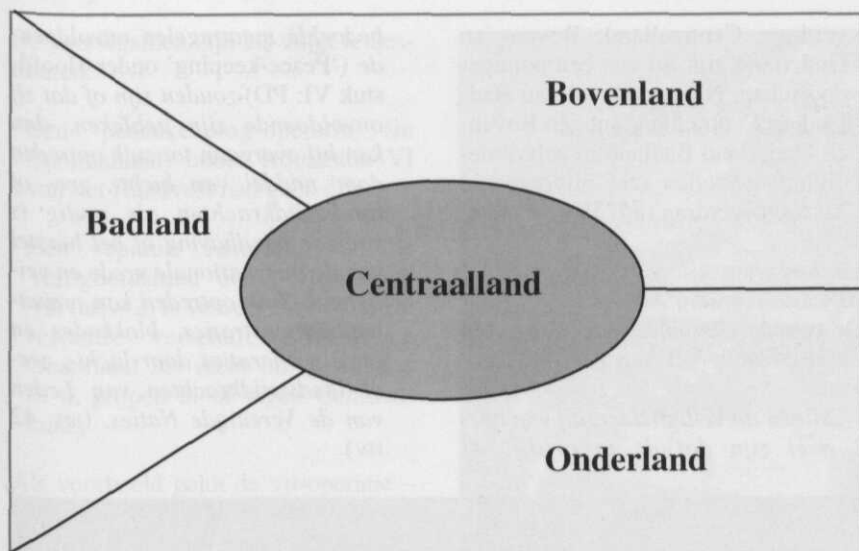
De wijze waarop militairen uiteindelijk geweld tijdens militair optreden toepassen, het (humanitair) oorlogsrecht – voor de liefhebber: 'ius in bello' – blijft hier buiten beschouwing.

Het scenario

Om de scenarioschrijvers te assisteren maak ik gebruik van een fictieve set landen (zie figuur). De regels en voorbeelden wordt steeds toegelicht vanuit het perspectief van Centraal-

¹ Tom Clancy, Ereschuld ('Debt of honour').

² Landmachtdoctrinepublicatie I (LDP-I, Militaire doctrine), § 0518; LDP-II-A (Gevechtsoperaties), § 0313 en LDP-III (Vredesoperaties) § 0427.



Fictieve set landen

land. De staten Badland, Bovenland en Onderland dienen ter ondersteuning.

Hoofdregeel: universeel geweldverbod

Als hoofdregeel in het interstatelijke verkeer geldt het universele geweldsverbod zoals vastgelegd in het VN-Handvest (hierna: HV). Deze regel van dwingend recht – 'ius cogens' – is een van de grondslagen van het Handvest:

*In hun internationale betrekkingen onthouden alle Leden zich van (a) bedreiging met of (b) het gebruik van geweld tegen (1) de territoriale integriteit of (2) de politieke onafhankelijkheid van een staat, en van (3) elke andere handelwijze die onverenigbaar is met de doelstellingen van de Verenigde Naties.*³ (art. 2, lid 4 HV)

Kort gezegd, het is een staat niet toegestaan (a) te dreigen met geweld of (b) geweld te gebruiken tegen de (1)

grenzen of de (2) onafhankelijkheid van een andere staat, of op (3) een manier die tegen de doelstellingen van de VN ingaat.

Zonder en detail in te gaan op de betekenis van dit artikel, verdienen enkele aspecten de aandacht. Op de eerste plaats is het geweldsverbod gericht tot staten.

Ten tweede geldt het verbod voor elke staat. Omdat het verbod de kracht van dwingend gewonterecht in het internationale verkeer heeft verworven, geldt de regel niet alleen voor lidstaten, zoals de tekst suggereert.

Op de derde plaats: het territorium bestrijkt ook de territoriale zee en de luchtkolom boven land en territoriale zee.

Onomstreden uitzonderingen

Als eerste zal ik de onomstreden uitzonderingen op de hiervoor geïntroduceerde hoofdregeel bespreken.

Uitzondering 1: individueel en collectieve zelfverdediging

Het recht op zelfverdediging staat niet ter discussie en is vastgelegd in artikel 51 van het Handvest. Wel wanneer dit recht intreedt: de discussie hierover na 11 september toont dat nog eens aan.

Geen enkele bepaling van dit Handvest doet afbreuk aan het inherente recht tot (a) individuele of (b) collectieve zelfverdediging (2) in geval van een (1) gewapende aanval tegen een Lid van de Verenigde Naties, (3) totdat de Veiligheidsraad de noodzakelijke maatregelen ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid heeft genomen. Maatregelen die door de Leden zijn genomen bij de uitoefening van dit recht tot zelfverdediging dienen (4) onverwijld ter kennis van de Veiligheidsraad (...). (art. 51 HV)

Ik zal u met behulp van een aanval van Badland op Centraalland, via de markeringen, langs de voorwaarden voeren die van belang zijn voor scenarioschrijvers. Ik start met het individuele recht op zelfverdediging van een staat (a). Daarna geef ik enkele aanvullingen voor collectieve zelfverdediging (b).

Voorwaarden voor individuele zelfverdediging

- Op de eerste plaats moet er sprake zijn van een gewapende aanval ('armed attack'). Deze ogenschijnlijke simpele voorwaarde heeft nogal wat stof doen opwaaien: wat is het wel en vooral, wat is het niet? Primair moet het gaan om een aanval met behulp van de eigen strijdkrachten. Als voorbeeld gelden: een invasie, aanval, bezetting, bombardement, blokkade.⁴

Een voorbeeld: de strijdkrachten van Badland vallen Centraalland aan.

- Onder de definitie past ook een 'indirect attack':⁵ een aanval op Centraalland door een rebellenleger (uit Centraalland of een buurland) dat door Badland in die mate gesteund wordt dat Badland indirect zeggenschap heeft over de rebellen. Een voorbeeld: het rebellenleger in Centraalland wordt betaald, getraind, uitgerust en opgeleid door Badland.

³ Nummering van auteur.

⁴ UN General Assembly Resolution on the Definition of Aggression 3314 (19-12-1974), art. 3.

⁵ Vastgesteld door het Internationaal Gerechtshof in de 'Nicaragua Case': Nicaragua vs. USA, 1984.

- Het recht van zelfverdediging (van Centraalland) als uitzondering op de hoofdregel geldt slechts 'in het geval van' ('occurs'): als een gewapende aanval van Badland op Centraalland gaande is. Het dilemma van pre-emptieve zelfverdediging behandel ik later bij de omstreden uitzonderingen.

- Proportioneel. De zelfverdedigingsreactie van Centraalland dient in verhouding te staan tot de eerdere gewapende aanval van Badland. De verhouding betreft zowel de kwantiteit als de kwaliteit van de zelfverdedigingsreactie.

- Onmiddellijkheid. Centraalland moet onmiddellijk na de aanval van Badland reageren. Dit is overigens afhankelijk van de daadwerkelijke situatie. Het kostte het Verenigd Koninkrijk enkele weken om te reageren op de inname van de Falklands door Argentinië. Gezien de te overbruggen afstand en de transportmiddelen was een snellere reactie met grondtroepen niet mogelijk. Zou Centraalland niet onmiddellijk reageren dat vervalt na verloop van tijd haar recht op zelfverdediging.

- Het recht op zelfverdediging geldt slechts totdat de Veiligheidsraad noodzakelijke maatregelen neemt. Laat hij dit achterwege, dan blijft het recht in stand. Centraalland moet haar reactie onmiddellijk aan de Veiligheidsraad melden (zoals bijvoorbeeld de reactie van de US tegen Afghanistan van 9 oktober 2001 (zie tweede tekstkader)).

Aanvullende voorwaarden collectieve zelfverdediging

Collectieve zelfverdediging treedt slechts in werking indien er sprake is van een:

- verzoek; Centraalland verzoekt land Bovenland (en Onderland) te reageren op de aanval van Badland (zoals bijvoorbeeld het verzoek van Koeweit aan de US en het Verenigd Koninkrijk na de Irakese bezetting van Koeweit in 1990); of

- verdrag; Centraalland, Boven- en Onderland zijn lid van een bondgenootschap. Na een aanval van Badland op Centraalland mogen Boven- en Onderland Badland in zelfverdediging aanvallen (zie bijvoorbeeld het NAVO-verdrag (art. V)).

Uitzondering 2: 'UN Enforcement Action'

De tweede uitzondering is gebaseerd op Hoofdstuk VII van het VN-Handvest:

Mocht de Veiligheidsraad van oordeel zijn dat de in artikel 41

bedoelde maatregelen onvoldoende ('Peace-keeping' onder Hoofdstuk VI: PD) zouden zijn of dat zij onvoldoende zijn gebleken, dan kan hij overgaan tot zulk optreden door middel van lucht-, zee- of landstrijdkrachten als nodig is voor de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid. Zulk optreden kan omvatten demonstraties, blokkades en andere operaties door lucht-, zee- of landstrijdkrachten van Leden van de Verenigde Naties. (art. 42 HV)



Het VN-hoofdkwartier

De voorwaarden zijn als volgt te destilleren:

- Een 'peacekeeping-operatie' (in Centraalland) onder Hoofdstuk VI van het Handvest had geen effect.
- Een separate resolutie van de Veiligheidsraad onder Hoofdstuk VII (art. 42) is vervolgens nodig. De resolutie verschaft Boven- en Onderland het recht om gewapend in te grijpen in of tegen Centraalland.

Als voorbeeld geldt de VN-operatie – onder het door de VN geautoriseerd US-commando van generaal Douglas MacArthur – van de internationale troepenmacht in Korea (1950-1954).⁶

Uitzondering 3: 'UN authorised Regional Enforcement Action'

Ook de derde uitzondering is gebaseerd op Hoofdstuk VII van het Handvest:

Zo daartoe aanleiding bestaat, maakt de Veiligheidsraad van zodanige regionale akkoorden of organen gebruik voor onder zijn gezag genomen dwangmaatregelen. (...). (art. 53, lid 1 HV)

De voorwaarden zijn:

- Een resolutie van de Veiligheidsraad die het geweldgebruik (in of tegen Centraalland) aan een regionale organisatie en staten autoriseert.
- Een regionale organisatie (met de staten Onder- en Bovenland) die de VN-geautoriseerde 'enforcement'-operatie uitvoert.

De meest bekende voorbeelden zijn de aan IFOR en SFOR (1995 e.v.) of KFOR opgedragen NAVO-operaties in voormalig Joegoslavië.

⁶ UN Security Council Resolution 84 (1950; zie ook Klep & van Gils, Van Korea tot Kosovo, 1999.

⁷ LDP-III, § 1706 (kader).

⁸ T.D. Gill, Militair Rechtelijk Tijdschrift 2001, p. 221 ev.



Kosovo – door kruisraketten van de NAVO vernielde communicatiebunker

Naast de onomstreden uitzonderingen van interstatelijk geweldgebruik die onder het regime van LDP-II (gevechtsoperaties) vallen, volgen de – in meer of mindere mate – omstreden vormen van interstatelijk militair optreden. Enkele van deze vormen worden als operationele taken in LDP-III (vredesoperaties) beschreven.

Omstreden uitzonderingen

Uitzondering 4: humanitaire interventie⁷

De legaliteit van de NAVO-operatie 'Allied Force' in Kosovo – de lucht oorlog – wordt bestreden. In ieder geval wordt zij vanuit moreel oogpunt

doorgaans gebillijkt. Voorzichtig mag aangenomen worden dat – vanuit westers perspectief – een humanitaire operatie mogelijk moet zijn indien aan de volgende voorwaarden⁸ is voldaan:

- Schending. Er is een ernstige en grootschalige schending van fundamentele mensenrechten (in Centraalland) die een externe bedreiging vormt voor de vrede en stabiliteit in de regio.

- Subsidiariteit en 'ultimum remedium'. Vreedzame pogingen om deze schendingen te doen staken, oproepen en opdrachten van de Veiligheidsraad inclusief, leveren niets op.

- Geen eigen belang. Een intervenië-

rende staat (Boven- of Onderland) mag – met uitzondering van regionale stabiliteit – geen (ander) eigen belang in de kwestie hebben.

- 'Just cause'. Ingrijpen is moreel te rechtvaardigen ondanks de afwezigheid van een juridische grondslag – i.c. een resolutie van de Veiligheidsraad.
- Proportioneel. De interventie (methode en middelen) verhoudt zich met de eerdere schending.

De meest spraakmakende voorbeelden zijn de operatie 'Provide Comfort' in Noord-Irak (1991) waarbij de gevluchte Koerden hulp werd geboden en de eerder genoemde operatie 'Allied Force' (1999) waarbij getracht werd massale schendingen van de mensenrechten in Kosovo te voorkomen.⁹

Uitzondering 5: pre-emptieve zelfverdediging

Zoals we eerder zagen treedt het recht van zelfverdediging (door Centraalland) pas in als de aanval (van Badland) reeds gaande is. Centraalland kan echter anticiperen op zo'n naderende aanval door Badland: pre-emptieve of anticipatoire zelfverdediging. Doorgaans billijkt de internationale gemeenschap deze vorm indien aan de volgende voorwaarden¹⁰ is voldaan:

- *A necessity of self-defence*; die
- *instant and overwhelming* is;
- *leaving no choice of means*; en
- *no moment for deliberating*.

Israël heeft dit recht enkele malen toegepast, onder andere tijdens de Zesdaagse oorlog (1967).

⁹ Zie ook LDP-III, § 1704 e.v.

¹⁰ Ontleend aan de 'Caroline Case' (1841).

¹¹ LDP-III (Vredesoperaties), Hoofdstuk 16.

¹² Zie ook LDP-III, § 1614 e.v.

Uitzondering 6: vergeldingsactie

Een vergeldingsacties ('reprisal') is een – op zich – onrechtmatige toepassing van geweld (door Centraalland) die echter gelegitimeerd wordt door eerdere onrechtmatige daad (van Badland).

Deze vorm van geweld wordt doorgaans veroordeeld, maar desondanks vaak toegepast. De voornaamste voorwaarde is proportionaliteit. Met name Israël en de US passen nogal eens vergeldingsacties toe, waarvan ter illustratie een voorbeeld.

Operation Infinite Reach (1998)

On August 7, 1998, bombs exploded near the US-embassies in Kenya and Tanzania. 250 people were killed.

On August 20, the US launched a series of strikes against targets (terrorist training facilities) in Afghanistan and Sudan (chemical weapons (VX) factory). The latter one seemed to be a harmless pharmaceutical factory.

(Infinite Reach)

Uitzondering 7: evacuatie van non-combattanten

Reddingsoperaties in een andere staat (Badland) door een staat (Centraalland) wordt veelal geaccepteerd indien de veiligheid van staatsburgers van Centraalland in het geding is en Badland die veiligheid niet kan en wil garanderen. Voorwaarde zijn proportionaliteit en subsidiariteit. Deze vorm ('rescue of nationals') staat in LDP-III als operationale taak beschreven.¹¹

Bekendste voorbeelden zijn de Belgische operatie in Stanleyville, Kongo (1964) en de Israelische bevrijdingsoperatie 'Jonathan' in En-

tebbe (1976).¹² Ook van Amerikaanse zijde een voorbeeld (zie vierde tekst-kader).

Operatie Eagle Claw / Evening Light (1980)

Op 24 april 1980 strandde een US-reddingsoperaties in 'Desert One'. De operatie was opgezet om de gijzelaars uit de US-ambassade van Teheran te bevrijden. Deze werden sinds november 1979 door militante studenten gegijzeld.

De mislukte operatie kostte acht US-militairen het leven. Zeven heli's en/of vliegtuigen gingen verloren.

(Eagle Claw)

Samenvatting

Staten zijn beperkt in het gebruik van interstatelijk geweld. Het grondbeginsel van de juridische legitimiteit dwingt militaire scenarioschrijvers binnen de beperkte mogelijkheden voor interstatelijk geweldgebruik te blijven.

Het universele geweldverbod verbiedt staten – in beginsel – het gebruik van geweld. Als voornaamste en onomstreden uitzonderingen op deze hoofdregel gelden: het individuele (1a) en collectieve (1b) recht van zelfverdediging, de 'UN Enforcement Action' (2) en de 'UN authorised Regional Enforcement Action' (3).

Belangrijke uitzonderingen die in meer of mindere mate omstreden zijn: humanitaire interventie (4), pre-emptieve zelfverdediging (5), vergeldingsactie (6) en evacuatie van non-combattanten (7).