

Vechten in vredesnaam

De spanning tussen humaniteit en soevereiniteit

In 1998 publiceerde de bekende Britse geschiedschrijver John Keegan een vijftal essays onder de titel *War and our World*. Keegan, internationaal bekend en befaamd door zijn geschiedschrijving van de Eerste Wereldoorlog, poneert daarin de stelling dat de mensheid het stadium is genaderd waarop het verschijnsel oorlog tot het verleden zal gaan behoren. Met een verwijzing naar het Bijbelboek Openbaring stelt hij dat de ruiters van de pest en de honger grotendeels zijn overwonnen. Zij zijn al eerder opgevolgd door de ruiter van het oorlogsgeweld, die in de twintigste eeuw verschrikkelijk heeft geheerst, maar van wie we nu het ergste achter de rug hebben. Geheel origineel is deze vergelijking niet, wel de stoutmoedigheid ervan. Reeds Voltaire schreef eens *'hongersnood, de pest en oorlog zijn de drie meest opvallende ingrediënten van deze miserabele wereld'*. Met dit verschil dat alleen oorlog ontspruit aan de menselijke 'verbeelding'.

E. van Middelkoop

Eimert van Middelkoop was minister van Defensie van 2007-2010. Hij was lid van de Tweede Kamer van 1989-2002 en lid van de Eerste Kamer van 2003-2007. Dit artikel is een verkorte versie van de Mr. G. Groen van Prinstererlezing die hij op 16 mei 2012 uitsprak. De geannoteerde versie van de lezing wordt uitgegeven door de Mr. G. Groen van Prinsterer Stichting, het wetenschappelijk instituut van de ChristenUnie.

Het is echter een aangename stelling. Ik zal haar dan ook niet bestrijden. Ook niet beamen, daarvoor ontbreekt mij de profetische vermetelheid van Keegan. Om redenen van psychologie en geschiedenis kan deze stelling evenwel enige aannemelijkheid niet worden ontzegd. Van psychologische aard is de eenvoudige waarneming dat oorlog, de inzet van dodelijk geweld tegen een ander mens, meer dan ooit intrinsiek afkeer inboezemt. Tegelijkertijd is de oorlog vaak als een bij de mens behorend natuurverschijnsel gezien. Van de Griekse denker Heraclites, die meende dat leven strijden was, tot in de moderne tijd iemand als Darwin, die het geweld onlosmakelijk verbonden achtte met de noodzaak van overleven. Van historische aard is de veronderstelling dat

de mensheid in de twintigste eeuw leergeld heeft betaald met de ervaring van de meest verschrikkelijke uitbarstingen van oorlogsgeweld die de geschiedenis ooit heeft laten zien. Vergeleken met het uitzonderlijke van die eeuw, de industriële oorlogvoering in twee wereldoorlogen, genocide – een begrip dat pas een halve eeuw geleden werd gemunt – tot de ervaring van nucleair geweld, lijkt de daaraan voorafgaande geschiedenis relatief onschuldig, voor zover dat begrip hier mag worden gebruikt. Veel internationale documenten van de tweede helft van de twintigste eeuw verwijzen daarnaar. Zo begint de preambule van het VN-Handvest met het stellige voornemen *'komende geslachten te behoeden voor de gesel van de oorlog, die tweemaal in ons leven onnoemelijk veel leed over de mensheid heeft gebracht'*. En het mag cynisch klinken, maar de Canadese publicist en politicus Michael Ignatieff heeft daarom een punt wanneer hij opmerkt dat zonder de Holocaust er geen Universele Verklaring van de rechten van de mens zou zijn opgesteld.

Het geschiedverhaal van het fenomeen oorlog is het verhaal van de mensheid. De eerder gemaakte opmerkingen beoogden slechts te indiceren dat de oorlog zich historisch in een

variabele gedaante aandient. De riddertijd zal niet terugkeren, evenmin is het noodzakelijk gebukt te gaan onder de vrees voor een nucleaire ramp. Ik wil in dit betoog kritisch reflecteren op het aanwenden van geweld, zoals we dat in onze dagen kennen, in het bijzonder de legitiematie van de inzet van geweld in relatie tot de geldende bepalingen van volkenrecht en het Handvest van de Verenigde Naties. Daarmee raken we aan een discussie die ook in ons land harten en hoofden deed branden. Denk aan de politieke reflectie onder het vorige kabinet van CDA, PvdA en ChristenUnie op de Amerikaanse inval in Irak in 2004. Het regeerakkoord van dat kabinet benadrukte reeds de noodzaak van ‘*een adequaat volkenrechtelijk mandaat*’ als een *conditio sine qua non* bij een internationale militaire interventie. Tijdens die kabinetsperiode verscheen ook een notitie over dit thema.

Christelijke traditie

Ik reflecteer niet in een moreel luchtledig. Als christenpoliticus sta ik in een traditie waarin vaak geworsteld is met de aloude spanning tussen enerzijds het christelijk ethos van de naastenliefde en geweldloosheid en anderzijds de eis het kwaad te weren en te vergelden, zo nodig met geweld. Om het wat beeldend te zeggen: de christen leeft met de herinnering aan het paradijs en het verlangen naar een nieuwe wereld van vrede waarin ‘alle tranen zullen zijn uitgewist’, maar weet ook van de gebrokenheid van het leven. Het hoeft niet te verwonderen dat het pacifisme als mentaliteit ook christelijke wortels heeft. Als politieke doctrine is het echter vrijwel altijd afgewezen. De christenfilosoof en jurist Dooyeweerd noemde het politieke pacifisme een aantasting van ‘*de structuurwet van het staatsverband*’ en derhalve een anarchistische actie tegen de staat. De overheid moet haar legitieme autoriteit aanwenden in dienst van de gerechtigheid en kan en mag van die bestemmingsfunctie nooit afzien.

In de christelijke traditie gaat het dan ook niet om een afwijzing ten principale van geweldsinzet door de overheid, maar eerst en vooral om de rechtvaardiging ervan in concrete situaties. En dat is aanzienlijk minder simpel.

Aan die traditie is de wereld intussen veel verschuldigd. Montesquieu, een denker uit de Verlichting die toch mag gelden als een redelijk onverdacht getuige, merkt in zijn *Over de geest van de wetten* op dat we aan het christendom een bepaald soort politiek recht voor het binnenslands bestuur en een bepaald soort volkenrecht ten behoeve van volken in oorlog te danken hebben, waar de mensheid niet erkentelijk genoeg voor kan zijn.

Augustinus

Dat denken begon bij Augustinus en is funde-rend tot in onze tijd. In zijn boek *De stad Gods* noemt hij de vrede het hoogste goed van ons aardse en vergankelijke bestaan. Echter, zonder gerechtigheid geen vrede en geen *res publica*. Hij noemt het de tragedie van de rechtvaardige dat hij oorlog moet voeren: ‘*Het is de ongerechtigheid van de tegenpartij die de wijze er toe dwingt rechtvaardige oorlogen te voeren*’. Daar ligt het begin van de eeuwenoude morele traditie van de rechtvaardige oorlog, de overtuiging dat de inzet van geweld onvermijdelijk en noodzakelijk kan zijn, maar altijd een uitdrukkelijke rechtvaardiging nodig heeft en een disciplinerende in de toepassing. Deze traditie is geijkt in de begrippen van het *jus ad bellum* en het *jus in bello*.

Bij Augustinus is deze morele stelling onderdeel van een diepe overtuiging dat de volmaakte rechtvaardigheid in een staat op aarde nooit zal bestaan. De staat kan op zijn best randvoorwaarden scheppen voor vrede en een zekere rechtvaardigheid bewerkstelligen. De staat, zo zegt hij, kan niet veel meer bijdragen dan tot het besef dat God de hoogmoedigen weerstaat, maar nederigen ontvankelijk maakt voor Gods genade. De sociale en maatschappelijke orde moet dienstbaar zijn aan het elimineren van hoogmoed. Het tegengaan van hoogmoed is bij hem een terugkerend thema en een blijvend actuele waarschuwing voor elke politieke autoriteit.

Legitimiteit

De eerste vraag is dus die van een rechtvaardiging van geweldsinzet. In een nationale

rechtsstaat wordt dat probleem opgelost door vastgelegde wettelijke bevoegdheden en een bijbehorende bestuurlijke en democratische controle. In ons land ontleent de politie haar bevoegdheden aan de Politiewet, zodat voor het gebruik van politieel geweld in beginsel geen twijfel hoeft te bestaan aan de wettigheid van dat gebruik. In de internationale wereld is dat minder eenvoudig. Wie is daar de autoriteit die rechtens mag beslissen tot geweldgebruik en op grond van welke regels? Of bevinden we ons hier in het rijk van willekeur en anarchie? Het is niet zo moeilijk in de geschiedenis bewijsmateriaal te vinden voor deze veronderstelling. De Engelse politiek filosoof en theoloog Thomas Hobbes heeft op een dergelijke werkelijkheid zijn theorieën geënt en heeft daarmee naam en faam verworven.

Toch kan er meer gezegd worden. Ook al kent de internationale statenwereld geen erboven staande autoriteit, dat wil nog niet zeggen dat de betrekkingen tussen staten zonder politieke of rechtsnormen zouden zijn. Het recht van de sterkste is niet altijd het enige of het laatste woord. Zeker in onze tijd kennen wij tal van internationale instituties, beginselen van volkenrecht en normen die het gedrag van staten reguleren en die niet zonder schade genegeerd kunnen worden. Natuurlijk, elke internationale orde zal in sterke mate gevormd worden door de heersende machtsstructuren, maar ook de sterkste staten hebben een behoefte de uitoefening van hun macht te legitimeren. Legitimiteit is hier het kernbegrip. Het zegt dat macht niet genoeg heeft aan zichzelf, maar in de uitoefening ervan een rechtvaardiging vereist. Soms om redenen van opportuniteit, maar ook vanuit een zeker normbesef en de behoefte aan stabiliteit. Vaak wordt de negentiende eeuw voorgesteld als een politieke periode waarin de betrekkingen tussen de Europese staten enkel en alleen resultante waren van een machtsevenwicht. Het element van elkaar in evenwicht houdende mogendheden was zeker aanwijsbaar, maar er werd ook legitimiteit ontleend aan elkaar wederzijds respecterende monarchieën, het respect voor de wet en een set van algemeen aanvaarde noties van rechten, plichten, status en veiligheid.

FOTO ANP, M. GAMBARINI



Wie zijn de dragers van die legitimiteit? Zonder twijfel de soevereine staten, die de eerstverantwoordelijken zijn voor een internationale rechtsorde. Zij zijn het dus die kunnen bepalen of die rechtsorde het mogelijk of zelfs noodzakelijk kan maken dat geweld wordt gebruikt, op welke gronden, door wie en wanneer. Het is dus denkbaar dat tot die internationale rechtsorde behoort dat het gebruik van geweld verboden is. En ook dat soevereiniteit zo absoluut wordt begrepen dat er geen enkele rechtvaardiging kan bestaan daarop inbreuk te maken. Theoretisch en juridisch zou dit een alleszins aanvaardbare situatie opleveren, in elk geval voor de liefhebber van politieke utopieën. De werkelijkheid gebiedt echter te erkennen dat achter deze verabsolutering het grootste onrecht kan plaatsvinden. Men kan de oorlog wel met een volkenrechtelijke bepaling denken te verbieden, maar wat te doen als een staat zich daar niets van aantrekt? Verplicht die bepaling dan tot weerloosheid? Natuurlijk niet. Men kan van een overheid immers niet vragen



Zich verschuilend achter soevereiniteit kunnen regeringen hun eigen burgers onrecht aandoen, zoals bleek in Libië

te verbieden, laat staan strafbaar te stellen. Natuurlijk, er waren wel tal van morele conventies die een grens stelden aan de inzet van geweld, van de code van de riddereer via de zogeheten Godsvrede, een door de kerk afgekondigde wapenstilstand, tot de pauselijke arbitrage in de Middeleeuwen. Een echo daarvan viel nog te beluisteren in pleidooien voor het zogeheten Kerstbestand van 1966 in de Vietnamoorlog. Het waren disciplinerende noties en waarden, die deels verbonden waren met de traditie van de rechtvaardige oorlog, hoe gebrekkig die vaak ook werden gerespecteerd.

Voor mijn betoog heeft de militaire geschiedenis, rauw en boeiend, echter voornamelijk illustratieve betekenis. Mijn focus is moreel, juridisch en politiek. De eeuwenoude gewoonte om de oorlog als een vorstelijk prerogatief te zien of als een seizoensgebonden activiteit met een bijkans natuurlijk karakter behoort, naar we mogen hopen, tot het verleden. In onze tijd leven de staten van deze wereld onder het regime van een statuut, waarin de oorlog is verboden. In het Handvest van de VN staat met zoveel woorden: *'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 de Staat, en van enige andere handelwijze die onverenigbaar is met de doelstellingen van de Verenigde Naties'*. Men kan dit zogeheten geweldverbod een hoge politieke en morele norm noemen, een begrijpelijke reactie op twee verschrikkelijke oorlogen of een utopisch gebaar, in al zijn eenvoud en begrijpelijkheid is deze fundamentele norm van volkenrecht historisch uniek en van hoge ideële waarde. Oorlog is verboden! Wie ondanks het geweldverbod toch geweld tegen een andere staat gebruikt, zelfverdediging uitgezonderd, is minimaal gehouden dit met zeer zware argumenten te legitimeren. In feite is het debat over de toelaatbaarheid van geweld in concrete situaties overgeheveld vanuit de nationale hoofdsteden en militaire hoofdkwartieren naar de vergadering van de Veiligheidsraad, het politieke en

passief te zijn als het gaat om de veiligheid, vrijheid en onafhankelijkheid van eigen burgers en grondgebied. En wat te doen als achter dat als absoluut opgevat soevereiniteitsbegrip een regering de eigen burgers uitmoordt? Moet dan het respect voor de juridische norm groter zijn dan de levens van mensen? Ook dat is geen aangename conclusie.

De VN en het geweldverbod

Het is een discussie van de moderne tijd. In vroeger eeuwen was het ten oorlog trekken het prerogatief van soevereine staten. Er was geen politieke instantie waartegenover een staat zich moest verantwoorden voor dit gedrag. Het beste verweer tegen de oorlogsdreiging was het organiseren van tegenmacht door zelf een krijgsmacht op de been te houden of te versterken, via bondgenootschappen dan wel bij gebleken zwakte het accepteren van een nederlaag. In elk geval was er geen volkenrecht dat enigerlei vorm van ontwikkeling kende om dit gedrag

volkenrechtelijke orgaan van de VN dat verantwoordelijk is voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid. De traditie van de leer van de rechtvaardige oorlog is dan ook niet verdwenen, maar meeverhuisd naar New York.

Interessant is nu dat het geweldverbod en het daarmee samenhangende begrip van collectieve veiligheid een inperking is van de reikwijdte van het soevereiniteitsbegrip. Anders dan in het verleden wordt nu aan staten immers het instrument bij uitstek om macht te doen gelden, de geweldinzet, ontnomen. De internationale statensamenleving zoals wij die nu al weer vele eeuwen kennen heeft sinds 1648, de Vrede van Westfalen, als hoeksteen de soevereiniteit van staten. Daarover laat ook het VN-Handvest geen misverstand bestaan. De VN is geen pseudo-wereldregering, maar eerder een vereniging, een genootschappelijk verband van soevereine staten. Die zijn de dragers van de multinationale instelling, de VN, die medeverantwoordelijk is voor de ontwikkeling en handhaving van het internationale recht.

Het belangrijke verschil met 1648 is natuurlijk dat er thans een internationale autoriteit bestaat, de Veiligheidsraad van de VN, die is belast met de naleving van het geweldverbod. Dat is stellig een vooruitgang. Er mag echter niet aan worden voorbijgegaan dat de Veiligheidsraad steeds minder voldoet aan de redelijke eis van representativiteit van de internationale statengemeenschap. Ook is het een politiek orgaan waarin verschillende opvattingen over de reikwijdte van het beginsel van soevereiniteit bestaan en waar derhalve de opportuniteit vaak het prevalerende beginsel is.

Menslievendheid

De vraag of inbreuk mag worden gemaakt op soevereiniteit heeft in onze tijd – nader bepaald: na het beëindigen van de Koude Oorlog – een nieuwe actualiteit gekregen. Dat heeft vooral te maken met het feit dat conflicten zich minder vaak tussen staten, maar veel vaker binnen staten afspelen. Daarbij doet zich dan de vraag voor of de rest van de wereld werkeloos moet toekijken als die conflicten gepaard gaan met de meest verschrikkelijke schendingen van

humaniteit. Is soevereiniteit dan een verandering om in te grijpen? Of zijn er argumenten, die van een zodanig gewicht zijn dat de soevereiniteit daarvoor zou moeten wijken?

In de periode waarover ik nu spreek heeft het fenomeen crisisbeheersingsoperatie een hoge vlucht genomen. Van zogeheten *peacekeeping* door de VN tot de meer robuuste inzet van de NAVO in Kosovo en Afghanistan en recent Libië. Wat is daarbij de drijvende kracht geweest? Overwegingen van recht, van belangen, van humaniteit? Stellig hebben overwegingen van dit type een rol gespeeld, maar er speelde meer. Na de Val van de Berlijnse Muur proclameerde de Amerikaanse president George Bush in zijn *State of the Union*-speech van 1991: *'a big idea: a new World order – where diverse nations are drawn together in common cause, to achieve the universal aspirations of mankind: peace and security, freedom and the rule of law'*. Intellectueel werd dit nieuwe tijdperk als het einde van de geschiedenis gezien, de definitieve triomf van het liberaal-democratische staatsmodel en de kapitalistische markteconomie. Er ontstond een nieuw klimaat. De filosoof Charles Taylor zei daarover: *'Ons tijdperk stelt ten aanzien van solidariteit en menslievendheid hogere eisen aan mensen dan ooit tevoren. Nog nooit is van mensen gevraagd zich in zo hoge mate, zo consequent en zo systematisch in te spannen, alsof het om iets vanzelfsprekends gaat, voor de vreemdeling buiten de poorten'*.

Nucleaire en conventionele ontwapening kregen een impuls, er werd gesproken over misdrijven tegen de menselijkheid, er kwam een Genocideverdrag en tribunalen tegen ernstige misdrijven, zoals dat betreffende het voormalig Joegoslavië en het Internationale Strafhof. Ontwikkelingssamenwerking kreeg een impuls met de zogeheten Millenniumdoelstellingen en mensenrechten kwamen centraal te staan in de internationale politiek, bepleit door machtige, wereldwijd werkende, organisaties als Amnesty International en Human Rights Watch. Dit nieuwe kosmopolitisme is door Elie Wiesel wel aangemerkt als *'a world-wide secular religion'*. Tijdens de jaren '90 van de vorige eeuw groeide bij deze organisaties zelfs het idee dat het wellicht mogelijk was de zogeheten wortels van



FOTO REUTERS, C. WATTIE

Michael Ignatieff spreekt van een ethisch universalisme, dat het beginsel van soevereiniteit in bepaalde gevallen ter discussie stelt

conflicten te elimineren. Via de media werd indringend onze solidariteit gevraagd met de hongerende mens in Afrika en de bedreigde burger in Rwanda en Bosnië, een publieke opinie activerend die om aan de politiek vroeg 'er iets aan te doen'.

Voor het eerst ontstond er zoiets als een kosmopolitisch vertoog, door Ignatieff betiteld als ethisch universalisme, dat om redenen van humaniteit niet meer wenste te accepteren dat de Veiligheidsraad, de NAVO, het Westen passief bleven wanneer achter de omheining van het beginsel van de soevereiniteit dictators en krijgsheren de meest verschrikkelijke misdaden tegen eigen burgers begingen. Dit vertoog kreeg tot op het hoogste niveau stem. Denk bijvoorbeeld aan de veel geciteerde uitspraak van de toenmalige Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties Boutros Boutros-Ghali in 1991 dat het non-interventie beginsel niet meer kan worden beschouwd als een beschermwal waarachter staten ongestraft de mensenrechten massaal en systematisch schenden. Een duidelijk voorbeeld van deze humanitaire pressie was het voorstel om in Bosnië het zogeheten concept van de veilige gebieden aan te wenden ter bescherming van de bevolking. Het toont tevens de risico's van een dergelijke gezindheidspolitieke benadering. Een andere ervaring met deze benadering is de paradox dat op het

ene moment via de publieke opinie er druk wordt ontwikkeld 'om iets te doen', terwijl na uitblijven van snelle resultaten de steun van diezelfde publieke opinie aan de eenmaal gestarte missie ontvalt.

Welke en wiens orde?

Voor ons onderwerp is nu vooral relevant dat dit kosmopolitisme de soevereine staat ging relativiseren. Er zou een paradigma-wisseling plaatsvinden, waarbij de toekomst was aan internationale instellingen en NGO's. Niet meer het beginsel van de staatssoevereiniteit staat centraal, maar een nieuw concept van internationaal *governance*, een beleid gebaseerd op een normatieve, morele orde waaraan de soevereiniteit ondergeschikt zou zijn.

De vraag doet zich nu dus voor of we daarin moeten meegaan. Ik stel allereerst vast dat dit begrip van internationale *governance* vooralsnog erg diffuus is, een heldere gezagstoedeling ontbeert en als *soft power* botst op de harde realiteit van het volkenrechtelijk beginsel van de staatssoevereiniteit. Dat laat zich niet zo maar opzij zetten. Vervolgens is die morele orde, waarnaar de staten zich zouden moeten voegen, een kwetsbaar begrip. Immers, wiens orde? Die van de kosmopolieten, die van de Chinezen met hun rigide begrip van de internationale wereld of wellicht die van de islam? Een afschrikwekkend voorbeeld is de zogeheten Breznev-doctrine, die interventies om redenen van een wereldcommunistische orde rechtvaardigde. Hongarije en Tsjechië hebben ervaren wat dit recht kan betekenen. Wat is ten principale het verschil met het democratische imperialisme van de neoconservatieven in Amerika ten tijde van de presidenten Clinton en Bush? Zij deinsden er niet voor terug om die nieuwe orde een handje te helpen door met inzet van militair geweld de idealen van democratie, mensenrechten en de rechtsstaat te bevorderen. Daarmee gepaard ging een bijna utopisch vertrouwen in het vermogen om aan de hand van

deze idealen programma's van *nation building* op te zetten. Irak werd hun ideologisch Waterloo. De conclusie kan moeilijk een andere zijn dat er vooralsnog geen gezaghebbende nieuwe internationale orde bestaat, die internationaal ingrijpen in staten met daarop volgende programma's van *nation building* kan legitimeren. Ook de Veiligheidsraad beschikt niet over een dergelijke bevoegdheid.

Tussen humaniteit en soevereiniteit

Er wordt dus in toenemende mate een spanning gevoeld tussen het beginsel van soevereiniteit en de nieuwe humanitaire impuls. Uit die spanning is, vooral na het ingrijpen van de NAVO in Kosovo, de doctrine van de humanitaire interventie opnieuw geagendeerd. Het is een poging om de toen breed gevoelde tegenstelling van soevereiniteit en humaniteit op te lossen en de als rigide ondervonden bepalingen van het VN-Handvest opnieuw te wegen.

Er is een toenemende spanning voelbaar tussen het beginsel van soevereiniteit en de nieuwe humanitaire impuls

Het Handvest is een typisch product van de tijd waarin eerst en vooral werd gedacht aan geweldgebruik tussen staten. Daarom bevat het Handvest de bepaling dat ingegrepen mag worden onder de titel *'bedreigingen van de vrede, vredebreuk en daden van agressie'*. Het is de taal van het interstatelijk conflict. De conflicten van onze tijd zijn, als eerder opgemerkt, voornamelijk van intrastatelijke aard. Etnische en godsdienstige geweldsuitbarstingen, genocide en ernstige repressie van eigen burgers, zoals in de zogeheten Arabische Lente aan de orde was. Kortom, conflicten binnen en niet tussen soevereine staten. Daar kan de wereld toch niet werkeloos bij toekijken? Vandaar de pleidooien tot interventie om humanitaire redenen, redenen waarin het Handvest niet expliciet voorziet. Hoe daarover te oordelen? Een eerste tegenwerping is dat het beginsel van de staatssoevereiniteit zelf een humanitaire kern heeft. Immers, het stelt staten in staat de eigen bevol-

king te beschermen tegen inbreuken van eigen onafhankelijkheid en territoriale integriteit. Het is goed om die klassieke kern voor ogen te houden voordat het beginsel te gemakkelijk wordt gerelativeerd. Een tweede probleem is wie gerechtigd is tot interventie als de humaniteit geschonden wordt. Eerst zal toch gezaghebbend moeten worden vastgesteld dat het kwaad zodanig is dat interventie is gerechtvaardigd. Wie mag dat vaststellen? En zijn daarvoor te objectiveren gronden te vinden ter voorkoming van willekeur?

De Antirevolutionaire volkenrechtgeleerde Anema hield als senator van de ARP op 24 januari 1949 in een begrotingsrede een vurig pleidooi voor het christelijk beginsel van de humanitaire interventie. Hij baseerde dit op het gebod van de naastenliefde, de oorsprongseenheid van het menselijk geslacht die tot onderlinge bijstand verplicht, morele betrokkenheid bij het functioneren van andere staten en het gebod om degene die verdrukt wordt, te helpen. Onmiddellijk daarop waarschuwt hij echter voor misbruik van dit humanitaire recht. Daarom stelt hij de eis dat slechts geïntervenieerd mag worden *'wanneer er is een machtige, grote Staat of Mogendheid, die volkomen onpartijdig is en daardoor onverdacht, die er geen eigenbelang bij heeft en die bereid en in staat is op vruchtbare wijze te interveniëren'*. Het is een fraai voorbeeld van een politicus die de idealist in hem wil verhinderen brokken te maken. Nog beter is het, zo sluit hij af, wanneer dit recht uitsluitend gebruikt wordt door een collectiviteit van staten of een internationaal bevoegd en geschikt orgaan. En daarmee zijn we weer in onze tijd met een Veiligheidsraad en een Handvest met een geweldverbod.

Van humaniteit naar recht

De conclusie is dan ook onvermijdelijk: er is onvoldoende grond steun te geven aan een doctrine van humanitaire interventie. Het humanitaire argument is te onbepaald, te vatbaar ook voor een eenzijdig gezindheidspolitieke benadering en stuit juridisch af op het soevereiniteitsbeginsel. Niet valt te ontkennen dat dit een onbevredigende conclusie is. Hoe valt bijvoorbeeld te verdedigen dat het Internationaal

Strafhof wel bevoegd is te oordelen over ernstige delicten als genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven, terwijl de statengemeenschap, die dat Strafhof in het leven heeft geroepen, kennelijk geen bevoegdheid heeft via militaire interventies deze misdrijven te voorkomen of te stuiten?

Is er geen andere politieke en volkenrechtelijke weg om de fundamentele overtuigingen van Anema, ontleend aan de christelijke levensbeschouwing, te honoreren? Wie hier een oplossing wil vinden zal de reikwijdte van het beginsel van de soevereiniteit moeten herwegen. Artikel 90 van onze Grondwet stelt als overheidstaak het bevorderen van de internationale rechtsorde. Niet dus het bevorderen van humaniteit of het nationaal eigenbelang. Centraal staat de overtuiging dat het samenleven van staten niet uitsluitend mag worden gezien in termen van macht of belangen, maar dat gestreefd moeten worden naar een internationale rechtsstructuur. Dit streven is niet iets bijzonders, het sluit aan bij vereisten van het internationale verkeer. Zo is het sluiten en naleven van verdragen onderworpen aan rechtsregels. Er zijn beginselen van volkenrecht, die door elke staat moeten worden geaccepteerd. Het geweldverbod van het VN-Handvest is daarvan wel het duidelijkste voorbeeld. Staten zijn lid van internationale organisaties – de Europese Unie is daarvan een zeer vergaande vorm – waarin rechtsregels gelden. Het Internationaal Strafhof belichaamt de gelding van internationaal strafrecht met als oogmerk burgers te beschermen tegen misdrijven begaan door de eigen overheden c.q. overheidspersonen. Aanvaarding van die jurisdictie is een inperking of binding van de eigen soevereiniteit. Inmiddels hebben 120 staten dat gedaan. Kortom, het is niet alleen macht die internationale relaties vormgeeft, ook het recht doet dat.

Gerechtigheidstekort

Als nu humaniteit een onvoldoende grond is voor een ingrijpen in extreme situaties, is er dan een grond in het recht te formuleren? Dat het volkenrecht en het Handvest van de VN hierin niet met zoveel woorden voorzien behoeft het zoeken naar een heldere rechts-

grond niet te stuiten. Sterker, het ligt zelfs in de rede om deze weg te bewandelen. Immers, het Handvest van de VN is op het ons aan-gelegen punt sterk getekend door de periode van ontstaan. Overheersend was toen de wil een nieuwe oorlog te voorkomen. Het Handvest kent wel het woord gerechtigheid, maar de voornaamste doelstelling van het VN-systeem is het handhaven van internationale vrede en veiligheid. Daarom is er ook een Veiligheidsraad met bijzondere bevoegdheden ter zake

FOTO: KFOR



Een Griekse militair gooit wapens in een oven in Kosovo; vooral na het ingrijpen van de NAVO werd de doctrine van de humanitaire interventie opnieuw geagendeerd

van ‘de vrede, vredebreuk en daden van agressie’ (Titel Hfdst. VII Handvest). Om nieuwe oorlogen te voorkomen werden daarom ongeken- de stappen genomen. Het beginsel van de staatssoevereiniteit en de keerzijde daarvan, het non-interventiebeginsel, werden funderend, en er kwam een geweldverbod. Afgezet tegen de geschiedenis was dat bijna een utopische greep. Toch bevreedt het dat toen nauwelijks tot geen aandacht werd gegeven aan de vraag hoe met staten moest worden omgegaan die de eigen burgers uitmoorden. Bevreemdend, want de herinnering aan de Holocaust was toen immers nog zeer vers.

Deze eenzijdigheid maakte het mogelijk dat ook na de Holocaust in tal van landen de meest verschrikkelijke misdaden werden begaan – denk aan Cambodja en Rwanda – zonder dat werd ingegrepen. De conclusie is dan ook

gewettigd dat het naoorlogse internationale systeem en het recht gekenmerkt werden door een groot gerechtigheidstekort.

De oorzaak hiervan ligt in een verabsolutering van het soevereiniteitsbegrip. Die weeffout is begonnen bij de Vrede van Westfalen, die een einde maakte aan het door godsdienstoorlogen verscheurde Europa. Die godsdienstvrede werd gekocht met het introduceren van een vrijwel absolute soevereiniteit van staten. Als tussen staten geen overeenstemming meer bestond over de alles overkoepelende gelding van Gods' soevereiniteit dan moesten zij zelf maar soeverein zijn. En daar ligt niet alleen het begin van de verabsolutering van de staatssoevereiniteit, maar ook het begin van de notie van de amorele staat, waarover eerder Machiavelli al

door haar vertegenwoordigers wordt bevestigd. Daar ligt dan ook de grens van haar soevereiniteit. Die overheid is niet slechts verantwoording schuldig aan zichzelf, zij heeft een mandaat, waaraan zij dient te gehoorzamen. Tot dat mandaat behoort de zorg voor het welzijn van haar burgers, te beginnen bij het garanderen van veiligheid. In het calvinistisch verzetsrecht uit de zestiende eeuw is erkend dat dit mandaat opgezegd mag worden als het wordt geperverteerd en zich op systematische en levenbedreigende wijze keert tegen de eigen burgers. Dat verzetsrecht keerde zich tegen moderne contracttheorieën, die de grondslag gingen vormen voor de absolute monarchieën van die tijd, voor het staatsabsolutisme. In feite kwam in die humanistische opvattingen de staat boven de wet en het recht te staan en dat is precies ook het vraagstuk dat wij nu bespreken.

Juristen en theologen van voornamelijk calvinistische huize verzetten zich daar als eersten tegen en maakten school als de monarchomachen, de tirannenbestrijders. Alleen God is absoluut en alleen Zijn wet is bepalend voor de juiste uitoefening van macht. En niet andersom.

De vraag is nu of deze normatieve bepaling van de staat een internationaal-rechtelijk effect moet kunnen krijgen. Moet het juridisch mogelijk zijn dat een staat zijn soevereiniteit verliest, en daarom als het ware internationaal 'onder gezag' wordt gesteld? En zo ja, wie is dan daartoe bevoegd?

Het interessante is nu dat op het niveau van de VN zelf in deze discussie een eerste stap is gezet met de introductie van het beginsel van *Responsibility to protect*. In 2005 hebben staats-hoofden en regeringsleiders in het verband van de zestigste vergadering van de Algemene Vergadering van de VN een document aangenomen, waarin onder meer het volgende is geponeerd: 'Each individual State has the responsibility to protect its populations from war crimes, ethnic cleansing, and crimes against humanity'. Deze normatieve eis, die revolutionair mag worden genoemd, richt zich vanzelfsprekend tot de staten die het aangaan. Er wordt echter aan toegevoegd dat bij gebleken onwil de collectieve verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap wordt geacti-

Moet het juridisch mogelijk zijn dat een staat zijn soevereiniteit verliest en 'onder gezag' wordt gesteld?

had geschreven. Daar ligt de oorzaak van de moeite om aan staten zelf een externe maat van recht voor te houden of op te leggen. In het eeuwenoude dilemma tussen machtsstaat of rechtsstaat wordt nog niet een begin van een keuze gemaakt.

Dat hier van een ernstig manco sprake is mag duidelijk zijn. Het is de ontkenning dat ook de internationale orde morele grondslagen kent en behoort te verdisconteren. Dat deze ontkenning om redenen van macht de heersende opvatting is neemt die moraliteit niet weg. De solidariteit en onderlinge verbondenheid en betrokkenheid en het besef van wederzijdse verantwoordelijkheid van mensen houdt geen halt voor staatsgrenzen. Het is, zo zeg ik met Anema, een frustreren van de doorwerking van het gebod van de naastenliefde. De wens om dat gebod ook internationaal te doen gelden is het waarheidselement in het eerder genoemde kosmopolitisme.

Responsibility to protect

De overheid ontleent haar gezag aan God, die haar heeft ingesteld en aan het volk gegeven en

veerd en dat het dan aan de Veiligheidsraad is om passende maatregelen te nemen, de inzet van militair geweld niet uitgezonderd.

Voor het eerst in eeuwen is het beginsel van staatssoevereiniteit van een normatieve bepaling voorzien, geconditioneerd. Het is een stap die, ook op basis van een christelijke visie op de staat en zijn normatief begrensde legitimiteit, verwelkomd kan worden. Hier wordt immers de vanouds soevereine staatsmacht op het cruciale punt van de bescherming van burgers voor het eerst aan regels van het recht gebonden en wordt er ter zake ook een collectieve verantwoordelijkheid voor de internationale statengemeenschap geponereerd. Het is een benadering die mijns inziens de voorkeur verdient boven de doctrine van de humanitaire interventie.

Men denke niet licht over deze omslag in denken. Het betekent immers ook dat er een morele plicht gaat rusten op de statengemeenschap actie te ondernemen in het geval van deze ernstige misdaden. Wij zijn dan wel de vrijblijvendheid voorbij. Was er in de wereld in het geval van de genocide in Rwanda nog sprake van morele verlegenheid over eigen passiviteit, nu zal men zich verantwoordelijk weten op grond van zelf aanvaarde beginselen. En daarna komen nog de praktische problemen, die legio zullen zijn. De VN beschikt immers niet over eigen interventiemogelijkheden, al biedt het Handvest daarvoor wel een grondslag die op goede gronden nooit is benut.

In de traditie van de rechtvaardige oorlog is de eerste vraag een rechtsvraag, namelijk of er voldoende legitimatie is voor militair ingrijpen. Het nieuwe beginsel van de Responsibility to protect is een nieuwe, internationaal-rechtelijke handreiking om die vraag verantwoord te beantwoorden. Vanzelfsprekend zullen ook de andere criteria moeten worden meegewogen, bijvoorbeeld de eis van proportionaliteit en die van de goede intentie. Ik memoreerde al dat de Veiligheidsraad bij de mandatering van acties tegen Libië voor het eerst dat mandaat onderbouwde met een verwijzing naar het beginsel van de Responsibility to protect. Het zou goed

FOTO VN, A. BUKENG



Soms moet – gelet op de te vrezende ongewenste gevolgen van een interventie – noodgedwongen worden volstaan met soft power, zoals in Syrië

zijn wanneer de VN in een evaluatie van die inzet ook aan die eerste toepassing van het beginsel kritische aandacht geeft. Ook zou het goed zijn dat de vraag wordt beantwoord waarom niet van meet af aan de onwettigheid van het regime van Gadaffi werd uitgesproken en ook of nog vol te houden is dat is voldaan aan de eis van proportionaliteit bij de inzet van geweld.

Het beginsel van de Responsibility to protect moet wel tegen zichzelf in bescherming worden genomen. Immers, niet elke weigering van een overheid de eigen burgers of bijvoorbeeld etnische minderheden te beschermen mag leiden tot interventie van buitenaf, laat staan een militaire. De internationale verantwoordelijkheid is een begrensde en mag alleen dan worden ingeroepen als er sprake is van zeer ernstige misdaden. Ik wijs nogmaals op het type delicten waarover het Internationaal Strafhof mag oordelen. Bescherming is ook nodig tegen kritiek dat het pas dan zal worden toegepast als daarmee ook en vooral de belangen van anderen, bijvoorbeeld grootmachten, worden gediend.

Ik meen daarom dat de Veiligheidsraad de betekenis en reikwijdte van dit nieuwe beginsel moet verduidelijken, bijvoorbeeld in een gezag-

hebbende verklaring. En wel op twee manieren. Allereerst moet uitgesproken worden dat het mandaat van de Raad op grond van het relevante Hoofdstuk VII van het Handvest daadwerkelijk is verruimd. Zijn bevoegdheid betreft niet alleen meer de interstatelijke *'bedreigingen van de vrede, vredebreuk en daden van agressie'*, maar ook het mandateren van een geweldsinterventie wanneer de interne rechtsorde van een staat in ernstige mate wordt geschonden. Het gaat niet alleen meer om veiligheid, maar ook om humaniteit en gerechtigheid.

In de tweede plaats, daar nauw mee samenhangend, moet het beginsel voor dat doel zo worden geoperationaliseerd dat duidelijk is dat alleen dan een interventie geoorloofd is wanneer er sprake is van zeer ernstige schendingen van het recht, van misdrijven begaan door een overheid, zoals genocide, etnische of religieuze zuivering of omvangrijk en structureel geweld tegen de bevolking. Niet elk binnenlands conflict met geweldsuitbarstingen rechtvaardigt een interventie van buitenaf. Er moet derhalve sprake zijn van een criminele evidentie. Alleen dan kan rechtens op de soevereiniteit van een staat worden ingebroken. Met het oog op een herstel van nieuwe en rechtvaardige interne verhoudingen tussen overheid en burgers.

Hoogmoed

Met dit betoog heb ik de grenzen van legitimiteit verkend en ook niet meer dan dat. De vraag naar de rechtvaardiging van passiviteit of activiteit is onderdeel van het zoeken naar publieke gerechtigheid, ook in internationale aangelegenheden. Het zou echter een misverstand zijn te denken dat hiermee de deur is opengezet naar een praktijk van veelvuldig interventiëren. Het gebruik van geweld is en blijft een ultimum remedium! Alvorens daartoe te besluiten kan een heel scala van maatregelen, wel aangeduid als het gebruik van soft power, worden benut. Vaak zal dat voldoende zijn. Soms moet daarmee, luttelend op de te vrees ongewenste gevolgen van een interventie, noodgedwongen worden volstaan. Denk aan Syrië of – al veel langer – Noord-Korea. Men moet overigens altijd beseffen dat in de inter-

nationale politiek zelden gevallen aan elkaar gelijk zijn.

Waar het om gaat is dat een rechtvaardigingsgrond voor een interventie een noodzakelijke, maar niet een voldoende voorwaarde is. De reële angst voor een veel groter conflict, de onzekerheid of een nieuwe, stabiele situatie kan worden bereikt of de militaire risico's kunnen een interventiebesluit stuiten. En behoren dat ook te doen, gelet op de regels van de traditie van de rechtvaardige oorlog. Ik heb slechts getracht het waardevolle en onopgeefbare beginsel van de staatssoevereiniteit te bevrijden van zijn hermetisch karakter. Na het recht volgt echter de praktijk en die zal weerbarstig genoeg zijn.

Dit betoog leidt nog tot een andere afgrenzing. Ik keer daarvoor terug naar de waarschuwing van Augustinus tegen de hoogmoed. Die keert zich niet slechts tegen een persoonlijke ondeugd, maar op politiek terrein tegen de arrogantie van de macht. Die arrogantie betreft niet slechts de wil tot heersen in plaats van dienen, maar leidt vaak ook tot een gevaarlijke overmoed en een verstoord begrip van de werkelijkheid. Van overmoed was sprake bij Amerikaanse neoconservatieve denkers, die in het laatste decennium van de vorige eeuw het 'opleggen' van de democratie een legitiem oogmerk van interventies vonden. Mijn betoog biedt daarvoor geen enkele rechtvaardiging. Irak is het meest recente en meest duidelijke voorbeeld van het euvel van een verstoord werkelijkheidsbesef. De Amerikaanse militaire overmacht en politieke overmoed benamen het zicht op de complexiteit van het multi-etnische en religieuze karakter van het land dat men was binnengevallen en dat daarna weer moest worden opgebouwd. Dit type overmoed – en ik kom nog één keer terug op Augustinus – miskent het tragische karakter van ons ondermaanse, waarin spanning, twist en chaos de leefsfeer bepalen. Het behoort tot het realistische karakter van de christelijke politiek te beseffen dat de volmaakte rechtvaardigheid in een staat en tussen staten op aarde nooit zal bestaan. Dat met die constatering niet hoeft te worden volstaan is de strekking van dit betoog. ■