



Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Afdeling Internationaal en Europees recht

Oudemanhuispoort 4-6
1012 CN Amsterdam
Postbus 1030
1000 BA Amsterdam

T 020 5252833

Interventie Syrië

Datum
29 augustus 2013

Opgemaakt door
Prof.dr. P.A. Nollkaemper

Interventie Syrië

Inleiding

Op 28 augustus is mij gevraagd te adviseren over drie vragen die betrekking hebben op een mogelijke inzet van militaire middelen als reactie op het gebruik van chemische wapens door Syrië. Deze drie vragen hebben achtereenvolgend betrekking op de mogelijke rechtsgrondslag van een dergelijke inzet van militaire middelen, de betekenis van de “Responsibility to Protect” in dit verband, en mogelijke reacties op schendingen van het verbod op het gebruik van chemische wapens. De drie vragen hangen nauw samen, en de antwoorden dienen in onderlinge samenhang te worden gelezen.

Bij de onderstaande bespreking van deze vragen neem ik aan dat voldoende overtuigend wordt vastgesteld dat de regering van Syrië verantwoordelijk is voor de recente aanval met chemische wapens. Een militaire reactie, op welke grond dan ook, is alleen toelaatbaar indien de feiten voldoende zijn vastgesteld. Nu de vragen geen betrekking hebben op het proces van feitenvaststelling, laat ik dit aspect in dit advies terzijde.

- 1. Zou het rechtmatig kunnen zijn om – gezien de humanitaire noodsituatie in Syrië, alsmede de gebleken onmogelijkheid in de Veiligheidsraad te besluiten op grond van Hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties – met militaire middelen in te grijpen in Syrië? Biedt het begrip “humanitaire interventie” in dit verband een deugdelijk volkenrechtelijk mandaat?**

Algemene opmerkingen

Naar geldend internationaal recht is ingrijpen met militaire middelen in Syrië in de gegeven situatie onrechtmatig. Het VN Handvest verbiedt het gebruik van geweld (art. 2 lid 4). De enige uitzonderingen die het Handvest kent (mandaat van de Veiligheidsraad en zelfverdediging) zijn in de gegeven situatie niet van toepassing.

De schending van een gewoonterechtelijk verbod op het gebruik van chemische wapens door Syrië, hoe ernstig ook, biedt geen rechtsgrondslag voor het gebruik van geweld. In een ver verleden was het praktijk om met militaire middelen te reageren op schendingen van internationaal recht. Een dergelijke reactie werd destijds niet onrechtmatig geacht. Het VN Handvest heeft de rechtsgrondslag voor dergelijke reacties echter weggenomen, tenzij sprake is van een mandaat van de Veiligheidsraad of zelfverdediging.

Naar geldend volkenrecht biedt het begrip humanitaire interventie geen afzonderlijke uitzondering op het verbod op het gebruik van geweld. Mondiaal zijn de opvattingen over humanitaire interventie te zeer verdeeld om te kunnen spreken van een geldend recht op humanitaire interventie. De conclusies van het AIV/CAVV advies inzake Humanitaire Interventie van 2000 staan wat dit betreft overeind.

Het volkenrecht is echter niet statisch. De huidige situatie waarin staten misdrijven kunnen begaan tegen hun bevolking zonder adequate reactie die die burgers bescherming biedt, is ook gezien vanuit het belang van de internationale rechtsorde uiterst onbevredigend. Het verdient aanbeveling om te streven naar, en deel te nemen aan, een rechtsontwikkeling die hierin verandering brengt.

Het ondersteunen, en in de praktijk brengen van, humanitaire interventie is een van de middelen die hiervoor kunnen worden ingezet. De interventie in Kosovo in 1999 en de notitie humanitaire interventie (2001)¹ kunnen in dit licht worden beoordeeld.

¹ TK 2001–2002, 27 742, nr. 5.

Interventie Syrië

Het ontwikkelen van een recht op humanitaire interventie kan voorts worden gegrond op een brede interpretatie van het beginsel ‘necessity’, een beginsel dat het toelaat om acties te ondernemen die als zodanig onrechtmatig zijn, maar die kunnen worden gekwalificeerd als ‘the only means of safeguarding an essential interest ... against a grave and imminent peril’. Op dit moment lijkt dit beginsel niet voldoende breed te worden geïnterpreteerd om te kunnen worden toegepast ter rechtvaardiging van humanitaire interventie, maar het is wel een beginsel dat zich leent voor rechtsontwikkeling.

Of deze rechtsontwikkeling wordt gesteund is een politieke keuze. Ik maak hierbij echter drie kanttekeningen.

Ten eerste: de rechtsontwikkeling in de richting van een recht op humanitaire interventie is tot nu toe uiterst beperkt (zie ook het voornoemde AIV/CAVV advies). De statenpraktijk rond de interventie in Kosovo is niet eenduidig. Het debat in de VN rond de “Responsibility to Protect” laat weinig steun zien voor een recht op humanitaire interventie buiten de Veiligheidsraad om. In dit opzicht bevindt een eventueel recht op humanitaire interventie zich in een zeer vroege fase van ontwikkeling.

Ten tweede: omdat naar geldend recht humanitaire interventie onrechtmatig is, is het in het (enigszins hypothetische) geval waarin Syrië de kwestie voor zou leggen aan een internationale tribunaal, aannemelijk dat dit tribunaal zal oordelen dat militaire interventie onrechtmatig was. Dat risico moet worden afgewogen tegen het gewicht dat wordt gehecht aan de gewenste rechtsontwikkeling. Hierbij moet de waarschijnlijkheid dat die ontwikkeling zich op lange termijn realiseert in aanmerking worden genomen.

Ten derde: gezien het fundamentele belang van het verbod op het gebruik op het geweld, moet uiterst voorzichtig worden omgegaan met ontwikkelen van nieuwe uitzonderingen. Elke nieuwe uitzondering biedt een risico van misbruik en kan leiden tot meer gebruik van geweld. De situatie waarin de uitzondering van humanitaire interventie van toepassing wordt geacht, en de voorwaarden waaraan moet worden voldaan, moeten nauw worden omschreven. Hierbij moet rekening worden gehouden met de steun die bij andere staten bestaat voor dergelijke voorwaarden.

De criteria voor humanitaire interventie zoals geformuleerd in de notitie humanitaire interventie (2001), bieden een goed aanknopingspunt voor de voorwaarden waaronder humanitaire interventie aanvaardbaar zou kunnen worden geacht, al merk ik op dat het aanbeveling zou verdienen om deze voorwaarden te vereenvoudigen.

Toepassing op Syrië

Het antwoord op de vraag of de gegeven situatie in Syrië past binnen dit zich ontwikkelende kader voor humanitaire interventie, is in belangrijke mate feitelijk en politiek van aard. Ik merk echter op dat het, op grond van de gegevens die mij ter beschikking staan, niet evident is dat aan de in de notitie humanitaire interventie (2001) geschetste voorwaarden is voldaan.

Belangrijke voorwaarden voor een recht op humanitaire interventie (die ook zijn aanvaard in de notitie humanitaire interventie (2001)) zijn dat er sprake is van een dringende noodzaak en dat het primaire doel van de interventie het stoppen van de schendingen is. Humanitaire interventie zou alleen tot doel kunnen hebben het wegnemen van een bedreiging van mensenlevens. Humanitaire interventie is per definitie preventief. Het primaat dat sommige staten hebben gegeven aan ‘bestrafing’ als doel van een gewapende aanval op Syrië, past niet binnen het zich ontwikkelende recht op humanitaire interventie.

Het is een politieke beoordeling in hoeverre een gewapende interventie als reactie op de recente aanval met chemische wapens een preventieve doelstelling heeft en preventieve effecten kan hebben. Het is

Interventie Syrië

ook een politieke beoordeling of in het concrete geval van Syrië er daadwerkelijk een bedreiging bestaat dat er opnieuw chemische wapens zullen worden gebruikt. Op grond van de mij ter beschikking staande informatie staat het niet vast dat hiervan sprake is. Hoe dan ook, een aanval die alleen als bestraffende reactie wordt gekwalificeerd, past niet in, en biedt ook geen steun aan, een recht op humanitaire interventie. Een dergelijke aanval kan niet anders dan als onrechtmatig worden beschouwd.

Tot slot merk ik op dat het overgaan tot humanitaire interventie ook een politieke en juridische verantwoordelijkheid met zich meebrengt voor de situatie die door de interventie tot stand wordt gebracht.

2. In hoeverre is het kader van “Responsibility to Protect” juridisch relevant voor de situatie in Syrië, en zo ja, wat volgt daaruit bij schending door het Syrische regime van de rechten van zijn burgers, o.a. in geval van een aanval met chemische wapens mocht komen vast te staan?

Ingevolge de “Responsibility to Protect” dient, in geval een aanval met chemische wapens vast komt te staan, de internationale gemeenschap haar verantwoordelijkheid (‘responsibility’) te nemen om de burgers van Syrië te beschermen. Conform de door binnen de VN aanvaarde definitie, leidt “Responsibility to Protect” echter niet tot een verandering in het regime voor het gebruik van geweld zoals geschetst onder 1.

Gewapende reacties kunnen volgens de “Responsibility to Protect” alleen op mandaat van de Veiligheidsraad worden uitgevoerd. In deze zin kan de “Responsibility to Protect” worden gezien als een andere onderstreping van de verantwoordelijkheid die de Veiligheidsraad in deze situaties heeft en moet nemen.

Noch in de rapporten van de Secretaris-Generaal, noch in de politieke debatten op basis van die rapporten, is steun te vinden voor de opvatting dat de “Responsibility to Protect” een grondslag biedt voor humanitaire interventie buiten de Veiligheidsraad om.

Vanzelfsprekend biedt de “Responsibility to Protect” steun voor een groot aantal andere reacties van staten en internationale organisaties, op een situatie waarin een staat niet bij machte is bescherming te bieden of, zoals in de gegeven situatie, zelf de burgers aanvalt. Deze reacties bieden echter een alternatief, en geen grondslag voor, de inzet van militaire middelen. Om deze reden laat ik ze hier buiten beschouwing.

3. Indien het gebruik van chemische wapens tegen de eigen bevolking door het Syrische regime vast komt te staan, op welke manier is het mogelijk voor derde Staten om te reageren op deze schending van het recht, en verder gebruik van chemische wapens te voorkomen?

Syrië is niet gebonden aan het Verdrag inzake chemische wapens. Het is goed verdedigbaar om het verbod op het gebruik van chemische wapens als deel van het gewoonterecht te beschouwen (hoewel het feit dat een aantal staten chemische wapens blijft bezitten tegen een dergelijk recht pleit).

Indien het verbod op chemische wapens als gewonterechtelijke norm wordt erkend, is het wenselijk om op schendingen van dat verbod daadkrachtig te reageren, Zonder daadkrachtige reactie bestaat het gevaar dat het verbod op het gebruik van chemische wapens wordt ondermijnd.

Gezien het belang van het verbod op het gebruik van chemische wapens, zijn derde staten en internationale organisaties verplicht om samen te werken om een einde te maken aan de schending.

Interventie Syrië

Hiervoor heeft de internationale gemeenschap een veelheid van middelen ter beschikking, waaronder gebruik van geweld op mandaat van de Veiligheidsraad en sancties, al dan niet op gezag van de Veiligheidsraad.

Het volkenrecht laat het echter niet toe om over te gaan tot gebruik van geweld als reactie op een schending van een al dan niet fundamentele regel van internationaal recht. Zoals onder 1. opgemerkt, heeft het VN Handvest dit voorheen bestaande recht op dergelijke reacties uitgesloten. Het lijkt mij niet in het belang van een stabiele internationale rechtsorde om een recht te erkennen dat het staten toe zou staan om met geweld te reageren op schendingen van internationaal recht, anders dan in de onder 1. genoemde situaties.