

Abraham M. Verheij

## ***Ter bevordering van de internationale rechtsorde***

Legitimatie van Nederlandse deelname aan vredesoperaties, 1990-2003





# Ter bevordering van de internationale rechtsorde

Legitimatie van Nederlandse deelname aan vredesoperaties, 1990-2003

Abraham M. Verheij

Definitieve versie; 11 januari 2010

Masterscriptie voor de studie Geschiedenis, traject Politieke Geschiedenis

Radboud Universiteit Nijmegen, 2009

Begeleider: Dr. Stefan Dudink

Voorkant:

Nederlandse inzet in (van boven naar beneden) Noord-Irak, Bosnië-Herzegovina en Afghanistan.  
Foto's afkomstig van de website van het Nederlands Instituut voor Militaire Historie: [www.nimh.nl](http://www.nimh.nl).

## Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
<b><i>Vredesoperaties, mensenrechten en het historische perspectief</i></b>	<b>4</b>
<b><i>Provide Comfort</i></b>	<b>9</b>
1.1 Achtergrondinformatie	9
1.2 Provide Comfort in de Nederlandse politiek	10
1.3 Legaliteit door de Veiligheidsraadmandaat	10
1.4 De schijn van legaliteit door samenwerking met de Verenigde Naties	12
1.5 Legitimiteit door humanitaire nood	13
1.6 Legitimiteit door de Nederlandse rol in internationale politiek	15
<b><i>UNPROFOR</i></b>	<b>17</b>
2.1 Achtergrondinformatie bij de missie	17
2.2 UNPROFOR in de Nederlandse politiek	19
2.3 Legaliteit door Veiligheidsmandaat	20
2.4 Legitimiteit door humanitaire nood en mensenrechten	21
2.5 Legitimiteit door de Nederlandse rol in internationale politiek	25
<b><i>Allied Force</i></b>	<b>27</b>
3.1 Achtergrondinformatie	27
3.2 De Kosovocrisis in de Nederlandse Politiek	29
3.3 Volkenrechtelijke legaliteit en Atlantisch unilateralisme	30
3.4 Legitimiteit door mensenrechten en humanitaire situatie	33
3.5 Legitimiteit door Nederlandse rol in de internationale politiek	36
<b><i>De erfenis van Allied Force en de confrontatie met een nieuwe vijand</i></b>	<b>38</b>
4.1 Een nieuw toetsingskader voor deelname aan vredesoperaties	38
4.2 De hernieuwde discussie over soevereiniteit en mensenrechten in de VN	40
4.3 De Nederlandse militaire inzet in Afghanistan en Irak	41
Nederlandse deelname aan missies in Afghanistan	42
Nederlandse deelname aan SFIR in Irak	47
<b><i>Conclusie</i></b>	<b>52</b>
<b><i>Literatuurlijst</i></b>	<b>57</b>
<b><i>Bijlagen</i></b>	<b>61</b>
Bijlage 1     Lijst van gebruikte afkortingen	61
Bijlage 2     Overzicht van kabinetten en relevante bewindspersonen	62

## Inleiding

---

To those who share [the] liberal Faith, foreign policies and even wars that defend these principles, as in Kosovo, can be right even if established international law says they are wrong.<sup>1</sup>

Robert Kagan

Na het einde van de Koude Oorlog vond in de vroege jaren negentig een enorme groei plaats van het aantal “vredesoperaties”.<sup>2</sup> Dit hing samen met de mondiale toename van het aantal burgeroorlogen in deze periode, maar belangrijker was de beëindiging van de verlamdende Oost-West tegenstelling. De besluitvorming in de Veiligheidsraad werd aanzienlijk versoepeld doordat de permanente leden niet langer elkaars initiatieven wegstemden met hun vetorecht. Het verstrekken van resoluties met mandaten voor militaire operaties verliep hierdoor veel gemakkelijker dan voorheen, toen alle conflicten werden voorgesteld als onderdeel van de Koude Oorlog. In reactie op deze geopolitieke verschuiving formuleerde de Verenigde Naties met het rapport *An Agenda for Peace* (1992)<sup>3</sup> al snel een ambitieuze agenda op het gebied van vrede en veiligheid, die op veel internationaal draagvlak kon rekenen. Vredesmissies werden hierdoor in de jaren negentig een belangrijk en veelbesproken onderdeel van de internationale politiek. De grote aandacht voor het onderwerp komt doordat militaire interventie het uiterste middel is dat de internationale gemeenschap kan inzetten tegen staten die het internationaal recht schenden, wat pas zal gebeuren indien diplomatie en eventuele sancties niet hebben geholpen om tot een oplossing te komen. Daarnaast is de fysieke aanwezigheid van soldaten, anders dan diplomatie, duidelijker waarneembaar voor de media, waardoor er relatief veel attentie naar uitgaat. Dit wordt nog versterkt als de regering, in deze scriptie die van Nederland, deelname overweegt en het risico bestaat van “eigen” slachtoffers.

Naast de enorme toename van het aantal vredesmissies kan in de vroege jaren negentig ook een verandering worden waargenomen in het soort operaties. Voorheen lag de nadruk op vredeshandhaving, maar nu werden vredesoperaties uitgebreid met bijvoorbeeld stabilisatie- en wederopbouwverantwoordelijkheden. Dit is een enigszins omstreden ontwikkeling omdat de internationale gemeenschap zich feitelijk gaat bemoeien met de interne aangelegenheden van het “gastland”, zoals corruptie, de humanitaire situatie en handhaving van de fundamentele mensenrechten. In het volkenrecht is deze inbreuk op de statelijke soevereiniteit niet toegestaan, tenzij de Veiligheidsraad ermee instemt, of als het gastland toestemming verleent. Dit eerste was voor het einde van de Koude Oorlog uiterst zeldzaam, en bij de tweede rechtsgrond voor interventie kan zeker in burgeroorlogen getwijfeld worden aan het gezag en de legitimiteit van de regering. Dit zorgde ervoor dat in de jaren negentig de discussie over de tegenstelling tussen soevereiniteit en mensenrechten in relatie tot vredesmissies sterk opleefde. Dit werd nog versterkt door problematische interventies als de missie Allied Force in Kosovo (1999). Het citaat van Robert Kagan boven aan deze pagina schetst de situatie waarin veel NAVO-landen en andere liberale democratieën zich op dat moment bevonden. Enerzijds werd het internationaal recht hooggehouden, maar anderzijds stonden de Servische regering en de Veiligheidsraad internationaal ingrijpen tegen de mensenrechtenschendingen in Kosovo in de weg. Dat toch tot actie is overgegaan lijkt een indicatie dat vanaf het einde van de Koude Oorlog zich een paradigmawisseling heeft voltrokken in de internationale politiek. Tot de val van de muur werd statelijke soevereiniteit hoog gehouden en was interventie enkel mogelijk in de marge van het Oost-West conflict. Tegen het einde van

---

<sup>1</sup> R. Kagan, *The return of history and the end of dreams* (Londen 2008) 66-67.

<sup>2</sup> De termen vredesmissie en vredesoperatie worden algemeen gebruikt voor een breed scala aan militaire operaties. Het zijn niet altijd de meest passende termen, maar ook in deze scriptie worden ze gebruikt als alomvattende aanduidingen voor internationale militaire operaties die variëren van crisisbeheersingsoperaties tot humanitaire interventies en peacebuilding missions.

<sup>3</sup> *An agenda for peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council (New York, 1992).

de jaren negentig waren de NAVO-bondgenoten bereid tot een volkenrechtelijk gezien illegale interventie in Servië, die werd gerechtvaardigd in termen van mensenrechten.

Nederland hoorde bij de eerste landen die vanaf de vroege jaren negentig betrokken raakten bij diverse vredesoperaties. Ook na mislukking van VN-operaties zoals in Rwanda en Bosnië-Herzegovina, waar internationale betrokkenheid niet kon voorkomen dat genocide plaatsvond, bleef Nederland actief participeren in vredesmissies. In eerste instantie lijkt deze inzet in de periode na 1990 niet opmerkelijk, want in voorgaande jaren had Nederland bijgedragen aan vredesoperaties in bijvoorbeeld Libanon en in de Sinai. Qua troepenomvang, takenpakket en militaire risico's bestonden echter grote verschillen met eerdere operaties, die de militaire inzet na de Koude Oorlog in plaatsen als Noord-Irak, Cambodja en Joegoslavië toch echt iets nieuws maakten. Over de besluitvorming rond deelname aan vredesmissies is reeds enige literatuur verschenen, evenals over het operationele verloop van de meeste operaties. Het is echter nog erg onbelicht of er ontwikkeling is in het politieke verloop rond vredesmissies en daarmee in de formele onderbouwing van Nederlandse deelname. In deze masterscriptie wordt daarom onderzocht hoe Nederland zich positioneerde ten opzichte van de verschillende hierboven beschreven veranderingen in de internationale koers ten aanzien van vredesmissies. De Nederlandse houding is het duidelijkst waarneembaar in de formele legitimatie van de operaties waaraan zelf is deelgenomen. Er is daarom besloten om bij enkele "case studies" te onderzoeken hoe de Nederlandse militaire deelname is gerechtvaardigd. Het gaat daarmee om een discoursanalyse van de officiële verantwoording van het kabinetsbeleid aan de Tweede Kamer en niet om een "politiek realistische" analyse van eventuele verborgen agenda's achter Nederlandse deelname aan vredesoperaties. De probleemstelling die gehanteerd is luidt derhalve: ***Hoe ontwikkelde de wijze waarop de Nederlandse regering deelname aan vredesoperaties legitimeert zich vanaf het einde van de Koude Oorlog tot 2003?***

De legitimiteit van een regering (of haar beleid) moet gezien worden als de basis waarop zij haar gezag baseert. Nederlandse regeringen hebben gebruikelijk de steun van een coalitiemeerderheid in de Tweede Kamer, maar bij ingrijpende besluiten als de uitzending van manschappen voor deelname aan vredesmissies zal altijd getracht worden zo breed mogelijk draagvlak te creëren in het parlement. Legitimeren is het proces waarin bewindspersonen de Tweede Kamer proberen te overtuigen van de juistheid en rechtvaardigheid van hun beleid. Bij de analyse van de legitimatie voor deelname aan vredesoperaties is gebruik gemaakt van een divers aanbod aan literatuur (te zien in de status quaestionis) en primaire bronnen. De nadruk ligt hierbij op de formele communicatie tussen de regering en de Tweede Kamer. Zo zijn veel brieven gebruikt van betrokken bewindslieden aan het parlement. Ook de Handelingen van de Tweede Kamer en de verslaglegging van de vaste commissies van Buitenlandse Zaken en van Defensie zijn veelvuldig geraadpleegd, omdat bewindslieden hierin direct in debat gaan met parlementariërs. Deze debatten zijn erg waardevol voor analyse van de formele legitimatie, omdat het kabinetsbeleid hierin wordt getoetst en eventueel bekritiseerd door parlementariërs, die ook nog alternatieve visies kunnen aandragen. Dit zorgt ervoor dat in debatten de mate van legitimiteit van het regeringsbeleid zichtbaar is in de hoeveelheid steun die het kabinet weet te verwerven voor haar standpunt. Voor analyse van de legitimaties is het kijken naar enkel Kamerstukken en de Handelingen echter niet voldoende. Hiervoor is kennis nodig van de context waartegen de politieke rechtvaardiging plaatsvond. Om legitimaties te kunnen doorgronden moet rekening gehouden worden met de betreffende conflictsituaties, maar ook bijvoorbeeld met veranderingen in het Nederlandse Defensiebeleid, eventuele (politieke) gevolgen van ervaringen zoals in Srebrenica en met internationale geopolitieke ontwikkelingen. Hiervoor is gebruik gemaakt van secundaire literatuur, maar ook van rapporten van de Verenigde Naties, Veiligheidsraadresoluties en bijvoorbeeld beleidsdocumenten van het Ministerie van Defensie.

De legitimaties die in de formele communicatie tussen regering en parlement zijn gehanteerd kunnen verdeeld worden in vier aspecten. Ten eerste is er de juridische kant, waaronder debatten over legaliteit en mandaten geschaard kunnen worden. Ten tweede zijn er de morele overwegingen voor deelname, zoals de humanitaire- en mensenrechtensituatie in het gastland. Het derde aspect is de internationale context, waarbij gedacht moet worden aan argumenten als de samenwerking met bondgenoten en de rol van de VN. Het vierde aspect beslaat discussies over het Nederlandse eigen belang, daar de internationale invloed die een land heeft wellicht wordt beïnvloed door deelname aan vredesoperaties. Binnen deze onderverdeling bestaat soms enige overlap, maar voor bronnenanalyse is het desondanks een nuttig kader.

Door gebruikte argumenten te scheiden in functionele aspecten kan de ontwikkeling door de tijd onderzocht worden van de gehanteerde legitimatie. De analyse van deze verschillende aspecten heeft geleid tot de keuze om bij het beantwoorden van de onderzoeksvraag bijzondere aandacht te besteden aan de positie van mensenrechten in het vertoog en de relatie tot het soevereiniteitsbeginsel. De verhouding tussen deze twee strijdige concepten lijkt in de onderzochte periode veranderd te zijn en staat centraal in veel internationale literatuur over recente militaire interventies. Zo heeft de Veiligheidsraad in 2006 ingestemd met resolutie 1674, waarin zij de uitgangspunten bekrachtigde van de “responsibility to protect”.<sup>4</sup> Dit is een nieuwe VN-doctrine in reactie op problemen bij besluitvorming rond “humanitaire interventies” in voorgaande jaren en in het bijzonder bij Kosovo. Humanitaire interventies zijn door verschillende auteurs op diverse wijzen gedefinieerd, maar de kern is meestal dat het gaat om: ‘Militair ingrijpen door een staat, een groep van staten of een internationale organisatie, in de binnenlandse aangelegenheden van een andere staat omwille van humanitaire doelstellingen.’<sup>5</sup> Met de “responsibility to protect” werd een poging gedaan meer rechtsgrond te creëren voor zulke humanitaire interventies door statelijke soevereiniteit ondergeschikt te stellen aan minimale handhaving van de mensenrechten. Om deze recente ontwikkelingen en de Nederlandse positie hierin op waarde te kunnen schatten is achtergrondkennis nodig van de veranderingen die de Nederlandse houding tegenover vredesmissies heeft doorgemaakt sinds de Koude Oorlog. Deze scriptie poogt hierin te voorzien.

De keuze voor de case studies is gemaakt op basis van drie criteria. Dit zijn de spreiding in tijd, de omvang van de Nederlandse deelname en de relevantie voor het debat. De spreiding van de tijd is logischerwijs wenselijk omdat in deze scriptie een ontwikkeling van de legitimatie wordt onderzocht. De omvang van de deelname is relevant omdat bij forse operaties het belang van legitimatie groter is en de kosten hoger zijn. De doelstellingen en uitgangspunten van de regering zullen beter blijken uit de omvangrijke operaties waaraan wordt deelgenomen, dan uit missies waaraan Nederland slechts een dozijn waarnemers heeft bijgedragen. Met de relevantie voor het debat wordt bedoeld dat de meest omstreden missies het interessantst zijn, omdat hierbij wederom legitimatie van groter belang zal zijn. Dit zijn vooral missies die erg vooruitstrevend waren qua takenpakket, of die een omstreden positie innamen in het internationaal recht door gebrek aan een (duidelijk) VN-mandaat. De geselecteerde missies die ieder uitgebreid worden behandeld in een hoofdstuk zijn Provide Comfort in het noorden van Irak (1991), UNPROFOR in voormalig Joegoslavië (1992-1995) en Allied Force in Kosovo (1999). In het vierde en laatste hoofdstuk wordt gekeken naar de legitimatie van initiële deelname aan missies in Afghanistan (vanaf 2001) en in Irak (vanaf 2003). Bij deze laatste operaties zal gekeken worden welke gevolgen de Amerikaanse reactie op de aanslagen van 11 september 2001 had op de legitimatie van Nederlandse deelname aan vredesoperaties.

---

<sup>4</sup> Security Council, *Resolution 1674*, S/RES/1674 (28 april 2006).

<sup>5</sup> D. Hellema en H. Reiding, ‘Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling’ in:

D. Hellema en H. Reiding ed., *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Amsterdam 2004) 7.

In deze scriptie staat de legitimatie door de Nederlandse regering van deelname aan internationale militaire missies centraal. Er wordt onderzocht of in de periode na de Koude Oorlog veranderingen zijn opgetreden in de gebruikte legitimaties, waarbij bijzondere aandacht uitgaat naar het gebruik van het mensenrechtendiscours. In deze status quaestiones wordt onderzocht wat de “stand van de kennis” is in de relevante wetenschappelijke literatuur. Hiervoor dienen publicaties uit verschillende, deels overlappende onderzoeksvelden onderzocht te worden. Het onderwerp maakt in algemene zin onderdeel uit van de geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse politiek, maar ook specifiekere literatuur over mensenrechten in de Nederlandse politiek, literatuur over het spanningsveld tussen soevereiniteit en mensenrechten en literatuur over internationale militaire operaties leveren een bijdrage aan de historische en theoretische achtergrond van deze scriptie.

### *Nederlandse buitenlandse politiek in de 20<sup>e</sup> eeuw*

Over de Nederlandse buitenlandse politiek in het algemeen zijn enkele klassiekers geschreven die lange tijd het denken gestuurd hebben. Dit zijn bijvoorbeeld de boeken geschreven in de lijn die teruggrijpt op het werk van de Utrechtse historicus Boogman, zoals *Aloofness and Neutrality* van C.B. Wels<sup>6</sup> en *Peace, Profits and Principles* van Joris Voorhoeve.<sup>7</sup> Deze auteurs gingen ervan uit dat het Nederlandse buitenlandse beleid gestuurd werd door enkele centrale waarden, genoemd in de titels van beide werken. Deze beleidstraditie zou enkele eeuwen teruggrijpen in de geschiedenis en getekend zijn door de gespannen verhouding tussen enkele van deze leidende principes. Historici als Maarten Kuitenbrouwer, Bob de Graaff en Duco Hellema braken hiermee; zij zagen deze Nederlandse beleidstraditie niet langer als een vaststaand gegeven, maar als een constructie en onderwerp van onderzoek. Kritisch historisch onderzoek toont volgens deze hedendaagse onderzoekers aan dat de “beleidstraditie” vooral als een vertoog moet worden gezien, terwijl het werkelijke uitgevoerde beleid hiermee vaak niet overeenkwam. Dat (nationale) belangen een rol spelen in de buitenlandse politiek is nog logisch en normaal, maar zij vragen zich bijvoorbeeld af waar het beeld vandaan komt dat Nederland een voorhoedeland is op het gebied van mensenrechten en moraal (de “principles”).

Tegenwoordig geldt Duco Hellema’s *Buitenlandse politiek van Nederland* als een invloedrijk standaardwerk.<sup>8</sup> Deze publicatie die inmiddels aan een derde editie toe is kan als uitkomst worden gezien van de bovenbeschreven ontwikkeling in de literatuur. In Hellema’s historische benadering is ruimte voor beleidstradities, maar een kritische, historische benadering van de politiek voert de boventoon. Het vormt een prima historische basis, maar als overzichtswerk gaat het niet erg diep in op de rol van mensenrechten in de Nederlandse politiek, de Nederlandse deelname aan vredesoperaties en de problematiek rond humanitaire interventies. Dit is een tekortkoming die elk overzichtswerk heeft en daarom is vooral gebruik gemaakt van specifiekere toegesneden literatuur.

### *Nederlandse deelname aan vredesmissies*

De enorme toename van het aantal vredesmissies na de Koude Oorlog is stevig in literatuur vertegenwoordigd. Een voorbeeld is *The new interventionism 1991-1994* van James Mayall,<sup>9</sup> dat gepubliceerd werd in 1996. Mayall onderzocht de drie grootste vredesmissies die kort na de Koude Oorlog waren uitgevoerd in Cambodja, Somalië en Joegoslavië. De nadruk licht op het zoeken naar

<sup>6</sup> C.B. Wells, *Aloofness & Neutrality, studies on Dutch foreign relations and policy-making institutions* (Utrecht 1982).

<sup>7</sup> J.J.C. Voorhoeve, *Peace, profits and principles* (Leiden 1979).

<sup>8</sup> D. Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland. De Nederlandse rol in de wereldpolitiek* (3<sup>e</sup> druk; Utrecht, 2006).

<sup>9</sup> J. Mayall, ‘introduction’ in: Idem ed., *The new interventionism 1991-1994, United Nations experience in Cambodia, former Yugoslavia and Somalia* (Cambridge 1996) 1-25.

overeenkomsten die een mogelijke verklaring bieden voor het moeizame verloop van de operaties. Mayall probeert duidelijk een antwoord te vinden op de vraag waarom het zo moeilijk was de hoge verwachtingen te vervullen die na de Koude Oorlog ontstonden rond de hervorming van de internationale gemeenschap en het werken aan een "New World Order". Een later werk dat zowel theorie als casuïstiek bevat is *Understanding peacekeeping* van Bellamy, Williams en Griffin.<sup>10</sup> Deze auteurs combineren de historische ontwikkeling van vredesoperaties met beschrijvingen van de verschillende soorten operaties en een uiteenzetting van zowel de mondiaal-politieke, als lokaal-operationele problematiek rond interventies.

De bovengenoemde publicaties zijn nuttig als achtergrondinformatie over ontwikkelingen rond vredesmissies, maar ze gaan totaal niet in op de Nederlandse bijdrage aan deze operaties. Hierover is eigenlijk maar één gedetailleerd werk verschenen: *Van Korea tot Kabul, de Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945*.<sup>11</sup> Dit overzichtswerk is geschreven door Christ Klep en Richard van Gils van het Nederlands Instituut voor Militaire History (NIMH). Aanvankelijk was het gepubliceerd als *Van Korea tot Kosovo*, maar in 2005 is een nieuwe, uitgebreide versie uitgebracht als *Van Korea tot Kabul*. Het eerste deel van het boek geeft een historisch overzicht van Nederlandse deelname aan vredesoperaties, waarbij politieke ontwikkelingen en besluitvorming tegen het licht worden gehouden. Het tweede deel van het boek is een naslagwerk van alle operaties waaraan is deelgenomen, inclusief operationele beschrijving. Beide delen zijn veelvuldig gebruikt in deze scriptie omdat ze enig in hun soort zijn, maar ook omdat ze een schat aan ordelijk weergegeven informatie bieden. Voor deze scriptie zijn politieke en operationele ontwikkelingen erg belangrijk, maar functioneren ze feitelijk slechts als achtergrondinformatie die nodig is voor het analyseren en plaatsen van legitimaties. De wijze waarop deelname aan vredesmissies is gelegitimeerd komt nagenoeg niet ter sprake in het werk van Klep en Van Gils, terwijl het in deze scriptie de kern is.

Naast *Van Korea tot Kabul* is gebruikt gemaakt van enkele publicaties die betrekking hebben op specifieke militaire operaties. De hoeveelheid literatuur over de operatie Allied Force in Kosovo bevestigt nogmaals dat deze interventie als sterk omstreden geldt. Zo heeft Simone Eysink een artikel geschreven waarin ze legaliteit en legitimiteit van Allied Force beoordeelt met het toetsingskader voor vredesoperaties uit 2001 als referentiepunt.<sup>12</sup> Rogier Koedijk heeft de politieke besluitvorming onderzocht en geplaatst in het debat over humanitaire interventie en soevereiniteit.<sup>13</sup> Voor verdere historische en politieke achtergronden bij de onderzochte vredesoperaties is gebruik gemaakt van twee standaardwerken over de politieke geschiedenis van de betreffende regio's: *Explaining Yugoslavia* van John Allcock<sup>14</sup> en *A history of the modern Middle East* van William Cleveland.<sup>15</sup> Al deze titels hebben als achtergrondinformatie een functionele bijdrage gehad bij het analyseren van legitimaties. Eysink en Koedijk hebben bovendien zelf ook enige aandacht geschonken aan de gehanteerde legitimaties, maar deden dit op een wijze die instrumenteel was voor hun analyse. Hier kan deze scriptie duidelijk een bijdrage leveren aan de literatuur, want met name naar de ontwikkeling van de gehanteerde legitimaties voor vredesoperaties is nog nagenoeg geen onderzoek gedaan. Zeker wanneer gesproken wordt over legaliteit en legitimiteit is het van groot belang te weten wat er nou precies gezegd is door de verantwoordelijke bewindslieden en hoe dit geplaatst dient te worden.

### De rol van mensenrechten in het Nederlandse beleid

Deze scriptie vangt aan in de vroege jaren negentig, na het einde van de Koude Oorlog. Om de legitimaties voor deelname aan militaire operaties historisch te kunnen plaatsen is enige voorgeschiedenis noodzakelijk van het Nederlandse buitenlandse beleid ten aanzien van conflictgebieden en staten die de mensenrechten schenden. Tegelijkertijd moet gerealiseerd worden dit in de eerste jaren na de val van het communisme

---

<sup>10</sup> A.J. Bellamy, P. Williams en S. Griffin, *Understanding peacekeeping* (Oxford 2004).

<sup>11</sup> C. Klep, R. van Gils, *Van Korea tot Kabul. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (3<sup>e</sup> herz. Druk 2006).

<sup>12</sup> S. Eysink, 'Een omstreden interventie: de casus van Kosovo' in: Hellema en Reiding ed., *Humanitaire interventie en soevereiniteit* (Amsterdam 2004) 222-223.

<sup>13</sup> R. Koedijk, *Allied Force: VN-mandaat gewenst, De Nederlandse politieke besluitvorming over de Kosovocrisis en het humanitaire interventie debat over staatssoevereiniteit en mensenrechten* (Scriptie Geschiedenis UU, Utrecht 2008) 62.

<sup>14</sup> J.B. Allcock, *Explaining Yugoslavia* (New York 2000).

<sup>15</sup> W.L. Cleveland, *A History of the modern Middle East* (Boulder 2004).

sprake leek van discontinuïteit. Zo verkondigde Francis Fukuyama de overwinning van de liberaal democratische ideologie in zijn *The End of History and the Last Man*.<sup>16</sup> Vredesoperaties waren tijdens de Koude Oorlog erg zeldzaam en humanitaire interventies in andere staten waren al helemaal onmogelijk. Elke (geo)politieke verschuiving kon immers ernstige gevolgen hebben voor de spanningen tussen Oost en West. Ten aanzien van vredesmissies was het einde van de Koude Oorlog dus zeker een trendbreuk, wat blijkt uit de enorme groei van het aantal VN-operaties in de jaren negentig. Om te doorgronden of de legitimatie van dit beleid nieuw was, of voortbouwde op bestaande beleidstradities, is kennis nodig van de rol van mensenrechten in het Nederlandse beleid van voor en na de Koude Oorlog.

Opvallend is dat in Nederland een relatief kleine en overzichtelijke groep onderzoekers veelvuldig publiceert over mensenrechten. De hieronder vermeldde artikelen en boeken vormen absoluut geen volledig literatuuroverzicht, maar in veel bundels en literatuurverwijzingen keren dezelfde namen terug. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een erg interessant literatuuroverzicht door Maarten Kuitenbrouwer. Hij heeft op historiografische wijze onderzocht hoe in politicologische en historische literatuur gekeken is naar de rol van mensenrechten in het buitenlands beleid.<sup>17</sup> Dezelfde auteur heeft samen met Marij Leenders een bundel geredigeerd getiteld: *Geschiedenis van de mensenrechten. Bouwstenen voor een interdisciplinaire benadering*.<sup>18</sup> Dit werk is onderverdeeld in drie delen. Ten eerste bieden enkele artikelen een “multidisciplinair perspectief”. Hierin wordt vooral juridische en filosofische ontwikkeling en achtergrond van “de mensenrechten” besproken, die in deze scriptie niet meer aandacht krijgt dan noodzakelijk is. Ten tweede volgen vier artikelen over vluchtelingen, migranten en minderheden, die weinig relevantie voor deze scriptie hebben. Het derde deel over Nederlands beleid is echter erg interessant. Kuitenbrouwer heeft hierin zelf een nuttig artikel geschreven over Nederland en de mensenrechten in historisch perspectief, waarin de periode 1795 tot 1995 beschreven wordt. Daarna volgen enkele artikelen waarin het Nederlandse beleid onderzocht wordt ten aanzien van mensenrechtenschendingen in specifieke landen. Peter Malcontent onderzocht het beleid ten aanzien van de Derde Wereld (1973-1981)<sup>19</sup>, Stefan de Boer ten aanzien van het apartheidsregime in Zuid Afrika (1948-1990)<sup>20</sup> en T. de Goede behandelde Spanje, Portugal en Griekenland (1945-1975).<sup>21</sup> Een soortgelijke behandeling is ook terug te vinden in andere publicaties, bijvoorbeeld door Floribert Baudet ten aanzien van Oost Europa.<sup>22</sup> Deze werken hebben met elkaar gemeen dat ze een brug slaan tussen de grote lijnen van de Nederlandse buitenlandse politiek en mensenrechten. Kenmerkend is bovendien dat ze het concept “Nederland Gidsland” als een constructie beschouwen; een narratief vertoog dat een kritische historische analyse niet zal weerstaan. Dit punt wordt nog duidelijker in een gezamenlijk artikel van Peter Malcontent en Floribert Baudet, dat gepubliceerd is in de bundel *De Nederlandse buitenlandse politiek in de 20<sup>e</sup> eeuw*,<sup>23</sup> waarvan Bob de Graaff, Duco Hellema en Bert van der Zwan de redactie hebben gedaan. Malcontent en Baudet ontkrachten hierin de meende “Dutch man’s burden”.

Humanitaire interventies in latere tijd zijn deels als reactie op mensenrechtenschendingen gelegitimeerd, dus is het interessant om zo nu en dan een parallel te trekken naar de houding die in eerdere jaren werd aangenomen ten aanzien van mensenrechtenschendingen in andere landen. Ditzelfde

---

<sup>16</sup> F. Fukuyama, *The end of history and the last man* (New York, 1992).

<sup>17</sup> M. Kuitenbrouwer, ‘De rol van de mensenrechten in het buitenlandse beleid van Nederland na 1945: politicologische en historische literatuur’ in: *Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden 188* (2003) 179-192.

<sup>18</sup> Hellema en Reiding ed., *Humanitaire interventie en soevereiniteit* (Amsterdam 2004)

<sup>19</sup> Peter Malcontent heeft hierover zijn proefschrift gepubliceerd, maar voor gebruik in deze scriptie was een afgeleid artikel voldoende: P. Malcontent, ‘Nederland en de mensenrechten in de Derde Wereld, 1973-1981’ in: M. Kuitenbrouwer en M. Leenders ed. *Geschiedenis van de mensenrechten, bouwstenen voor een interdisciplinaire benadering* (Hilversum 2000) 281-308.

<sup>20</sup> Stefan de Boer heeft hierover zijn proefschrift gepubliceerd, maar voor gebruik in deze scriptie was een afgeleid artikel voldoende: S. De Boer, ‘Nederland en de apartheidskwestie, 1948-1990’ in: M. Kuitenbrouwer en M. Leenders ed. *Geschiedenis van de mensenrechten, bouwstenen voor een interdisciplinaire benadering* (Hilversum 2000) 259-280.

<sup>21</sup> T. de Goede, De mensenrechten in het Nederlandse buitlands beleid ten aanzien van Spanje, Portugal en Griekenland, 1945-1975’ in: M. Kuitenbrouwer en M. Leenders ed. *Geschiedenis van de mensenrechten, bouwstenen voor een interdisciplinaire benadering* (Hilversum 2000) 221-258.

<sup>22</sup> F. Baudet, ‘Het heeft onze aandacht’. *Nederland en de rechten van de mens in Oost-Europa en Joegoslavië, 1972-1989* (Amsterdam 2001).

<sup>23</sup> B. de Graaff, D. Hellema en B. Van der Zwan, *De Nederlandse politiek in de twintigste eeuw* (Amsterdam 2003).

kan ook met een ander interessant werk over mensenrechten en buitenlands beleid: *Human rights in the foreign policy of the Netherlands* van Peter Baehr, Fred Grünfeld en Monique Castermans-Holleman.<sup>24</sup> Dit boek focust op de laatste decennia van de twintigste eeuw en sluit qua periode dus goed aan op mijn scriptie. Erg interessant is bovendien dat Baehr laat zien dat het beleid niet sterk afhankelijk is geweest van de partijpolitieke kleur van de verschillende kabinetten en bewindslieden die zich bezighielden met het onderwerp. De enorme persoonlijke betrokkenheid die bewindslieden als Van der Stoep en Pronk lieten zien maakte in zijn ogen echter duidelijk een verschil, terwijl de algemene lijn tamelijk bureaucratisch was en zeker in de jaren tachtig in toenemende mate gefocust raakte op de Nederlandse belangen. Al met al moet echter vastgesteld worden dat maar weinig aandacht besteed wordt aan vredesmissies in de algemene literatuur over mensenrechten in het Nederlandse buitenlandse beleid. Militaire operaties zijn immers slechts één van de vele mogelijke verschijningsvormen van mensenrechtenspolitiek en waren als zodanig voor het einde van de Koude Oorlog erg zeldzaam.

### Humanitaire interventie en soevereiniteit

Anders dan over de directe relatie tussen mensenrechten en militaire interventies, is wel een enorme hoeveelheid (vooral juridische en politicologische) literatuur verschenen over het spanningsveld tussen humanitaire interventie en soevereiniteit. Dit is grotendeels een gevolg van de discussies die hierover sinds de Koude Oorlog, en vooral na de Kosovocrisis, flink zijn aangewakkerd. De gespannen relatie tussen staatssoevereiniteit en bescherming van humanitaire waarden bestaat echter al veel langer en hangt samen met het juridische concept van “jus ad bellum”. Het idee dat oorlog in sommige situaties gerechtvaardigd is gaat terug op Thomas van Aquino, Augustinus, Cicero en vele anderen. De Hollandse jurist Hugo de Groot was in 1625 een van de eersten die op papier zette dat staten de plicht hebben zorg te dragen voor het welzijn van hun burgers en dat zij anders het recht op soevereiniteit verspeelden.<sup>25</sup> In zulke situaties zou een uitzondering op het non-interventiebeginsel mogelijk zijn.

Enkele van de bekendste hedendaagse representanten van deze visie zijn Michael Ignatieff en Michael Waltzer. De vooraanstaande historicus Ignatieff heeft onder meer gepubliceerd over de interventie in Kosovo, maar is ook bekend vanwege zijn bijdrage aan het rapport *The Responsibility to Protect* van de International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). Waltzer is vooral beroemd vanwege zijn boek *Just and unjust wars, a moral argument with historical illustrations*.<sup>26</sup> Hij grijpt hierin terug op klassieke, middeleeuwse en moderne filosofie over het onderwerp en komt met een “just war doctrine”, waaraan getoetst kan worden of een oorlog rechtvaardig is. Zijn werk op dit gebied komt eigenlijk in alle publicaties over humanitaire interventies terug. Een belangrijk voorbeeld hiervan is het boek *Saving strangers, humanitarian intervention in international society* van Nicholas Wheeler.<sup>27</sup> Hij stelt dat in de jaren negentig de legitimiteit van humanitaire interventies is toegenomen, waar ze tijdens de Koude Oorlog “not done” waren. Wheeler constateert echter ook dat er nog altijd twee belangrijke beperkingen bestaan aan humanitaire interventies: ten eerste is autorisatie door de Veiligheidsraad nog altijd nodig voor formele legaliteit en ten tweede betekent de veranderde norm niet dat altijd tot actie overgegaan wordt, zoals bleek in Rwanda en recenter in Darfur.

Veel publicaties over het dilemma tussen humanitaire interventie en soevereiniteit hebben een vergelijkbare analyse van het probleem, waarna een standpunt wordt ingenomen of beleidsadviezen worden gegeven. Een voorbeeld is de bundel van J.L. Holzgrefe en Robert Keohane getiteld *Humanitarian intervention. Ethical, legal and political dilemma's*. Bijdragen van diverse auteurs trachten het dilemma tussen handhaving van mensenrechten enerzijds en statelijke soevereiniteit anderzijds te verminderen. De analyse van het dilemma is nuttig voor deze scriptie, maar is inhoudelijk in grote lijnen vergelijkbaar met

---

<sup>24</sup> P. Baehr, M. Castermans-Holleman, F. Grünfeld, *Human rights in the foreign policy of the Netherlands* (Antwerpen/Oxford/New York, 2002). De conclusies van dit boek zijn tevens uiteengezet in een artikel in het tijdschrift *Human Rights Quarterly*: P. Baehr, M. Castermans-Holleman, F. Grünfeld, ‘Human rights in the foreign policy of the Netherlands’ in: *Human rights quarterly* 24, 4 (2002) 992-1010.

<sup>25</sup> In 1624 publiceerde hij zijn bekendste werk, met de veelzeggende titel *Over het recht van oorlog en vrede* (Oorspronkelijk in Latijn: *De iure belli ac pacis*).

<sup>26</sup> M. Waltzer, *Just and unjust wars, a moral argument with historical illustrations* (New York 1977).

<sup>27</sup> N. Wheeler, *Saving strangers, humanitarian intervention in international society* (Oxford 2000).

andere publicaties over het onderwerp, terwijl de beleidsadviezen weinig bijdragen aan mijn onderzoek. Om te begrijpen hoe de problematiek in elkaar steekt is het dus niet nodig om een schier oneindig aantal standpunten van verschillende auteurs te verkennen. Om deze reden is de literatuurkeuze beperkt tot publicaties die zich specifiek met Nederland bezighouden en de bovengenoemde standaardwerken. Wel is het belangrijk te erkennen dat naast de bovengenoemde voorstanders van humanitaire interventies (onder bepaalde omstandigheden) er ook critici zijn die zich in het debat mengen. Een bekende is Noam Chomsky, een van de grootste Amerikaanse denkers aan de linkerkant van het politieke spectrum. Hij stelt dat het principe goed is, maar veel kritischer dan eerdergenoemde auteurs concludeert Chomsky dat in de praktijk zelden sprake kan zijn van werkelijk humanitaire interventies. Meestal zal het slechts een dekmantel zijn voor “imperial politics”, terwijl het humanitaire belang weinig prioriteit krijgt.<sup>28</sup>

Een Nederlands overzichtartikel van het debat over humanitaire interventies is geschreven door Gelijk Molier in het Jaarboek Vrede en Veiligheid 2000.<sup>29</sup> Het artikel is niet wezenlijk afwijkend in haar analyse van de problematiek, maar het houdt meer rekening met de Nederlandse politieke context. Daarnaast bieden Duco Hellema en Hilde Reiding in hun bundel *Humanitaire interventie en soevereiniteit* een serie artikelen die de problematiek uitdiepen in historisch en theoretisch perspectief. Tevens worden in deze bundel nog enkele casussen behandeld. Aan deze publicatie hebben de meeste bovengenoemde Nederlandse auteurs een bijdrage geleverd, wat nogmaals weergeeft dat er een selecte groep onderzoekers met deze onderwerpen bezig is. Erg bruikbaar zijn vooral de artikelen van Floribert Baudet, Peter Malcontent, Duco Hellema en Peter Baehr met Cees Flinterman. Van deze auteurs is vooral Peter Baehr een verklaard voorstander van humanitaire interventies indien een staat zijn verantwoordelijkheid niet neemt om ernstige mensenrechtenschendingen voorkomen. In uitzonderlijke situaties vindt hij dat ook unilateraal optreden buiten de VN om mogelijk moet zijn, omdat de internationale gemeenschap in zijn ogen de verantwoordelijkheid heeft voor het handhaven van de mensenrechten.<sup>30</sup>

De Nederlandse overheid is zich in de jaren negentig bij de legitimatie van deelname aan vredesoperaties in het dilemma rond mensenrechten en soevereiniteit gaan begeven. Dit gegeven maakt de literatuur hierover erg interessant en waardevol voor deze scriptie. In de literatuur wordt echter nauwelijks aandacht besteed aan de wijze waarop de Nederlandse regering is omgegaan met het dilemma, laat staan of er enige ontwikkeling in deze omgang was. Meestal ligt de focus op het verkennen van de problematiek van het dilemma, waarna een of enkele case studies getoetst worden aan criteria rond legaliteit en legitimiteit. In enkele gevallen is de uitkomst in verband gebracht met gehanteerde legitimaties, maar hierop ligt zelden veel nadruk. Een onderzoek naar de ontwikkeling van de gehanteerde legitimatie voor deelname aan vredesmissies kan dus een nuttige bijdrage leveren aan bestaande literatuur. Anders dan onderzoeken wat vredesmissies (of specifiek humanitaire interventies) zouden moeten en kunnen zijn, wordt hiermee bekeken welke legitimiteitswaarde verschillende concepten als “mensenrechten”, “soevereiniteit”, maar ook het “nationale belang”, werkelijk toegedicht kregen in het politieke bedrijf.

---

<sup>28</sup> N. Chomsky, ‘Humanitarian imperialism. The new doctrine of imperial right’ in: *The monthly review* 60, 4 (2008).

<sup>29</sup> G. Molier, ‘Het debat over humanitaire interventie’ in: B. Bomert, T. van den Hoogen en R. Wessel ed., *Jaarboek Vrede en Veiligheid 2000* (Nijmegen 2000) 30-66.

<sup>30</sup> P.R. Baehr, ‘Internationale Humanitaire Interventie: wat to doen in het geval van ernstige mensenrechtenschendingen’ in: *Grijze wijzen. Emeriti aan het woord* 2 (2001).

Tijdens de Koude Oorlog waren internationale vredesoperaties erg zeldzaam omdat ze enkel mogelijk waren in de marge van het Oost-Westconflict. In de periode tussen de val van de muur en de ontbinding van de Sovjet Unie werd steeds duidelijker dat de Koude Oorlog definitief voorbij was, waardoor voor de VN meer speelruimte ontstond op het gebied van internationale vrede en veiligheid. Dit bleek bijvoorbeeld al in 1989-1990 met de operatie UNTAG (United Nations Transition Assistance Group) in Namibië; een operatie die al in de jaren zeventig bedacht was maar nu eindelijk uitgevoerd kon worden doordat de USSR de geldkraan dichtdraaide en Cubaanse troepen zich moesten terugtrekken.<sup>31</sup> Nederland nam hieraan deel met ongeveer honderd marechaussees. Vanaf deze periode werden vredesoperaties steeds meer een vast onderdeel van (internationale) politieke instrumentarium en daarmee van het Nederlandse defensiebeleid. Een doorslaggevend moment in deze ontwikkeling was de Golfoorlog. Saddam Hussein die in de zomer van 1990 Kuwait binnenviel had ongetwijfeld kritiek van de internationale gemeenschap verwacht, maar de eensgezindheid waarmee binnen de Veiligheidsraad gereageerd werd op de crisis was ongekend. De Sovjet Unie stemde in met alle resoluties die werden opgesteld tegen Irak, waarmee de Veiligheidsraad niet langer verlamd was door veto's. Dit leidde tot operatie Desert Storm, waarmee werd aangetoond dat met het einde van de Koude Oorlog vredesafdwingende operaties mogelijk waren geworden tegen staten die agressie pleegden.<sup>32</sup> Natuurlijk was het militaire succes van de Golfoorlog volledig toe te schrijven aan de Verenigde Staten, want de andere coalitiepartijen leverden samen slechts een kleine bijdrage. Christ Klep memoreert in *Van Korea tot Kabul* dat critici vreesden dat de VN zich voor een "pax Americana" liet misbruiken.<sup>33</sup> Desalniettemin versterkte de Golfoorlog het opkomende geloof in de haalbaarheid en werking van (door de Veiligheidsraad gemandateerde) internationale militaire operaties ter bevordering van de wereldvrede. Na de Golfoorlog dreigde een humanitaire crisis te ontstaan in Noord-Irak toen Saddam Hussein zijn legers richting de opstandige Koerdische bevolking stuurde. De Amerikaanse president Bush (sr.) was niet direct voorstander van een nieuw ingrijpen in Irak, maar nadat zijn Secretary of State James Baker een persoonlijk bezoek had gebracht aan het gebied wilde de regering toch ingrijpen. De VN steunde de operatie, waar behalve Nederland ook enkele andere bondgenoten uit de Golfoorlog aan deelnamen.<sup>34</sup> Provide Comfort moet gezien worden als de eerste humanitaire interventie na de Koude Oorlog. Hiermee begonnen de eerste barstjes zich af te tekenen in het volkenrechtelijke non-interventiebeginsel dat in de Koude Oorlog nog hoog werd gehouden. Het referentiekader van de Koude Oorlog was echter nog niet geheel verdwenen en de precedentwerking van Provide Comfort werd met voorzichtigheid behandeld. Er bestond weliswaar steeds meer optimisme over een betere, nieuwe wereldorde, maar er waren ook nog erg veel onzekerheden in deze periode.

### 1.1 Achtergrondinformatie

De Golfoorlog kwam in februari 1991 tot een einde door operatie Desert Sabre. Dit was een kortdurend grondoffensief, waarbij het Irakese leger werd verslagen door de coalitiestrijdkrachten. Het tijdelijke machtsvacuüm dat hiermee ontstond in Irak werd door Koerdische strijders aangegrepen om in opstand te komen tegen het Irakese regime. Hun succes was echter van korte duur want de opstand werd genadeloos neergeslagen. Uit angst voor het oprukkende Irakese leger sloeg in maart 1991 vrijwel de hele Koerdische bevolking uit het noorden van Irak op de vlucht richting het bergachtige gebied langs de grens met Iran en Turkije. Om een humanitaire ramp te voorkomen was directe, grootschalige opvang en bescherming nodig van deze honderdduizenden vluchtelingen. De Veiligheidsraad riep op 5 april 1991 in resolutie 688 de lidstaten op de hulpverlening aan de Koerdische vluchtelingen actief te steunen. In deze resolutie werd de onderdrukking van het Irakese volk een bedreiging voor de vrede in de regio genoemd en werd

---

<sup>31</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 271-273.

<sup>32</sup> Cleveland, *A History of the modern Middle East*, 370-371, 478-496.

<sup>33</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 101-103.

<sup>34</sup> Ibidem.

aangedrongen op ongehinderde toegang van hulporganisaties in Irak.<sup>35</sup> Deze vergaande veroordeling van Irak door de Veiligheidsraad was een unicum en zou gedurende de Koude Oorlog nagenoeg onmogelijk zijn geweest. De anti-Iraakse coalitie zag in deze resolutie voldoende mandaat voor een militaire operatie in Noord-Irak. Hier werd een *Safe Haven* ingesteld, waarbinnen hulporganisaties en vluchtelingen beschermd werden door de aanwezigheid van een internationale troepenmacht. De operatie Provide Comfort was hiermee een vérgaande schending van de Irakese soevereiniteit. De Veiligheidsraad en secretaris-generaal accepteerden dit als enige mogelijkheid om snel adequate hulp te bieden aan de vluchtelingen, maar de missie moest het stellen zonder expliciet en duidelijk mandaat middels een nieuwe resolutie.<sup>36</sup>

De Nederlandse bijdrage aan Provide Comfort bestond uit ongeveer 400 mariniers en 600 militairen van de landmacht. De belangrijkste taak was het met minimaal gebruik van geweld beveiligen van het deel van de *Safe Haven* dat aan de Nederlandse troepen was toegewezen. Ook werden drie opvangkampen voor vluchtelingen opgezet en werd toegezien op de veilige terugkeer van vluchtelingen naar hun eigen woningen, of naar de opvangkampen. De veiligheidssituatie verbeterde snel door de militaire aanwezigheid en op 15 juli 1991 werd de missie vervangen door Provide Comfort II; een interventiemacht die gestationeerd was op Turkse bodem. Deze kon desnoods *airborne* ingrijpen mocht het Irakese leger toch weer noordwaarts komen, zodat het veiligheid van de terugkerende Koerden verzekerd werd. De humanitaire taken werden nu vrijwel volledig overgedragen aan de VN en NGO's. Nederland participeerde niet in de nieuwe missie, dus binnen drie maanden konden alle troepen worden teruggetrokken.<sup>37</sup>

## 1.2 Provide Comfort in de Nederlandse politiek

Voor Nederland was de deelname aan deze missie een nieuwe ervaring, waaraan de regering (Lubbers III) vol overtuiging begon. Vanwege de acute humanitaire nood moest de besluitvorming snel plaatsvinden, waardoor deze achteraf als rommelig werd gekarakteriseerd.<sup>38</sup> Het was na de missies in Libanon en in de Sināï veruit de grootste troepenuitzending die Nederland had gedaan sinds de deelname aan de Korea-oorlog. Dit was echter geen traditionele peacekeeping operatie in een gedemilitariseerde grenszone en met instemming had van de conflictpartijen, maar een humanitaire interventie die inbreuk maakte op de soevereiniteit van Irak. Ondanks het enigszins omstreden mandaat werd deelname aan de operatie in het parlement breed gedragen, zowel bij de regeringspartijen CDA en PvdA, als bij de oppositie. De legaliteit van de operatie was enigszins vaag, maar de legitimiteit werd blijkbaar niet in twijfel getrokken. De problematiek van de Koerdische vluchtelingen kreeg veel aandacht in het parlement, wat bijvoorbeeld blijkt uit de Handelingen van 18 april 1991 toen hierover een Kamerdebat werd gehouden.<sup>39</sup> De regering kreeg vrijwel direct Kamerbrede steun voor humanitaire hulp aan de Koerden, wat ervoor zorgde dat de missie hierna maar enkele malen expliciet en uitgebreid gelegitimeerd is door de regering. Het aantal bronnen dat relevant is voor gebruik bij deze case studie is hierdoor tamelijk beperkt. De belangrijkste bronnen waarin duidelijk gelegitimeerd wordt zijn de brief waarin de Tweede Kamer op de hoogte gesteld wordt van het besluit tot militaire deelname en de verslagen van de bespreking van deze brief in de Vaste commissie voor Defensie en een gecombineerde zitting hiervan met de Vaste commissie voor Buitenlandse Zaken en die van Ontwikkelingssamenwerking.<sup>40</sup> In latere brieven en discussieverslagen over bijvoorbeeld puur operationele aspecten van de militaire missie of financiële gevolgen van humanitaire steun zijn dezelfde argumenten ook terug te vinden. Hierin wordt echter geen volledig onderbouwde legitimatie gegeven en de terloops genoemde argumenten vóór deelname bieden overwegend weinig nieuws of afwijkends.

## 1.3 Legaliteit door de Veiligheidsraadmandaat

In het Handvest van de Verenigde Naties staat dat de Veiligheidsraad de (primaire) bevoegdheid heeft tot handhaving van veiligheid en vrede. In de praktijk houdt dit in dat de legaliteit van militaire operaties

<sup>35</sup> Security Council, *Resolution 688, S/RES/688* (5 april 1991).

<sup>36</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 271-273.

<sup>37</sup> *Ibidem*, 101 – 108.

<sup>38</sup> *Ibidem*, 106-108.

<sup>39</sup> *Debat over de Koerdenproblematiek*, Handelingen Tweede Kamer, TK71, Vergaderjaar 1990-1991 (18 april 1991) 3958-3975.

<sup>40</sup> *Verslag van een mondeling overleg van de vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken, voor Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking*, Kamerstuk 21664 nr. 65, vergaderjaar 1990-1991 (13 mei 1991).

afhankelijk is van Veiligheidsraadresoluties. De Nederlandse regering had bij de instelling van Provide Comfort het standpunt dat Veiligheidsraadresolutie-688 voldoende ruimte bood voor deze militaire interventie. Dit werd als een van de eerste punten vermeld in de brief van 19 april 1991 aan de Tweede Kamer. 'Voorts verschaft, naar het oordeel van het kabinet, Veiligheidsraadresolutie-688, en met name het gestelde onder operatieve paragraaf 1, waarin de gevolgen van de onderdrukking van de Iraakse burgerbevolking een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid in de regio worden genoemd, een toereikende juridische basis voor dit optreden.'<sup>41</sup> Het wordt uit dit citaat direct duidelijk dat zowel internationaal als in Nederland een groot belang werd gehecht aan legaliteit van de militaire missie. Ondanks de harde toon tegen Irak in resolutie 688 werd echter absoluut geen expliciete toestemming gegeven voor een inbreuk op de Irakese soevereiniteit. De kwalificatie van de situatie als bedreiging voor internationale vrede en veiligheid betekende dat de Veiligheidsraad het niet langer als enkel een nationale aangelegenheid van Irak beschouwde, maar dat gaf nog geen toestemming voor een militaire interventie. Bij bespreking in de Tweede Kamer bleek dit geen obstakel. Bijvoorbeeld een grote oppositiepartij als de VVD had voldoende aan een ruime interpretatie van resolutie 688, zo blijkt uit de bijdrage van de heer Weisglas in een commissievergadering. 'Ik hecht eraan ook (...) op te merken dat wij, ook nu wij zien hoe de praktijk verloopt, van mening zijn dat resolutie 688 van de Veiligheidsraad voldoende juridische basis geeft voor al hetgeen op dit moment gebeurt.'<sup>42</sup> In dit kader is ook het Kamerdebat dat op 18 april 1991 werd gehouden interessant, want toen vermeldde de regering al dat zij deelname aan deze operatie overwoog. De oppositie steunde dit breed en zag in resolutie 688 voldoende mandaat voor een humanitaire operatie met "militaire randje". De heer Kohnstamm (D66) wees nog op de ruimte die zit tussen resolutie 688 en de acties die op dat moment in voorbereiding waren. Hij heeft hiertegen geen groot bezwaar, maar liever had hij gezien dat er toch een nieuwe Veiligheidsraadresolutie was gekomen die expliciet de doelstelling van de operatie zou vastleggen. 'Dat laat je nu iets meer open en daarmee vorm je jurisprudentie, zonder dat nieuwe wetgeving wordt gemaakt. Het blijft volkenrecht in beweging. Dat is wel het mooie daarvan.'<sup>43</sup>

Het is duidelijk dat de regering de betwistbare legaliteit van Provide Comfort geen onoverkomelijk bezwaar vond en dat deze opvatting breed gedeeld werd in de Tweede Kamer. De ministers hadden genoeg andere argumenten waarom de actie legitiem zou zijn, maar toch blijkt dat ook de bewindslieden deze situatie verre van ideaal achtten. De minister van Buitenlandse Zaken, Van den Broek (CDA), liet dit op 2 mei 1991 duidelijk merken in het mondeling overleg met de Vaste Commissies voor Buitenlandse Zaken, voor Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking over de internationale hulpacties aan de Koerden:

ledereen zal het ermee eens zijn dat wat op dit moment gebeurt, door samenwerking van individuele lidstaten op militaire basis een humanitaire opdracht uitvoeren, een unieke situatie is die natuurlijk niet van een blijvend karakter kan zijn en die zeer spontaan tot stand is gekomen, omdat volstrekt terecht aan de nood van de Koerden voorrang is gegeven boven allerlei formele discussies, wie nu wat zou moeten doen en onder welke vlag. Dat neemt niet weg dat geen enkel misverstand ontstaat, zeker niet tussen de Twaalf, dat de Verenigde Naties hierin een taak hebben, maar dat zij evenwel op dit moment nog onvoldoende zijn toegerust en georganiseerd om op eenzelfde wijze als bij een "militaire operatie" mogelijk is het beheer en de bewaking van die kampen over te nemen.<sup>44</sup>

De Nederlandse voorkeur ging dus uit naar een normale operatie onder VN-vlag, maar de humanitaire nood was zodanig dat er snel ingegrepen moest worden en er geen tijd was om politiek en juridisch alles beter te regelen. De VN kon vanwege de aard van de organisatie alleen actief zijn in Irak als dit land hiervoor toestemming gaf of als er een nieuwe resolutie zou komen waarin dit expliciet mogelijk werd gemaakt. Beide mogelijkheden konden geen snelle uitkomst bieden, dus de redeneertrant is dat de coalitie

---

<sup>41</sup> *Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan de Tweede Kamer*, Kamerstuk 21664 nr. 60, Vergaderjaar 1990-1991 (19 april 1991).

<sup>42</sup> *Verslag van een mondeling overleg*, Kamerstuk 21664 nr. 65, 7.

<sup>43</sup> *Debat over de Koerdenproblematiek*, Handelingen Tweede Kamer, TK71, 3958-3975.

<sup>44</sup> *Verslag van een mondeling overleg*, Kamerstuk 21664 nr. 65, 8-9.

wel zelfstandig “moest” ingrijpen, al had men het graag anders gezien. De humanitaire noodzaak werd keer op keer genoemd als rechtvaardiging van deze gang van zaken.

Ook tijdens Provide Comfort werd gestreefd naar een legale VN-missie die taken zou overnemen van de coalitie. De Sovjet-Unie en China hadden zich terughoudend opgesteld tegenover een nieuwe resolutie, dus passeerde men deze optie om tot een legale VN-missie te komen. De permanente leden van de Veiligheidsraad hebben immers een veto, dus met elke nieuwe resolutie moeten zij alle vijf akkoord gaan. De Nederlandse regering steunde het standpunt dat domineerde binnen de VN dat er geen nieuwe resolutie nodig was en dat bilaterale overeenkomsten tussen de VN en Irak afdoende zouden zijn. Het standpunt van de minister van Buitenlandse Zaken leek enigszins te zijn gedraaid op 26 juni 1991, tegen het einde van de operatie Provide Comfort. In overleg met de Vaste commissie voor Buitenlandse Zaken en die voor Defensie betitelde hij de situatie als ‘zeer onorthodox.’<sup>45</sup> Zeker wanneer een meer traditionele VN-politiemacht taken van de coalitie zou overnemen was dat volgens de Nederlandse regering niet makkelijk te doen zonder nieuwe Veiligheidsraadresolutie. Desondanks kon men genoeg nemen met een ruime interpretatie van Veiligheidsraadresolutie 688 aangevuld met een overeenkomst tussen de VN en Irak.<sup>46</sup> Dit betekende wel dat de “harde” beveiligingsaspecten nooit door de VN overgenomen zouden kunnen worden, wat ook de reden is dat door de geallieerden operatie Provide Comfort II werd opgezet.<sup>47</sup> Er kan worden vastgesteld dat de regering een erg pragmatische houding aannam ten aanzien van de legaliteit van Provide Comfort en een eventuele VN-operatie. De bewindslieden hadden snel door dat een betere resolutie niet tot de mogelijkheden behoorde en daarom werd de ruime opvatting van resolutie 688 verdedigd. Men werkte dus met het gereedschap dat voorhanden was, zodat de operatie geen gevaar kon lopen. Deze houding werd ook door de oppositie breed gesteund, ondanks dat makkelijk vraagtekens bij de legaliteit gezet hadden kunnen worden. Andere factoren van legitimiteit moeten dus de doorslag hebben gegeven voor de brede parlementaire steun aan de operatie.

#### 1.4 De schijn van legaliteit door samenwerking met de Verenigde Naties

De rol van de Verenigde Naties bij het beveiligen en opvangen van Koerdische Vluchtelingen was aanvankelijk erg klein. Gedurende de operatie werd de regie over steeds meer vluchtelingenkampen overgedragen, maar zeker in het begin alleen over de kampen buiten Irak. De hoeveelheid aandacht die door ministers gegeven wordt aan de taken van de VN is daarom opvallend. Al in de brief van 19 april 1991 waarin de Nederlandse deelname aan Provide Comfort was aangekondigd werd de hoop uitgesproken dat de VN spoedig een grotere rol zou gaan vervullen. De gepresenteerde visie is dat het opzetten van een volwaardige missie onder leiderschap van de VN te lang zou duren, maar dat de organisatie in de nabije toekomst een steeds grotere rol zou gaan spelen.<sup>48</sup> Het lijkt er op dat de regering de vaagheid rond de legaliteit en het mandaat van Provide Comfort probeerde weg te nemen door deze toekomstige rol van de Verenigde Naties sterk te benadrukken. Minister van Defensie, Ter Beek (PvdA), deed hierover op 2 mei 1991 zeer expliciete uitspraken in overleg met de Vaste commissie voor Defensie. ‘De geallieerde militaire inspanningen en de rol van de VN moeten worden gezien als communicerende vaten: als de rol van de VN toeneemt, neemt de rol van de coalitiegenoten af.’<sup>49</sup> Wat precies de rol van de VN zou worden was op dat moment nog helemaal niet zeker, maar de minister gaf toe dat alleen al het beheer van vluchtelingenkampen niet binnen afzienbare tijd gerealiseerd zou kunnen worden. ‘Het gaat (...) vooral om de vraag of er een VN-politiemacht zal worden gevormd die de bescherming van de vluchtelingen overneemt en of (en op welke termijn) het beheer van de vluchtelingenkampen aan de VN wordt overgedragen. Het ziet er overigens niet naar uit dat dit op stel en sprong zal geschieden. Er is in ieder geval geen reden om de militaire hulpactiviteiten te stoppen of te vertragen.’<sup>50</sup> Op 16 mei werd opnieuw

---

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> Informatie over deze operatie is te vinden op: [http://www.globalsecurity.org/military/ops/provide\\_comfort\\_2.htm](http://www.globalsecurity.org/military/ops/provide_comfort_2.htm) (september 2009).

<sup>48</sup> *Brief van ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie*, Kamerstuk 21664 nr. 60.

<sup>49</sup> *Verslag van een mondeling overleg van de vaste Kamercommissie voor Defensie*, Kamerstuk 21664 nr. 70, vergaderjaar 1990-1991 (5 juni 1991) 1.

<sup>50</sup> Ibidem.

vergaderd door de Vaste commissie voor Defensie en toen was iets meer informatie bekend. Nederland had toen net een eerste vluchtelingenkamp overgedragen aan de VN, die intussen (op humanitair gebied) actiever begon te worden in Noord-Irak. De minister van Defensie sprak bovendien de hoop uit dat het lopende overleg in New York op korte termijn zou leiden tot een VN-beschermingsmacht, waaraan Nederland in principe bereid was deel te nemen.<sup>51</sup> Doordat telkens wordt benadrukt dat de geallieerden handelden in samenspraak met de VN werd de indruk gewekt dat Provide Comfort *de facto* toch een soort VN-missie was. Deze voorstelling van zaken sloot aan bij de opstelling van de Veiligheidsraad en secretaris-generaal die accepteerden dat de missie de enige manier was om snel hulp te bieden aan de vluchtelingen, maar strikt gezien werd er niet meer dan een schijnlegaliteit gepresenteerd.<sup>52</sup>

## 1.5 Legitimiteit door humanitaire nood

De belangrijkste legitimatie die werd gebruikt voor Provide Comfort was de noodzaak van spoedig ingrijpen in de humanitaire noodsituatie die ontstond door de honderdduizenden Koerdische vluchtelingen. Zonder beschermende overbrenging van de vluchtelingen naar opvangkampen zouden de vele hulpinspanningen (van onder meer het Internationale Rode Kruis en Médecins Sans Frontiers) uitzichtloos blijven, was de mening van de ministers. De missie werd daarom een strikt humanitaire actie genoemd, 'waarbij alle militaire beveiligingsaspecten louter en alleen verbonden zijn met de uitvoering van de humanitaire taak.'<sup>53</sup> Er is eigenlijk geen reden om aan de oprechtheid hiervan te twijfelen, maar toch is het opvallend want het was helemaal niet vanzelfsprekend dat bij humanitaire misstanden werd gereageerd met een militaire operatie.

Door de oppositiepartijen werd vooral vanwege het humanitaire aspect van de operatie erg positief gereageerd op de Nederlandse deelname aan Provide Comfort. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de reactie van Doeke Eisma (D66) bij de bespreking op 2 mei 1991 in de gecombineerde commissievergadering. 'Mijnheer de voorzitter! De fractie van D66 kan zich ook volledig scharen achter het beleid van de regering. Het is een strikt humanitaire actie waarbij alleen, zoals ook geschreven staat in stuk nr. 60, militaire beveiligingsaspecten verbonden zijn met de uitvoering van de humanitaire taak.'<sup>54</sup> Frans Weisglas reageerde namens VVD op vergelijkbare wijze: 'Voorzitter! Ook namens de VVD-fractie allereerst lof voor de Nederlandse inzetten behoeve van de Koerdische vluchtelingen, waartoe zo snel, om precies te zijn 24 uur na het plenaire debat, waarin in de Kamer breed politiek groen licht is gegeven, is besloten, door de drie ministers die nu achter de regeringstafel zitten.'<sup>55</sup> Deze positieve reacties waren voor de regering geen verrassing omdat zij tijdens het Kamerdebat op 18 april al enigszins was aangespoord tot deelname aan de operatie; hier wordt in het citaat van Weisglas naar verwezen. Hij had in het debat gevraagd of de regering zo spoedig mogelijk meer duidelijkheid wilde verschaffen of Nederland een bijdrage zou leveren en indien ja, welke dat zou zijn. Het humanitaire aspect legitimeert dus niet enkel de missie Provide Comfort, maar ook nadrukkelijk de Nederlandse deelname hieraan.

Het enthousiasme waarmee door de Tweede Kamer werd ingestemd met een humanitaire interventie was enorm. De heer Guaithérie van Weezel, woordvoerder Buitenlandse Zaken van de CDA-fractie, gaf hier in het debat een verklaring voor. 'Naast een belangrijk element op het humanitaire vlak, [is het] natuurlijk ook heel duidelijk een nationale en internationale politieke keuze voor iets dat in Nederland altijd een grote plaats heeft ingenomen en dat ook op consensus kan steunen, namelijk de mensenrechten en het cultureel zelfbeschikkingsrecht.'<sup>56</sup> Dit statement lijkt veel waarheid te bevatten aangezien er in Nederland haast niet is gediscussieerd over de wenselijkheid van deelname; dit was in enkele buurlanden wel het geval.<sup>57</sup> Toch is op een hand te tellen hoe vaak de term "mensenrechten" in de kamerstukken wordt gehanteerd. In het Kamerdebat op 18 april werd door Ad Melkert (PvdA) een moment ingegaan op het spanningsveld tussen

<sup>51</sup> *Verslag van een mondeling overleg van de vaste Kamercommissie voor Defensie*, Kamerstuk 21664 nr. 71, Vergaderjaar 1990-1991 (16 mei 1991) 1-2.

<sup>52</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul* 271-273.

<sup>53</sup> *Brief van ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie*, Kamerstuk 21664 nr. 60, 1.

<sup>54</sup> *Verslag van een mondeling overleg*, Kamerstuk 21664 nr. 65, 8.

<sup>55</sup> *Ibidem*, 7.

<sup>56</sup> *Ibidem*, 3.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

handhaving van fundamentele mensenrechten enerzijds en statelijke soevereiniteit anderzijds, omdat hij inzag dat Provide Comfort een precedent schepte. 'De kern van de zaak is dat de nationale soevereiniteit in het internationaal recht nu gesteld is naast in plaats van boven de handhaving van fundamentele mensenrechten en dat bij massale en systematische schending van die fundamentele mensenrechten de soevereiniteit tijdelijk ondergeschikt dient te worden gemaakt. Dat is ook de betekenis van VN-resolutie 688.<sup>58</sup> Melkert ergerde zich aan de passiviteit van de Verenigde Naties en vond dat de secretaris-generaal met zijn terughoudende opstelling ten aanzien van een VN-beveiligingsmissie een 'ambtenaar van de soevereiniteit [is in plaats van] de heraut van de mensenrechten.'<sup>59</sup> Van deze opvatting was bij de PvdA bewindslieden op Defensie (Ter Beek) en Ontwikkelingssamenwerking (Pronk) niet veel te merken, maar deze kwestie was natuurlijk vooral een zaak van de minister van Buitenlandse Zaken. Ook minister Van den Broek heeft echter in geen enkele discussie inhoudelijke dingen gezegd over mensenrechten. Zoals Melkert destijds al constateerde, werd telkens wanneer over "humanitaire interventie" werd gesproken impliciet geraakt aan de spanning tussen mensenrechten en soevereiniteit. Waarom hebben de bewindslieden er dan voor gekozen hier niet expliciet op in te gaan?

De voorzichtige manier waarop de regering Provide Comfort legitimeerde hangt samen met de politieke situatie van dat moment; de Koude Oorlog was over, maar in het begin van 1991 waren de nieuwe perspectieven van de nabije toekomst nog niet erg helder. Nederland had weliswaar sinds de jaren zestig een politieke traditie met veel aandacht voor mensenrechten, maar bij gebrekkig effect in de bipolaire wereld van de Koude Oorlog was dit in de jaren tachtig meer een latente onderstroming geworden.<sup>60</sup> De belangrijkste legitimatie van de regering voor Provide Comfort was simpelweg dat de humanitaire nood hoog was en dat Nederland hier iets aan moest doen. Hiermee motiveerde het kabinet de deelname aan Provide Comfort op vergelijkbare manier als de overige deelnemende landen.<sup>61</sup> Op deze wijze kon worden benadrukt dat Provide Comfort een eenmalig incident was, terwijl een discussie over mensenrechten onvermijdelijk duidelijk zou maken dat er een juridisch precedent plaatsvond. De Koude Oorlog was weliswaar voorbij, maar vooralsnog kon niet voorzien worden dat de mensenrechten in de opvolgende jaren een grotere en explicietere rol kregen in de internationale politiek. Het is aannemelijk dat de bewindslieden het daarom verstandig hebben geacht deze gevoelige materie te laten rusten. Zo zou Nederland niet sterk uit de pas lopen ten opzichte van de Westerse bondgenoten en kon daarnaast mogelijke kritiek op het inconsistente overheidsoptreden worden vermeden. Inconsistentie is een van de meest gebruikte kritieken op mensenrechtenbeleid; waarom wel ingrijpen in het ene land en niet in het andere? In de jaren 80 hadden de kabinetten Lubbers flinke kritiek van mensenrechtengroeperingen gekregen, bijvoorbeeld over de relatie met Zuid-Afrika.<sup>62</sup> Het vermijden van de term mensenrechten was politiek gezien dus een veilige optie, net zoals de voorstelling van Provide Comfort als een uitzonderlijk, eenmalig incident. Hiermee werd de precedentwerking van de humanitaire ingreep gebagatelliseerd, zonder een heel verkeerde voorstelling van de werkelijkheid te geven. Voorheen was een dergelijke operatie immers niet mogelijk geweest door de strijd tussen Oost en West. Voor Nederland was Provide Comfort ook écht een nieuwe ervaring van een heel ander karakter dan bijvoorbeeld UNIFIL. In dat opzicht valt het op dat in meerdere bronnen "verkleinend" wordt gesproken over het militaire aspect van de operatie. De grote militaire operatie werd bijvoorbeeld omschreven als een militair randje aan een puur humanitaire missie. Het kabinet vond het inzetten van troepen gerechtvaardigd, maar wilde de aandacht hier blijkbaar niet te sterk op vestigen. Waarschijnlijk is ook dit omdat de regering vasthield aan de opvatting dat deze missie een zeer uitzonderlijke situatie was, waarop passend gereageerd moest worden, maar waarvan men de precedentwerking zo veel mogelijk trachtte te verhullen. Bijna twee decennia later is dit opmerkelijk om te zien, want kort na dit "precedent" kwam er een enorme toename in het aantal internationale vredesoperaties.

---

<sup>58</sup> *Debat over de Koerdenproblematiek*, Handelingen Tweede Kamer, TK71, 3961-3962.

<sup>59</sup> *Ibidem*, 3962.

<sup>60</sup> Baehr, Castermans-Holleman en Grünfeld, *Human rights in the foreign policy of the Netherlands*, 234.

<sup>61</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 101-108, 271-273.

<sup>62</sup> De Boer, 'Nederland en de apartheidskwestie', 259-280.

## 1.6 Legitimiteit door de Nederlandse rol in internationale politiek

De brede politieke steun voor de humanitaire interventie liet zien dat in Nederland veel draagvlak was voor dit type missie. Van links tot rechts werden de partijen blijkbaar graag geaffilieerd met deze idealistische buitenlandse politiek. Ik wil de oprechtheid daarvan niet betwijfelen, maar de bijdrage aan Provide Comfort heeft natuurlijk ook een bredere internationale context. Buitenlandse politiek bepaalt sterk hoe een land in de wereld gezien wordt. Deelname aan internationale militaire operaties is bij uitstek geschikt om hierop invloed uit te oefenen en het is tevens een manier om bondgenootschappen te versterken. Dit wordt zelden open en bloot als legitimatie gebruikt, maar het is wel degelijk terug te zien in de wijze waarop gesproken wordt over samenwerking met de geallieerde bondgenoten. Een voorbeeld hiervan is de bijdrage van Kamerlid Guathérie van Weezel (CDA) in de commissievergadering op 2 mei. Hij liet duidelijk merken verheugd te zijn met de coalitie en de Nederlandse rol: 'De discussie over de EPU en de Europese veiligheid indachtig, valt het mij, afgezien van de Franse bijdrage, zo op het eerste gezicht op dat het gaat om een zeer duidelijke Atlantische aangelegenheid met het driemanschap Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten en Nederland. Het doet mijn fractie ook veel genoegen dat juist Nederland met het Verenigd Koninkrijk, waar wij ons militair zo verwant mee weten, ter plekke opereert.'<sup>63</sup>

Het is niet aannemelijk dat de heer Guathérie van Weezel de enige was die belang hechtte aan samenwerking met belangrijke bondgenoten van Nederland. De regering gebruikte de internationale positie van Nederland niet expliciet als reden voor participatie aan Provide Comfort, maar enkele verwijzingen hiernaar zijn snel gevonden. In het overleg van de Vaste commissie voor Defensie op 2 mei gaf de minister een lange uiteenzetting over de legitimiteit van deelname aan de missie. Hij gaf nadrukkelijk aandacht aan de bijdrage die de overige geallieerden gaven. 'Er zijn in totaal 7500 Amerikanen bij de operatie betrokken. Afhankelijk van de ontwikkelingen kan dit aantal oplopen tot 10000 a 15 000. Er zijn 3000 Britten (kan 4500 worden) terwijl er ongeveer 1000 Fransen in het Turks-Iraanse grensgebied zijn. Binnenkort zullen er dus ook 1000 Nederlandse militairen zijn. (...) Ook andere landen overwegen troepen uit te zenden voor humanitaire hulp.'<sup>64</sup> Dit lijkt een puur informatieve mededeling, maar hiermee legitimeerde de minister van Defensie de Nederlandse steun aan Provide Comfort door te laten zien welke bondgenoten ook deelnamen. Dit heeft een vergelijkbare inhoud als de herhaaldelijk gedane mededeling van minister Van den Broek dat de twaalf EG-landen en de Verenigde Staten allen genoeg ruimte zagen in resolutie 688 voor een militaire operatie binnen de Irakese grenzen. Mochten er dan toch mensen twijfelen aan de missie dan werden zij gerustgesteld dat Nederland niet alleen stond. Het vermelden van deelnemende staten laat echter niet enkel zien dat de missie internationaal gesteund wordt, maar het schept ook een verwachting. Als al die landen zich inzetten voor deze humanitaire interventie, dan kan Nederland immers niet achterblijven als het zich serieus neemt als voorvechter van mensenrechten en cultureel zelfbeschikkingsrecht. Expliciet werd dit niet gezegd, maar twee weken later gaf de minister van Defensie wéér een opsomming van deelnemende staten: 'de multinationale eenheden in Noord-Irak worden inmiddels gevormd door 7 landen: Verenigde Staten (3000), het Verenigd Koninkrijk (3500), Frankrijk (1000), Spanje (400), Canada (90), Italië (200) en Nederland (1000). Het aantal Amerikaanse, Britse en Franse militairen neemt overigens nog toe.'<sup>65</sup> Hiermee liet de minister duidelijk zien wat Nederlands belangrijkste bondgenoten waren, hij beschreef de "club" waar ons land bij hoorde. Het is niet toevallig dat dit bijna allemaal grote(re) NAVO-lidstaten waren. Nederland leverde een aanzienlijke bijdrage en al helemaal in relatie tot de omvang van het land. Minister Ter Beek beklagde zich in zijn memoires over het gemak waarmee vooral Buitenlandse Zaken over het uitzenden van militairen dacht ten tijde van de Golfoorlog: 'Om goede sier te maken in Washington, Londen, Parijs en later ook Jeruzalem en Ankara was Buitenlandse Zaken voortdurend bereid een blik mariniers, F-16 vliegtuigen en noem het maar op open te trekken. Voor mij waren het bovenal mensen van vlees en bloed (...). Ik voelde me voor hen verantwoordelijk en dat was aan mij te merken.'<sup>66</sup> Dit citaat slaat op de gehele Golfoorlog en Ter Beek was

<sup>63</sup> *Verslag van een mondeling overleg*, Kamerstuk 21664 nr. 65, 3-4.

<sup>64</sup> *Verslag van een mondeling overleg*, Kamerstuk 21664 nr. 70, 2.

<sup>65</sup> *Verslag van een mondeling overleg*, Kamerstuk 21664 nr. 71, 1.

<sup>66</sup> Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland*, 353-354.

zelf ook voorstander van deelname aan Provide Comfort, maar het laat toch duidelijk zien dat het internationale aanzien van Nederland een grote rol speelde.

Kort na de terugkeer uit Irak werd Nederland opnieuw gevraagd een bijdrage te leveren aan grote militaire operaties, maar nu wel in duidelijk VN-verband. Medewerking aan UNTAC (United Nations Transitional Authority in Cambodia) en UNPROFOR (United Nations Protection Force) werd snel toegezegd, al voordat de “rules of engagement” scherp omlijnd waren.<sup>67</sup> Geen enkele operatie is precies hetzelfde, maar toch zal de gebruikte legitimatie bij deze twee missies niet enorm verschild hebben. De “core business” was immers de uitzending van militairen met als doel het missiegebied op vreedzame wijze te begeleiden naar een nieuwe toekomst, wat achteraf in Cambodja veel beter bleek te lukken dan in Joegoslavië. De legitimatie bij UNTAC en UNPROFOR moet nog meer dan van Provide Comfort gezien worden in het discours van de eerste jaren na de Koude Oorlog, toen een optimistisch geloof heerste in de (heropleving van) de vredes- en veiligheidsrol van de VN. Na het meevallende verloop van de Golfoorlog en succesvolle missies bijvoorbeeld in Namibië en El Salvador bereikte dit optimisme zijn top. De ambitie van de VN werd vertaald in ambitieuze “tweede-generatie” vredesoperaties met een sterk uitgebreid takenpakket. Anders dan bij klassieke peacekeeping, zoals het bewaken van de bufferzone op Cyprus, konden (afhankelijk van de situatie) bijvoorbeeld bescherming van veilige gebieden, escorteren van hulpkonvooien, ontwapening van milities en het opleiden van een politiemacht tot het takenpakket behoren.<sup>68</sup> Het uiteindelijke verloop van UNPROFOR betekende een flinke deuk in het zelfvertrouwen van de internationale gemeenschap, waardoor deze missie de beste kandidaat is voor de tweede case study. De gebruikte legitimatie bij deze UNPROFOR kan gezien worden als het hoogtepunt van een nieuw discours. Secretaris-generaal Boutros-Ghali verwoordde deze hoopvolle gedachtegang in het VN-rapport *An agenda for peace* (1992): ‘In these past months a conviction has grown, among nations large and small, that an opportunity has been regained to achieve the great objectives of the Charter – a United Nations capable of maintaining international peace and security, of securing justice and human rights and of promoting, in the words of the Charter, “social progress and better standards of life in larger freedom”. This opportunity must not be squandered. The Organization must never again be crippled as it was in the era that has now passed.’<sup>69</sup>

## 2.1 Achtergrondinformatie bij de missie

De achtergronden bij UNPROFOR zullen kort en bondig behandeld worden, want de grote lijnen van het uiteenvallen van Joegoslavië zijn belangrijk om de besluitvorming te begrijpen en in de tijd te plaatsen. Economische neergang, oplevend nationalisme en steeds duidelijkere Servische dominantie in de federale regering en over het leger hadden geleid tot de toenemende onrust en ontevredenheid binnen Joegoslavië. Dit leidde tot de onafhankelijkheidsverklaring van Slovenië en Kroatië op 25 juni 1991. Het Joegoslavische federale leger (JNA) intervenieerde onmiddellijk, wat vooral in Kroatië tot oorlogshandelingen leidde. Na bemiddeling van de EG sloten de partijen op 7 juli een staakt-het-vuren, maar dit betekende niet het einde van de onrusten. De grote Servische minderheid in Kroatië verklaarde zich onafhankelijk, kwam in opstand en wist grote gebieden te veroveren op het Kroatische leger. Op 2 januari 1992 werd een wapenstilstand gesloten en twee weken later, op 15 januari werden Slovenië en Kroatië door de EG internationaal erkend als onafhankelijke staten. In een poging de oorlog in het voormalige Joegoslavië in te dammen besloot de Veiligheidsraad op 21 februari 1992 in resolutie 743 formeel tot de oprichting van UNPROFOR.<sup>70</sup> Deze operatie was aanvankelijk alleen in Kroatië actief, waar de missie moest toezien op het staakt-het-vuren en de demilitarisering van de door Kroatische Serviërs veroverde gebieden. Daarnaast moest de veilige terugkeer van vluchtelingen en ontheemden mogelijk worden gemaakt naar deze gebieden, die tot “United Nations Protected Areas” waren uitgeroepen. Hier

<sup>67</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 108.

<sup>68</sup> Bellamy, Williams en Griffin, *Understanding peacekeeping*, 192-133.

<sup>69</sup> *An agenda for peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council (New York, 1992).

<sup>70</sup> Security Council, *Resolution 743, S/RES/743* (15 februari 1992).

kwam niet veel van terecht ondanks meerdere wapenstilstanden en tot de Dayton-akkoorden in 1995 bleven de gebieden betwist.<sup>71</sup>

Op 8 juni 1992 werd door de Veiligheidsraad in resolutie 758 het operationele gebied van UNPROFOR uitgebreid met Bosnië-Herzegovina, nadat in de eerste helft van dat jaar de etnische onrusten een kookpunt begonnen te bereiken.<sup>72</sup> Op 2 april 1992 begon hier de oorlog met een aanval van Servische milities op de Moslimbevolking van Bijeljina. Enkele dagen later begon de artillerie van de JNA met beschietingen op Sarajevo, die vrijwel de hele oorlog zouden doorgaan. Het doel van UNPROFOR was in Bosnië-Herzegovina het voorkomen van verdere escalatie van het conflict en het mogelijk maken van vredesbesprekingen. In de praktijk kwam van dit alles weinig terecht, mede door de steeds heviger etnische zuiveringen die (voornamelijk) door Servische milities werden uitgevoerd. In reactie hierop volgden meerdere nieuwe resoluties van de Veiligheidsraad die de “rules of engagement” van de missie uitbreidden, die hierdoor steeds meer elementen van vredesafdwinging gingen bevatten. Zo werd in resoluties 819 en 824 het startschot gegeven voor de instelling van “safe areas”, waaronder Srebrenica. Er werd berekend dat zeker 34.000 extra militairen nodig waren om de gebieden te beveiligen, maar de secretaris-generaal kreeg er totaal slechts 7.600 toegezegd van de VN-lidstaten. In resolutie 836 kregen UNPROFOR-eenheden de bevoegdheid om een aanval op deze gebieden met geweld af te slaan, al waren ze daar totaal niet op bewapend. In het voorjaar van 1995 laaiden de gevechten fel op en nu bleek nog duidelijker dan voorheen dat UNPROFOR niet bij machte was een vuist te maken en oorlogshandelingen te onderdrukken. Ondanks de nieuwe Veiligheidsraadresoluties waarin krachtadig optreden werd benadrukt sukkelde UNPROFOR in werkelijkheid voort als beperkte *peacekeeping*-missie. In de zomer van 1995 werd de druk op de Bosnische Serviërs opgevoerd door NAVO-bombardementen en het oprukken van het Kroatische leger en troepen van de (intussen tot een federatie overgegangene) Bosnische Kroaten en Bosnische Moslims. Daarnaast werd middels resolutie 998 op 16 juni 1995 een internationale, zwaarbewapende “Rapid Reaction Force” opgericht.<sup>73</sup> Deze kwam echter te laat om de val van “safe havens” Srebrenica (11 en 12 juli) en Zepa (20 juli) te voorkomen. Onder druk van de Verenigde Staten werd op 14 oktober een staakt-het-vuren gesloten, dat gevolgd werd door vredesonderhandelingen in Dayton. Op 14 december 1995 ging het vredesverdrag in, waarna op 20 december UNPROFOR werd vervangen door een robuuste NAVO-implementatiemacht (IFOR).<sup>74</sup>

Het is nauwelijks overdreven te stellen dat UNPROFOR van hoge verwachtingen en teleurstellingen aaneenhing. Ondanks een hele serie aanpassingen van de “rules of engagement” en uitbreiding van het aantal manschappen lukte het de missie niet een grote bijdrage te leveren aan spoedige beëindiging van oorlogshandelingen. De Nederlandse regering heeft op meerdere momenten toezeggingen gedaan aan de VN over het leveren van manschappen en heeft daardoor bijgedragen aan meerdere (deel)operaties van UNPROFOR. Anders dan bijvoorbeeld bij Provide Comfort is er dus niet op één bepaald moment besloten tot een grote bijdrage. Een uitgebreid overzicht van de operaties kan gevonden worden in bijvoorbeeld in de NIMH-publicatie *Van Korea tot Kabul*.<sup>75</sup> Het onderzoek naar de gebruikte legitimaties voor uitzending zal beperkt worden tot de omvangrijkste bijdragen. Dit is omdat hierover de meeste correspondentie van de regering met de Tweede Kamer is geweest én omdat legitimatie eenvoudigweg belangrijker is bij een groot aantal manschappen dan bijvoorbeeld bij enkele ondersteunende officieren. Hieruit volgt dat de aandacht voornamelijk gericht zal zijn op het Nederlandse VN Verbindingsbataljon, het VN Transportbataljon dat in samenwerking met België werd opgezet en op het infanteriebataljon Dutchbat. Door de maximale individuele uitzending van zes aaneengesloten maanden heeft er enkele malen een “wisseling van de wacht” plaatsgevonden. Het totale aantal Nederlandse militairen dat gediend heeft in UNPROFOR is 9753. Zeven Nederlanders verloren het leven, waarvan drie door directe oorlogshandelingen.<sup>76</sup>

---

<sup>71</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 112-141, 298-300.

<sup>72</sup> Security Council, *Resolution 758*, S/RES/758 (18 mei 1992).

<sup>73</sup> Security Council, *Resolution 998*, S/RES/998 (16 juni 1995).

<sup>74</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 300-302.

<sup>75</sup> Ibidem, 298-320.

<sup>76</sup> Ibidem, 298.

## 2.2 UNPROFOR in de Nederlandse politiek

De Nederlandse regering (kabinet Lubbers III) was vanaf het begin betrokken bij UNPROFOR. Al op 28 februari 1992 werd ingegaan op een informeel verzoek tot de oprichting van een Verbindingsbataljon, terwijl dit formeel pas op 5 maart gevraagd werd. Dit bataljon kreeg als taak de communicatievoorzieningen te regelen voor de verschillende delen van de vredesmacht. De maximale sterkte was op 1 juli 1993, toen het bataljon uit 477 manschappen bestond.<sup>77</sup> De Tweede Kamer werd op 3 maart geïnformeerd over het besluit van de regering.<sup>78</sup> In deze brief wordt door minister Van den Broek een uitgebreide toelichting gegeven op dit besluit, wat het een interessant stuk maakt voor dit onderzoek. Ook bij latere omvangrijke uitbreidingen van de Nederlandse activiteiten in voormalig Joegoslavië vond de besluitvorming op deze wijze plaats. Nadat er een nieuwe resolutie was werd door de VN informeel geïnformeerd of landen bereid waren tot medewerking. Op deze manier werd er formeel niets geweigerd, wat zowel voor de VN als individuele lidstaten geen prettige mediaberichten zou opleveren. Bij de oprichting van het Nederlandse Transportbataljon en later ook bij Dutchbat werd door de regering al gesproken met het parlement voordat het officiële verzoek van de VN binnenkwam, zodat de besluitvorming soepel kon verlopen. De interessantste bronnen betreffende de gebruikte legitimaties zijn hierdoor in de eerste plaats de brieven aan het parlement waarin de regering voornemens tot (uitbreiding van) deelname aan het parlement meldt. Daarnaast is veel gebruik gemaakt van de verslagen van de bespreking van zulke brieven in de Tweede Kamer of in de betrokken vaste commissies.

UNPROFOR werd meerdere malen aangepast en ook de Nederlandse deelname is niet met een enkel besluit tot stand gekomen. De drie grootste deeloperaties zijn verspreid over ongeveer anderhalf jaar onder kabinet Lubbers III opgericht, wat het relatief makkelijk maakt om de gebruikte legitimaties samen te nemen en zo een beeld te krijgen van de rechtvaardiging van deelname aan UNPROFOR. Natuurlijk speelde bij latere besluiten mee wat er tot dat moment gebeurd was, maar het valt allemaal nog binnen de periode waarin vol overtuiging werd gehoopt een gunstige bijdrage te kunnen leveren aan een goede afloop van de burgeroorlog. Het aantreden van kabinet Kok I in augustus 1994 had geen noemenswaardige aanpassing van het beleid tot gevolg. Een goed voorbeeld hiervan is Joris Voorhoeve (VVD), die als minister van Defensie de val van Srebrenica meemaakte. Voorhoeve hield in zijn functie als directeur van Clingendael (voor zijn ministerschap) al vurige pleidooien voor de interventie in Joegoslavië. De ideeën die in kabinet Kok I bestonden over deelname aan UNPROFOR weken niet sterk af van de koers onder Lubbers III. Gedurende minstens deze twee opeenvolgende kabinetperiodes bestond dus een positieve houding over deelname aan vredesmissies.

Een interessante politieke ontwikkeling die zich duidelijk manifesteerde bij de besluitvorming rond UNPROFOR was de toenemende profileringsdrang van de Tweede Kamer op het gebied van vrede en veiligheid. Bij Provide Comfort bestond al Kamerbrede steun voor het regeringsbeleid, maar bij de besluitvorming rond Dutchbat was niet eens volstrekt helder of het initiatief bij het Kabinet lag of bij de Kamer. Hierover zal later in dit hoofdstuk nog uitgebreider gesproken worden, maar het is belangrijk deze ontwikkeling in het achterhoofd te houden vanwege de impact die het kan hebben gehad op de gebruikte legitimatie. Het is weliswaar na alle besluitvorming over troepenuitzending, maar op 21 december 1994 werd zelfs de motie Van Middelkoop aangenomen.<sup>79</sup> Hierin werd de regering opgeroepen een grondwetswijziging voor te bereiden waarin het parlement instemmingsrecht zou krijgen bij uitzending van militaire eenheden. Opvallend is dat de Tweede Kamer hierna het magere regeringsvoorstel accepteerde waarin slechts de bestaande inlichtingenplicht in artikel 100 sterker werd benadrukt.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> Ibidem, 306.

<sup>78</sup> *Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan de Tweede Kamer*, Kamerstuk 22181 nr. 19, vergaderjaar 1991-1992 (3 maart 1992).

<sup>79</sup> *Motie E. Van Middelkoop c.s. over een regeling voor een formeel instemmingsrecht voor het parlement bij de uitzending van militaire eenheden*, Kamerstuk 23591 nr. 2, vergaderjaar 1994-1995 (21 december 1994).

<sup>80</sup> P.P.T. Bovend'eert en H.R.B.M. Kummerling, *Het Nederlandse parlement* (Nijmegen/Utrecht 2004) 296.

## 2.3 Legaliteit door Veiligheidsmandaat

UNPROFOR werd ruimschoots onderbouwd door resoluties van de Veiligheidsraad, die de “rules of engagement” van de missie steeds verder uitbreidden. De staatsrechtelijke legaliteit van de operatie was alle betrokkenen bekend, dus hoefde de regering niet echt te benadrukken dat zij legaal en gemandateerd handelde. In elk geval bij de drie grootste troepenverzendingen werd bij de formele bekendmaking desalniettemin een alinea gewijd aan de juridische status van de missie. Zo werd op 3 mei 1992 aan de kamer bericht dat de Nederlandse regering in beginsel had besloten tot een bijdrage aan UNPROFOR, die toen in staat van oprichting verkeerde. De legaliteit hiervan wordt duidelijk vermeld in deze brief: ‘deze vredesmacht werd door de Veiligheidsraad ingesteld op 21 februari jl. met de unanieme aanvaarding van resolutie 743.’<sup>81</sup> De minister vermeldde daarbij dat nochtans niet helemaal duidelijk was of de Kroatische president Tudjman en de Servische leider Babic volledig bereid waren tot meewerking aan de VN-operatie. De secretaris-generaal van de VN besloot om toch al positief te adviseren, omdat hij ontplooiing van UNPROFOR op korte termijn noodzakelijk achtte om herhaling van vijandigheden te voorkomen. Met dit besluit was de juridische status voor Nederland duidelijk genoeg.<sup>82</sup> Omdat de legaliteit geen omstreden issue was bij de uitzending van het Verbindingsbataljon, werd hieraan veel minder aandacht besteed dan bijvoorbeeld bij Provide Comfort. Legaliteit was een bron van legitimatie waar veel waarde aan werd gehecht, maar bij gebrek aan twijfel kon worden volstaan met een korte mededeling. Ook bij het besluit tot uitzending van het Transportbataljon werd de juridische status op deze manier behandeld: ‘De regering heeft besloten gehoor te geven aan het verzoek van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties extra Nederlandse militairen naar het voormalige Joegoslavië te zenden. Zij zullen mede gestalte geven aan nieuwe, humanitaire taken van de United Nations Protection Force (UNPROFOR) in Bosnië-Herzegovina, waartoe de Veiligheidsraad op 14 september jl. besloot (resolutie 776).’<sup>83</sup>

In de bespreking in de Tweede Kamer van het besluit tot uitzending van het Transportbataljon, op 16 september 1992, werd enige aandacht besteed aan de Veiligheidsraadresoluties inzake Joegoslavië. Het Kamerlid Van Traa (PvdA) vroeg de minister van Buitenlandse Zaken bijvoorbeeld waarom in resolutie 776 geen extra mandaat wordt gegeven voor controle van het luchtruim: ‘Het gaat om het Amerikaanse aanbod om een resolutie van de Veiligheidsraad te ondersteunen, die eventueel air policing mogelijk maakt, ook tegen één van de partijen in, omdat de minister er gelijk in heeft, dat dit alleen maar mogelijk is met zo'n resolutie.’<sup>84</sup> Dit is een goed voorbeeld van de onvrede die Kamerbreed leefde over het uitblijven van succesvol internationaal beleid ten aanzien van de crisis, maar tevens een goed voorbeeld van het belang dat (internationaal) werd gehecht aan de juridische bepaling van het mandaat door de Veiligheidsraad. Minister Van den Broek antwoordde dat “air policing” niet is opgenomen omdat er simpelweg onvoldoende steun voor was, maar dat in de nieuwe resolutie de overweging is opgenomen dat een verbod op militaire vluchten boven Bosnië-Herzegovina ‘wenselijk’ is.<sup>85</sup> De Veiligheidsraad wilde een meer stapsgewijs proces dat tred hield met de onderhandelingen tussen de conflictpartijen, dus daarom werd in resolutie 776 operationeel gezien enkel ruimte gemaakt voor militaire bescherming van hulpkonvoien. De minister benadrukte dat ook de Nederlandse regering dit proces met enig ongeduld zag verlopen, maar dat het nou eenmaal zo is dat Veiligheidsraadresoluties alleen in stemming worden gebracht wanneer er na stevig onderhandelen een tekst op tafel ligt die niet weggestemd zal worden.<sup>86</sup> Als landen tot meer bereid zijn dan waarvoor op een zeker moment een mandaat bestaat, dan moeten zij dus geduld hebben. Dit geeft wederom aan dat veel belang werd gehecht aan de volkenrechtelijke legaliteit van de operatie.

Legaliteit werd kortom meer gezien als een belangrijke voorwaarde voor deelname aan een vredesoperatie, dan als een motivatie hiertoe. De regering handelde niet als er geen mandaat was, maar een mandaat leidde ook niet noodzakelijk tot spoedige actie. Dit blijkt uit de besluitvorming rond uitzending van Dutchbat: het duurde maanden voordat invulling werd gegeven aan resoluties 819 (april

<sup>81</sup> *Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie*, Kamerstuk 22181 nr. 19, 1.

<sup>82</sup> *Ibidem*, 1-2.

<sup>83</sup> *Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan de Tweede Kamer*, Kamerstuk 22181 nr. 29, vergaderjaar 1991-1992 (6 oktober 1992) 1.

<sup>84</sup> *Debat over de situatie in Joegoslavië*, Handelingen Tweede Kamer, TK2, vergaderjaar 1992-1993 (16 september 1992) 68.

<sup>85</sup> *Ibidem* 66-68.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

1993),<sup>87</sup> 824 (mei 1993)<sup>88</sup> en 836 (juni 1993),<sup>89</sup> die ruimte boden voor een uitbreiding van de VN-troepenmacht en de “rules of engagement” verruimden. Ondanks een terechte noodoproep van de secretaris-generaal vanwege de verslechterende humanitaire situatie en oplaaiende gevechten bleken slechts enkele landen bereid extra troepen te leveren.<sup>90</sup> Nederland was een van de allereerste landen die formeel een uitbreiding van het aantal manschappen toezegden. De legaliteit van de uitbreiding van UNPROFOR lijkt echter nauwelijks een extra motivatie voor dit besluit. In de formele bekendmaking van de uitzending van Dutchbat aan de Tweede Kamer werd de legaliteit in enkele woorden vermeld en gaat de meeste aandacht naar humanitaire drijfveren. De Tweede Kamer en publieke opinie wilden al langer dat de Nederlandse regering meer deed tegen de humanitaire misstanden op de Balkan en nu de legaliteit geen probleem meer was kon de regering hier positief op ingaan. Daarnaast kan het internationale aanzien van Nederland een rol hebben gespeeld, maar ook daarvoor is legaal optreden een voorwaarde.

## 2.4 Legitimiteit door humanitaire nood en mensenrechten

De betrokkenheid van de Tweede Kamer bij het conflict in Joegoslavië kwam vooral voort uit zorgen om de humanitaire situatie, die vanaf het voorjaar 1992 in rap tempo verslechterde. Bij de uitzending van de Verbindingsseenheid hadden oorlogshandelingen zich vooral beperkt tot Kroatië, waar bij de oprichting van UNPROFOR in februari 1992 een staakt-het-vuren van kracht was. Pas in de maanden hierna kwamen ook de etnische spanningen in Bosnië-Herzegovina tot ontbranding, met oorlogshandelingen tussen paramilitaire eenheden en etnische zuiveringen als gevolg.<sup>91</sup> Zoals bij behandeling van de legaliteit van UNPROFOR reeds werd besproken, had het parlement weinig geduld voor de traagheid waarmee de VN, en vooral de Veiligheidsraad, reageerde op de crisis. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een plenair debat op 27 augustus 1992 over de verontrustende ontwikkelingen in Bosnië-Herzegovina.<sup>92</sup> Op dat moment was men in afwachting van de onderhandelingen over uitbreiding van de “rules of engagement”, waardoor (onder andere) militaire begeleiding van humanitaire konvooien mogelijk moest worden. Hulpkonvooien konden hun doel vaak niet bereiken doordat Servische milities de goederen opeisten, wat de situatie van vooral de Bosnische Moslims verder verslechterde. De minister van Buitenlandse Zaken was afwezig bij dit Kamerdebat omdat hij in Londen zat voor een conferentie over de toekomst van Joegoslavië, dus verving minister-president Lubbers hem. Hij beloofde de Kamer zo spoedig mogelijk meer duidelijkheid en benadrukte dat ook de regering bezorgd was om de humanitaire situatie en de traagheid waarmee opgetreden kon worden.<sup>93</sup>

In de maand hierna leek er even wat snelheid te komen in de internationale aanpak van de crisis. Zo werd er een embargo ingesteld tegen Joegoslavië (toen bestaande uit Servië en Montenegro) en werd op 14 september 1992 ingestemd met Veiligheidsraadresolutie 776, waarmee UNPROFOR nieuwe, humanitaire taken kreeg toebedeeld.<sup>94</sup> De regering besloot kort hierna tot het sturen van extra troepen: het Nederlandse VN Transportbataljon. Dit besluit werd nadrukkelijk gelegitimeerd in termen van mensenrechten en humanitair hulp:

Het besluit (...) stoelt op een aantal nauw met elkaar samenhangende overwegingen. In de eerste plaats wil de regering zich, in het licht van het grove onrecht dat velen in Bosnië-Herzegowina is en wordt aangedaan, maximaal inspannen om de zo dringend nodige humanitaire hulp tijdig te helpen waarborgen. Daarnaast meent de regering dat een grotere internationale presentie in Bosnië-Herzegowina een zekere remmende werking kan hebben op schendingen van de mensenrechten. Bovendien kan een meer omvangrijke presentie van Unprofor in Bosnië-Herzegowina ook bijdragen

<sup>87</sup> Security Council, *Resolution 819*, S/RES/819 (16 april 1993).

<sup>88</sup> Security Council, *Resolution 824*, S/RES/824 (6 mei 1993).

<sup>89</sup> Security Council, *Resolution 836*, S/RES/836 (4 juni 1993).

<sup>90</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 128-135.

<sup>91</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 298-320.

<sup>92</sup> *Debat over de situatie in Joegoslavië*, Handelingen Tweede Kamer, TK97, vergaderjaar 1991-1992 (27 augustus 1992).

<sup>93</sup> *Ibidem*, 61-63.

<sup>94</sup> Security Council, *Resolution 776*, S/RES/776 (25 augustus 1992).

aan het scheppen van voorwaarden voor een duurzame politieke oplossing van het conflict, waarmee ook Europese veiligheidsbelangen worden gediend.<sup>95</sup>

In de weergegeven overweging die tot het besluit hebben geleid zijn dus twee van de drie punten expliciet in samenhang met de humanitaire noodsituatie. Deze toestand was sinds de oprichting van UNPROFOR sterk verslechterd, hoofdzakelijk door het uitbreken van de oorlog in Bosnië-Herzegovina. Vooral Bosnische Moslims werden in het nauw gedreven, maar milities van alle drie bevolkingsgroepen maakten zich schuldig aan oorlogsmisdaden. De toename van het humanitaire argument hangt uiteraard samen met deze ontwikkelingen, maar ook nu weer bleek dat er altijd ook andere politieke overwegingen meespelen. De Tweede Kamer stemde met de grootst mogelijke meerderheid in met de uitzending van het Transportbataljon. Dit is niet vreemd gezien de betrokkenheid van het parlement bij de situatie op de Balkan, maar er waren toch enkele punten van zorg. Vooral de veiligheid van de Nederlandse militairen was onderwerp van aandacht voor veel fracties, maar desondanks was een overweldigende Kamermeerderheid ervan overtuigd dat de risico's acceptabel waren.<sup>96</sup> Dit was helaas niet de laatste keer dat deze afweging gemaakt moest worden, want tegen het einde van de winter laaide in 1993 de strijd in Bosnië-Herzegovina nog feller op. Bosnische Serviërs hielden meerdere Moslimsteden omsingeld waardoor hulpgoederen niet konden arriveren. Hieronder was ook Srebrenica, dat op 16 april 1993 tot "safe area" was uitgeroepen door de Veiligheidsraad (op 6 mei volgden nog vijf steden: Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde en Bihac). Dit was het moment waarop secretaris-generaal Boutros-Ghali de VN-lidstaten met klem opriep meer grondtroepen te leveren om de mensen in deze gebieden te beschermen.<sup>97</sup> Minister Ter Beek en de Defensiestaf waren eigenlijk van mening dat Nederland al op de maximale troepenuitzending zat en ook voldeed aan het ambitieniveau zoals geschetst in de Prioriteitennota; een soort beleidsplan uit januari 1993 waarin hervormingen en nieuwe aspiraties van de krijgsmacht waren beschreven voor de periode na de Koude Oorlog.<sup>98</sup> Deze terughoudende opstelling is niet vreemd want naast het feit dat in 1993 al veel manschappen uitgezonden waren verkeerde de krijgsmacht door deze beleidsnota in de grootste reorganisatie sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog. De gevechten en etnische zuiveringen in Bosnië werden echter steeds heviger en de druk van de Tweede Kamer en de media om hiertegen op te treden werd steeds groter.<sup>99</sup> De besluitvorming in de maanden hierna zou leiden tot uitzending van de Luchtmobiele Brigade, een legeronderdeel dat eigenlijk nog in oprichting verkeerde.<sup>100</sup>

De besluitvorming bij de uitzending van Dutchbat is tamelijk curieus verlopen en het is goed hier iets uitgebreider naar te kijken, omdat het van grote invloed is op de legitimatie van het uiteindelijke besluit. De aanwezigheid van het Nederlandse infanteriebataljon voorkwam niet dat in juli 1995 Srebrenica werd ingenomen door Servische milities onder het bevel van Ratko Mladic, met als gevolg de deportatie en massamoord op naar schatting 8000 moslimjongens en –mannen. Vanwege deze dramatische afloop zijn meerdere onderzoeken gedaan naar de besluitvorming tot uitzending van Dutchbat.<sup>101</sup> Het is interessant dat deze onderzoeken geen eenduidige conclusie bieden of het kabinet, dan wel de Kamer (inclusief enkele oppositiepartijen) een leidende rol had in het besluit tot uitzending van Dutchbat. Op 9 maart 1993 werd door het Kamerlid De Hoop-Scheffer (CDA) voor het eerst het idee geopperd iets met de Luchtmobiele Brigade te doen. Hij vroeg de ministers van Buitenlandse Zaken (intussen Kooijmans, die Van den Broek opvolgde) en Defensie deze mogelijkheid te bespreken. Op 6 mei 1993 werd in een commissievergadering voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie door het Kamerlid Blaauw (VVD) gevraagd hoe de minister tegen deze optie aankeek en hij opperde het idee deze brigade tijdelijk uit te rusten met pantservoertuigen in

<sup>95</sup> *Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie*, Kamerstuk 22181 nr. 29, 1-2.

<sup>96</sup> *Debat over de situatie in Joegoslavië*, Handelingen Tweede Kamer, TK13, vergaderjaar 1992-1993 (22 oktober 1992).

<sup>97</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 116-117

<sup>98</sup> *Prioriteitennota 1993, Een ander wereld, een andere defensie*. Ministerie van Defensie (Den Haag 1993).

<sup>99</sup> Voor meer informatie over de beïnvloeding van de besluitvorming door media: P. Malcontent, 'De CNN-factor. Humanitaire interventie en de macht van de massamedia' in: D. Hellema en H. Reiding, *Humanitaire interventie en soevereiniteit, de geschiedenis van een tegenstelling* (Amersfoort 2004) 135-158.

<sup>100</sup> *Brief van de minister van Defensie aan de Tweede Kamer*, Kamerstuk 22181 nr. 48, vergaderjaar 1992-1993 (12 mei 1993).

<sup>101</sup> Namens het NIMH heeft Christ Klep dit gedaan, maar ook het omstreden NIOD rapport en de parlementaire enquête over Srebrenica onderzochten de besluitvorming.

plaats van helikopters, zodat Nederland spoedig een extra infanteriebataljon naar de Balkan kon sturen. Minister van Defensie Ter Beek liet weten de mogelijkheid al onderzocht te hebben. Hij sloot het niet uit, maar was erg terughoudend. In de maanden hierna ging hij overstag, want zowel de rest van kabinet als een groot deel van de Tweede Kamer verklaarden zich voorstander van deze optie. In een hele reeks commissievergaderingen en plenaire zittingen van de Tweede Kamer kwam de optie van de luchtmobiele brigade voorbij en de wisselwerking die plaatshad maakt het eigenlijk onmogelijk te bepalen wie, wanneer aanzet heeft gegeven tot het besluit zoals uiteindelijk is genomen. Bij de parlementaire enquête over de toedracht tot de val van Srebrenica werd dit ook door meerdere personen te kennen gegeven, waaronder door oud-premier Lubbers. 'Het eerlijke antwoord is volgens mij dat dit niet gescheiden was. De situatie was poreus en het initiatief lag dus bij beiden. (...) Ik vind het dus heel moeilijk om een oordeel te geven over de vraag: wie was nu eigenlijk de eerste? In het algemeen heb ik de neiging om te zeggen dat het de regering was (...) Dat spoort dus ook met mijn eerdere mededelingen, (...) dat het naar mijn idee toch geen heel goede voorstelling van zaken is om te zeggen dat het allemaal in de Kamer is geboren.'<sup>102</sup> Met deze laatste zinsnede verwijst Lubbers naar de invloed die wordt soms toegekend aan de motie Van Traa (PvdA)/Van Vlijmen (CDA), waarin de regering werd opgeroepen de Luchtmobiele Brigade klaar te maken voor 'voorzienbare VN-operaties.'<sup>103</sup> Beide Kamerleden zijn echter lid van een coalitiepartij en zullen vast voeling hebben gehad met "hun" bewindsliden. Bovendien blijkt uit het NIOD-rapport dat in de ministerraad op 3 mei 1993 al informeel besloten was dat de Luchtmobiele Brigade in internationale contacten genoemd mocht worden als aanbod voor een implementatiemacht.<sup>104</sup> Hoe dan ook is de grote steun voor de motie een teken dat bijna de hele nationale politiek de uitzending van de Luchtmobiele Brigade steunde en dat daarmee de bezwaren van minister Ter Beek en (vooral) de Defensiestaf terzijde werden geschoven. Volgens Christ Klep zou de minister eieren voor zijn geld hebben gekozen omdat een nieuw "nee" onprettige gevolgen kon hebben voor het bestaansrecht van de luchtmobiele brigade; een eenheid die zes miljard gulden kostte moest toch spoedig inzetgereed kunnen zijn?<sup>105</sup>

Door de uitzending van het infanteriebataljon kwam het totale aantal Nederlandse militairen in en rond voormalig Joegoslavië op ruim 3100.<sup>106</sup> De legitimatie die de regering gebruikte bij dit besluit was sterk verbonden met de humanitaire situatie en was inhoudelijk vergelijkbaar met de legitimatie voor uitzending van het VN transportbataljon. Dit blijkt uit de brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie van 15 november 1993, waarin het parlement werd geïnformeerd:

Deze substantiële Nederlandse militaire bijdrage, stoelt, zoals bekend, op een aantal nauw met elkaar samenhangende overwegingen. In de eerste plaats wil de regering zich, in het licht van het grove onrecht dat velen in voormalig Joegoslavië is en wordt aangedaan, maximaal inspannen om de zo dringend nodige humanitaire hulp tijdig te helpen waarborgen. Daarnaast meent de regering dat presentie van internationale eenheden een zekere remmende werking kan hebben op schendingen van de mensenrechten. (...) Tenslotte kan met de presentie van internationale eenheden worden bijgedragen aan het scheppen van de noodzakelijke voorwaarden voor de totstandkoming van een vredesregeling.<sup>107</sup>

Op 16 november 1993 werd dit besluit in mondeling overleg met de verantwoordelijke ministers behandeld in een bijeenkomst van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en die voor Defensie. Dat de Tweede Kamer het niet nodig vond voor deze formele bekrachtiging plenair bijeen te komen zegt al genoeg over de steun voor het besluit. Het verslag van de bijeenkomst doet denken aan het overleg over de uitzending van de Transporteenheid. Er werden zorgen uitgesproken over de veiligheid van de militairen, maar de risico's

---

<sup>102</sup> *Stenografisch verslag van een voorgesprek door middel van een zogeheten conference call met de Parlementaire Enquêtecommissie Srebrenica*, Kamerstuk 28506 nr.4, vergaderjaar 2002-2003 (23 oktober 2002) 325-326.

<sup>103</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 117, 145.

<sup>104</sup> *Stenografisch verslag van een voorgesprek*, Kamerstuk 28506 nr.4, 37.

<sup>105</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 117-118.

<sup>106</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 309-311.

<sup>107</sup> *Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan de Tweede Kamer*, Kamerstuk 22181 nr. 64, vergaderjaar 1993-1994 (15 november 1993) 6.

werden door alle fracties volkomen acceptabel geacht in het licht van de humanitaire nood situatie.<sup>108</sup> De grote oppositiepartijen namen hiermee een standpunt in dat nauw aansloot bij het kabinetsbeleid. Een voorbeeld hiervan is D66, vertegenwoordigd door de heer Ter Veer, die 'betoogde dat ook zijn fractie het eens is met de voorgenomen uitzending van het luchtmobiele bataljon. De noodzaak om de humanitaire nood te verlichten in Joegoslavië is zeer groot. Een andere overweging is dat ook andere EG-landen toezeggingen hebben gedaan om extra militairen te sturen. Bovendien gaat van uitzending het politieke signaal uit dat de internationale gemeenschap haar handen niet wil aftrekken van voormalig Joegoslavië.'<sup>109</sup>

Uit de voorgaande alinea's is gebleken dat de humanitaire situatie en ook de mensenrechten een grote rol speelden in de legitimatie van deelname aan UNPROFOR. Het is opvallend dat de term "mensenrechten" nu veelvuldig werd gebruikt door zowel Kamerleden als bewindslieden. Ten tijde van Provide Comfort werd alleen enkele malen door individuele Kamerleden expliciet gesproken over mensenrechten, terwijl ministers hier enkel impliciet naar verwezen. De humanitaire situatie werd bij beide operaties als belangrijke legitimatie gehanteerd, maar het gehanteerde vocabulaire heeft in de korte periode tussen beide operaties een verandering ondergaan. Dit kan niet gezien worden als toevallige woordkeuze, omdat daarvoor de term "mensenrechten" veel te vaak en nadrukkelijk gebruikt werd bij UNPROFOR. Het is ook niet enkel een gevolg van de werkelijke situatie in het conflictgebied. In Noord-Irak konden ernstige mensenrechtenschendingen goeddeels worden voorkomen, maar de dreiging van hiervan was absoluut reëel. Drie jaar eerder, in 1988, had Saddam Hussein nog opdracht gegeven tot de gifgasaanval op het Koerdische dorp Halabja, dat zich niet had willen schikken naar zijn gezag.<sup>110</sup> De ontwikkelingen in het conflictgebied hadden natuurlijk invloed op de legitimaties voor latere uitbreiding van UNPROFOR, maar ook in het begin van de operatie werd al gesproken over de (toen vooral nog bedreigde) mensenrechtensituatie. Deze verandering in het politieke taalgebruik moet dus op een andere manier verklaard kunnen worden dan door het verschil tussen de twee operaties. Doordat de regering expliciet maakte dat zij opkwam voor mensenrechten werd de legitimatie op een hoger juridisch en moreel vlak getild dan wanneer "eenvoudig" werd ingegrepen bij een uniek geval van humanitaire nood. Bij Provide Comfort in 1991 werd door het Kamerlid Melkert (PvdA) al geconstateerd dat de operatie een juridisch precedent was omdat nationale soevereiniteit niet langer boven, maar naast handhaving van fundamentele mensenrechten werd geplaatst. Dit volkenrechtelijke novum werd door de regering afgedaan als een incident; de minister van Buitenlandse Zaken stelde zelfs dat vooral geen precedentwerking van Provide Comfort moest uitgaan.<sup>111</sup> Pakweg twee jaar later gebruikt de regering echter zelf expliciet de mensenrechten als formele legitimatie voor een militaire operatie, wat niet anders is te interpreteren dan dat de constatering van Melkert tot beleid is gemaakt.

De verschuiving in de houding ten aanzien van het volkenrecht moet in internationaal verband worden gezien, want de invloed hierop van een individueel, klein land als Nederland is beperkt. Nederland steunde het optimistische vertoog dat is te zien in het VN-rapport *An Agenda for Peace* (1992), waarin de VN opnieuw een grote rol voor zichzelf zag op het gebied van vrede en veiligheid. Met de Westerse democratieën als voortrekkers werd een poging gedaan oorlog te bestrijden en liberale idealen als democratie en mensenrechten te verspreiden.<sup>112</sup> De moeizame verhouding tussen soevereiniteit en mensenrechten leek hiermee te verschuiven ten faveure van de laatstgenoemde. Met het expliciete gebruik van mensenrechten voor legitimatie van UNPROFOR sloot Nederland aan bij de sfeer van internationaal-politiek optimisme en liberaal en humanitair idealisme die begin jaren negentig heerste in de westerse wereld. Een echte trendbreuk was deze Nederlandse koers echter niet. Het concept "mensenrechten" was al vanaf eind jaren zestig aanwezig in de idealistische onderstroom van de Nederlandse politiek en speelde een steeds belangrijker rol in de meningsvorming over buitenlands beleid.<sup>113</sup> Voor een groot deel was dit altijd retoriek voor de Bühne geweest, waardoor in de jaren tachtig

<sup>108</sup> *Verslag van een mondeling overleg van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie*, Kamerstuk 22181 nr. 67, vergaderjaar 1993-1994 (7 december 1993).

<sup>109</sup> *Ibidem*, 5.

<sup>110</sup> Cleveland, *A History of the modern Middle East*, 418-419.

<sup>111</sup> Zie hiervoor pagina 12-15.

<sup>112</sup> Mayall, 'Introduction', 1-25.

<sup>113</sup> Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland*, 364-365.

door vooral het CDA en de VVD opnieuw het Nederlandse “nationale belang” werd benadrukt.<sup>114</sup> Met het einde van de Koude Oorlog ontstonden er echter opeens mogelijkheden tot multilateraal, humanitair activisme. De verandering in de internationale “mindset” sloot zodanig goed aan bij ideeën die in Nederland al langer populair waren, dat het aannemelijk is dat Nederland hier een voortrekkersrol wilde aannemen. Dit is een goede verklaring voor de gretigheid waarmee de Nederlandse regering én het parlement zich in een militair avontuur stortten met het uitzenden van Dutchbat, terwijl landen met meer militaire ervaring het lieten afweten. Het idealisme sluit echter niet uit dat de humanitaire legitimaties tegelijkertijd gebruikt zijn door de regering om goede sier te maken bij belangrijke bondgenoten.

## 2.5 Legitimiteit door de Nederlandse rol in internationale politiek

De deelname aan UNPROFOR werd sterk gelegitimeerd in termen van mensenrechten en humanitaire nood, maar uit citaten op voorgaande pagina's bleek dat ook nadrukkelijk werd verwezen naar het internationale kader waarin Nederland opereerde. De betrokkenheid van de andere EG-lidstaten bij de noodsituatie in voormalig Joegoslavië was enerzijds dwingend en anderzijds legitimerend voor eigen beleid. Nederland kan immers niet achterblijven wanneer bondgenoten zich wel inzetten en risico's nemen, maar anderzijds kunnen de activiteiten van andere landen gebruikt worden om eigen acties van legitimiteit te voorzien. Deze twee zaken zijn vaak onlosmakelijk verbonden, zeker omdat vanaf het begin van de jaren negentig gestreefd werd naar een toenemende eenheid van de EG (na 1 januari 1993 de EU) op het gebied van buitenlandse politiek. Echter wanneer gekeken wordt naar de besluitvorming rond Dutchbat gaan toch alarmbellen rinkelen, want Nederland liep wel erg ver vooruit op de bondgenoten.

Bij het besluit tot deelname aan UNPROFOR met een Nederlands Verbindingsbataljon werd de rol van andere landen bij de crisis benadrukt. Direct na de vermelding dat de regering in beginsel had besloten tot een bijdrage aan deze VN-vredesoperatie, werd de aandacht gevestigd op wat andere landen deden. 'Inmiddels zijn 31 landen, vooralsnog informeel, gevraagd een bijdrage te leveren aan UNPROFOR. Van de Europese Gemeenschap zijn, naast Nederland, de volgende landen om een bijdrage gevraagd: België, Denemarken, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Portugal en het Verenigd Koninkrijk.'<sup>115</sup> Hieruit is op te maken dat er sterk gehecht werd aan het internationale kader van de VN en in het bijzonder aan samenwerking met de Europese bondgenoten. Bij het besluit tot uitzending van het Transportbataljon werd het politieke streven naar duurzame vrede in voormalig Joegoslavië zelfs expliciet verbonden aan de Europese veiligheidsbelangen. De oorlog speelde zich gevoelsmatig af in de eigen achtertuin en in EG-verband werd absoluut een grote verantwoordelijkheid gevoeld voor de situatie in Oost-Europese buurlanden. Het humanitaire argument hangt hier sterk mee samen. Bijvoorbeeld de omstreden foto's van het “concentratiekamp” in Trnopolje, die in de zomer van 1992 gepubliceerd werden, creëerden een gedeeld gevoel van urgentie. De confrontatie met een concentratiekamp op Europese bodem was een allesovertreffend argument vóór (gezamenlijk) ingrijpen.<sup>116</sup> In UNPROFOR hadden EG/EU lidstaten een aanzienlijke rol en in Europees verband werden ook verschillende initiatieven voor vredesonderhandelingen genomen, al waren deze niet erg succesvol door zowel enige interne verdeeldheid als gebrek aan medewerking van de conflictpartijen. Deze Europese betrokkenheid verklaart echter niet waarom Nederland sterker reageerde dan de meeste West-Europese landen en een infanteriebataljon beschikbaar stelde aan de VN, nog voordat de commandostructuur en plaats van inzet bekend waren.

Door het einde van de Koude Oorlog was de communistische weerstand tegen aantasting van het soevereiniteitsbeginsel weggefallen. Van China was in de Veiligheidsraad ook minder bezwaar te verwachten, want dat land kwam net bij van de internationale golf van afkeuring na het neerslaan van het Tiananmen-protest. Voor enkele jaren leek de triomftocht van het liberalisme slechts een kwestie van tijd; zoals Francis Fukuyama in 1992 verkondigde in *The end of history and the last man*.<sup>117</sup> De nieuwe koers van de VN, zoals uiteengezet in het rapport *An Agenda for Peace*, sloot aan bij dit internationale optimisme en

<sup>114</sup> Baehr, Castermans-Holleman en Grünfeld, *Human rights*, 234.

<sup>115</sup> *Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie*, Kamerstuk 22181 nr. 19, 1.

<sup>116</sup> *Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie*, Kamerstuk 22181 nr. 22, vergaderjaar 1991-1992 (26 augustus 1992).

<sup>117</sup> F. Fukuyama, *The end of history and the last man*.

werd in Nederland breed gesteund.<sup>118</sup> In voorgaande paragrafen werd al duidelijk dat de legitimering van het uitzenden van Dutchbat *de facto* niet alleen door de regering werd gedaan, maar dat in deze kwestie samen werd opgetrokken met de Tweede Kamer, inclusief de (grote) oppositiepartijen. Dit past in de trend dat het parlement zich steeds nadrukkelijker wil profileren op het gebied van Defensie en Buitenlandse zaken.<sup>119</sup> De eerder genoemde motie Van Traa/Van Vlijmen is hiervan een goed voorbeeld. Hieruit bleek dat ook het parlement bereid was tot het nemen van risico's voor de grotere, morele zaak. De motivaties die door de (oppositie)fracties werden gegeven om de uitzending van Dutchbat te steunen sloten sterk aan bij de legitimaties van dit besluit die door de regering werden gegeven. Mensenrechten spelen daarin een grote rol, maar ook de overtuiging dat de internationale gemeenschap haar handen niet mag aftrekken van Joegoslavië.<sup>120</sup> Impliciet schuilt in het gebruik van dit argument ook het standpunt dat Nederland zijn handen niet mag aftrekken van de internationale gemeenschap. Niet alleen de regering, maar ook de oppositiefracties waren blijkbaar onder invloed van het liberaalidealistische mensenrechtenvertoog.

Voor een klein land als Nederland is de deelname aan vredesoperaties in combinatie met een positieve houding ten aanzien van het volkenrecht een manier om invloed te hebben op de internationale politiek. Dit gold bij UNPROFOR in het bijzonder in EG/EU-verband, want de operatie werd voor een groot gedeelte uitgevoerd door Europese landen. De Verenigde Staten begonnen pas na de val van Srebrenica echt een rol te spelen, daarvoor was het beleid (in de woorden van G.H.W. Bush) als volgt: 'the United States is not going to inject itself into every single crisis, no matter how heartrending, around the world.'<sup>121</sup> Ook grote Europese landen met meer militaire ervaring dan Nederland waren echter zeer terughoudend met het zenden van infanterietroepen, omdat zij de risico's erg groot vonden. Binnen de regering had vooral de minister van Buitenlandse Zaken Kooijmans veel kritiek op deze terughoudendheid en hij ging gedurende zijn (korte) aanstelling een steeds moreler en anti-Servischer geluid verkondigen over de oorlog. Het was dan ook vooral Buitenlandse Zaken dat aandrang op de uitzending van Dutchbat, vanwege de zakelijke overweging dat Nederland hiermee zijn status binnen de VN en EG kon verhogen, maar ook omdat anders de morele kritiek van de regering op landen die te weinig zouden bijdragen aan een oplossing van het conflict in Bosnië geen stand hield.<sup>122</sup> Dat de steun voor Dutchbat praktisch Kamerbreed was kan zonder het idealistische, humanitaire argument moeilijk verklaard worden. Dit domineerde elk debat, maar toch werd niet verhuuld dat politiek realistische overwegingen gewoon een rol speelden.

---

<sup>118</sup> D. Hellema, 'Humanitaire interventie en de verbreiding van democratie' in: D. Hellema en H. Reiding ed., *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Amsterdam 2004) 178-186.

<sup>119</sup> Bovend'eert en Kummerling, *Het Nederlandse parlement*, 296-297.

<sup>120</sup> *Verslag van een mondeling overleg*, Kamerstuk 22181 nr. 67, 1-6.

<sup>121</sup> *The president's news conference with foreign journalists* (Washington, 2 juli 1992).

<sup>122</sup> Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland*, 367.

De lichte onbezonnenheid waarmee Nederland steun betuigde aan militaire operaties als UNPROFOR en UNTAC ging na het drama van Srebrenica snel verloren. De internationale gemeenschap kreeg in Somalië en Rwanda nog andere zware klappen te verwerken, wat absoluut van grote invloed is geweest op de Nederlandse besluitvorming en legitimatie bij deelname aan latere vredesoperaties. De eerste jaren na de Koude Oorlog werden niet gekenmerkt door de gehoopte grote sprong naar een vreedzamere wereld, maar door een toename van het aantal bloederige burgeroorlogen. Het optimistische geloof in een grote rol voor de VN op het gebied van vrede en veiligheid was gebroken. Het werd pijnlijk duidelijk dat de organisatie geen ervaring noch een goede militaire infrastructuur had voor militaire operaties en erg afhankelijk bleef van de bereidheid van individuele lidstaten tot het leveren van manschappen. Secretaris-generaal Boutros-Ghali erkende na de mislukkingen dat de VN niet in staat was leiding te geven aan complexe vredesoperaties in gebieden waar de partijen de oorlog nog niet moe waren. In het *Supplement to An Agenda for Peace* (1995) concludeerde hij dat de VN zich voortaan beter kon beperken tot traditionele waarnemings- en peacekeepingmissies.<sup>123</sup> De inhoud van het rapport is heel kernachtig omschreven door Christ Klep: 'Grootschalige acties op een hoger geweldsniveau zouden – na goedkeuring door de Veiligheidsraad – bij voorkeur aan regionale coalities van “willing and able” staten worden uitbesteed, zo bepleitte Boutros-Ghali. Het was duidelijk dat hij daarmee vooral op de NAVO doelde'.<sup>124</sup> Al vanaf 1992 had de NAVO acties uitgevoerd ter ondersteuning van UNPROFOR en na de val van Srebrenica werden de Bosnische Serviërs door de NAVO-operatie Deliberate Force naar de onderhandelingstafel gebombardeerd. Na het Dayton-verdrag werd UNPROFOR zelfs vervangen door een missie onder leiding van de NAVO: IFOR (later SFOR). Hieraan namen overigens ook andere landen deel, waarvan de meest opvallende Rusland is. Gezien de slechte ervaringen van de VN in Bosnië-Herzegovina, Somalië en Rwanda lijkt het niet vreemd dat de voorkeur uitging naar een daadkrachtiger NAVO-operatie toen in Kosovo een herhaling van de burgeroorlog in Bosnië-Herzegovina dreigde.<sup>125</sup> In juni 1999 kwam deze er inderdaad (KFOR), maar pas nadat de NAVO gedurende enkele maanden bombardementen uitvoerde op Servische doelen zonder dat de Veiligheidsraad hiervoor expliciet toestemming had gegeven in een resolutie. In dit hoofdstuk zal de aandacht vooral liggen bij deze niet-gemandateerde operatie Allied Force, want met deze unilaterale humanitaire interventie raakte de NAVO, onder Amerikaans leiderschap, verstrikt in de felle en nog altijd actuele discussie over soevereiniteit en mensenrechten.

### 3.1 Achtergrondinformatie

Voor de opkomst van Slobodan Milošević in Joegoslavië had Kosovo de status van autonoom gebied binnen de deelrepubliek Servië. In 1989 werd het deze status ontnomen en in de jaren hierna verloor de Albanese meerderheid (van ongeveer 90%) in dit gebied alle rechten die het behoud van eigen taal en cultuur garandeerden. Al vanaf begin jaren negentig zorgden de toenemende nationalistische tendensen onder zowel Servische als Albanese Kosovaren voor politieke onrust, die steeds vaker gepaard ging met gewelddadigheden. Uit onvrede met het repressieve Servische beleid begon de paramilitaire UÇK (Kosovaars Bevrijdingsleger) een guerrillaoorlog te voeren, met als doel onafhankelijkheid. De UÇK werd door de Verenigde Staten in het begin gezien als terroristische organisatie, maar in de strijd tegen Milošević veranderde dit en werd overgegaan tot allerlei diplomatieke en materiële steun aan de UÇK. In 1998 werd de gewapende strijd zo hevig dat het conflict zich dreigde uit te breiden naar omliggende landen. Zo ontstonden spanningen in Macedonië door de grote instroom van etnisch Albanese vluchtelingen uit Kosovo. De oorzaak was een groot militair offensief van het Servische leger, gericht op uitschakeling van de

<sup>123</sup> *Supplement to an agenda for peace: position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations*, Report of the Secretary-General on the work of the organization (New York 1995).

<sup>124</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 134.

<sup>125</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 158-163.

UÇK. Onder druk van de internationale gemeenschap werd in oktober 1998 een akkoord bereikt onder leiding van Richard Holbrooke, die ook het Dayton-akkoord had gesmeed. Het aantal doden (aan Albanese zijde) tot dit moment werd door Human Rights Watch op ongeveer 2000 geschat, waarvan veruit het grootste gedeelte burgerslachtoffers waren. Een OVSE missie, de *Kosovo Verification Mission*, moest toezien op de naleving van het bestand, maar al snel bleek het door beide partijen geschonden te worden.<sup>126</sup>

Met het bloedbad in Račak werd de aandacht van de internationale gemeenschap opnieuw naar het conflict getrokken. Op 15 januari 1999 werden 40 tot 45 Albanese Kosovaren om het leven gebracht door Servische troepen. Volgens de regering in Belgrado betrof het troepen van de UCK, maar door de internationale gemeenschap werd het gezien als een massamoord op burgers. De Veiligheidsraad veroordeelde het als zodanig en zelfs Rusland, traditioneel een trouwe bondgenoot van Servië, riep op tot onderzoek naar de gebeurtenissen.<sup>127</sup> Vrijwel direct werden nieuwe pogingen ondernomen om de Serviërs en Albanese Kosovaren aan de onderhandelingstafel te krijgen. Er werd een conferentie georganiseerd in het Franse Rambouillet, waar de VN en NAVO een ontwerpakkoord voorlegden, dat de vroegere autonomie van Kosovo zou herstellen en tevens een NAVO-implementatiemacht bedong. Ondanks grote druk van de VN en dreigementen met luchtaanvallen van de NAVO weigerde Milošević het akkoord te ondertekenen, terwijl de leiders van de Albanese Kosovaren wel akkoord gingen ondanks het strenge eisenpakket dat voor hen was opgenomen. De VN had weinig mogelijkheden op te treden tegen Milošević regime, omdat in de Veiligheidsraad China en Rusland weigerden een resolutie te accepteren die de NAVO van mandaat voorzag voor luchtaanvallen op Servische doelen. Toch bestond in veel Westerse landen genoeg politieke wil om een einde te maken aan de militaire acties en etnische zuiveringen in Kosovo. De Atlantische Raad maakte daarom op 22 maart 1999 bekend dat zij de beslissingsbevoegdheid voor het uitvoeren van luchtaanvallen op Servische doelen had overgedragen aan de secretaris-generaal van de NAVO, Javier Solana. Twee dagen later begon de operatie Allied Force: qua legaliteit en legitimiteit een van de meest omstreden militaire operaties in de recente geschiedenis, omdat de NAVO hier optrad zonder mandaat van een Veiligheidsraadresolutie.<sup>128</sup> Op 10 juni, na 78 dagen van bombardementen, ging Milošević toch overstag en tien dagen later werd operatie Allied Force formeel beëindigd omdat de Veiligheidsraad resolutie 1244 aannam, die in grote lijnen overeenkwam met de eisen in het ontwerpakkoord uit Rambouillet.<sup>129</sup> Er werden een civiele en militaire operatie opgericht, die naast elkaar zouden functioneren. De scheiding van deze taken was een van de lessen van UNPROFOR. Deze missie was in 1992 begonnen met vooral civiele en humanitaire taken, maar kreeg in de jaren hierna via een hele serie nieuwe resoluties (op papier) een steeds "groener" karakter. In Kosovo stond de civiele tak onder leiding van de VN (UNMIK) en de militaire tak werd geleid door de NAVO (KFOR). KFOR werd al tijdens Allied Force door de NAVO opgebouwd in Macedonië, zodat na de aftocht van de Servische troepen direct bescherming kon worden geboden aan terugkerende Albanese vluchtelingen en aan wederopbouwseenheden. In de praktijk moest KFOR echter ook Servische Kosovaren beschermen tegen vergeldingsacties door etnische Albaniërs.<sup>130</sup>

Op 23 maart 1999 gaf de Nederlandse regering definitieve toestemming voor de deelname van zestien F-16's aan de luchtacties boven Joegoslavië. Het kabinet had zich op 13 oktober 1998 echter al in beginsel akkoord verklaard.<sup>131</sup> In Amendola (Italië) was reeds een F-16 detachement gelegerd dat deelnam aan de operatie Deliberate Forge boven Bosnië. Dit detachement werd voor de deelname aan Allied Force verdubbeld tot 16 vliegtuigen en in de praktijk werden dezelfde toestellen en vliegers nu voor beide missies ingezet, al waren de twee luchtoperaties op papier strikt gescheiden. Op 22 mei werden nog eens 4 F-16's gestuurd en 55 militairen, waarmee het totaal op 278 manschappen kwam. Tussen 24 maart en 20 juni werden in totaal 3.800 vlieguren gemaakt. Aan de operatie KFOR leverde Nederland in eerste instantie een artillerie-eenheid, die onder Duits opperbevel werd ingezet in de Multinational Brigade South. Nederland stuurde verder een geniehulpbataljon ter ondersteuning van de wederopbouw, dat werd ingezet bij de stad

<sup>126</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 154-163, 408-422.

<sup>127</sup> *Statement by the president of the Security Council*, S/PRST/1999/2 (19 januari 1999).

<sup>128</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 159-160.

<sup>129</sup> Security Council, *Resolution 1203*, S/RES/1203 (24 oktober 1998).

<sup>130</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 160.

<sup>131</sup> Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland*, 406.

Prizren. Hiernaast leverde Nederland nog kleine, ondersteunende eenheden, zoals een helikopterdetachement en een groep marechaussees.<sup>132</sup> In juni 2000 kwam het geniehulpbataljon weer naar huis, waarmee de Nederlandse bijdrage aan KFOR werd afgerond. In totaal zijn er in ongeveer een jaar tijd 4.179 Nederlandse militairen betrokken geweest bij deze missie.<sup>133</sup> Voor meer operationele details over de Nederlandse deelname aan Allied Force en KFOR kan gekeken worden in de missieverslagen van het NIMH.<sup>134</sup>

### 3.2 De Kosovocrisis in de Nederlandse Politiek

Het kabinet Kok II toonde zich al vroeg betrokken bij de crisis in Kosovo. In het land klonk de roep om op te treden tegen de systematische wreedheden die door Servische eenheden werden begaan tegen de Albanese bevolking. Anderzijds was duidelijk dat een grote militaire, humanitaire interventie een risicovolle onderneming zou worden. Toen Kok in oktober 1998 duidelijk maakte dat Nederland zou meedoen als er een internationale actie tegen Joegoslavië kwam deed hij dit 'met de ervaringen van Srebrenica in het achterhoofd'.<sup>135</sup> Dit betekende niet dat er heel terughoudend werd opgetreden, maar wel dat getracht werd overbodige risico's voor de eigen militairen te vermijden. Optreden in NAVO-verband betekende dat de VS vanaf het begin militair betrokken was bij de operatie, wat als een soort veiligheidsgarantie werd beschouwd en daarom ook bepleit werd door Defensie.<sup>136</sup> Het is aannemelijk dat dit heeft bijgedragen aan de brede parlementaire steun, maar belangrijk is ook dat deelname aan vredesafdwingende operaties aansloot aan bij de prioriteitennota van minister Ter Beek uit 1993. Het ambitieniveau van deze nota was sinds de invoering gehandhaafd, al liep van juli 1998 tot juli 1999 een "Strategische Toekomst Discussie". Het resultaat daarvan werd de zogenoemde hoofdlijnennotitie (januari 1999), die somberder was dan de prioriteitennota, maar in essentie dezelfde uitgangspunten bevatte.<sup>137</sup> Opvallend is dat zowel Klep als Hellema constateren dat het maatschappelijk draagvlak voor vredesmissies in de jaren na Srebrenica eerder is toe- dan afgenomen. Dit is des te meer opmerkelijk omdat "Srebrenica" als een zwaard van Damocles boven het hoofd van Defensie bleef hangen. Weliswaar had minister Voorhoeve in 1996 opdracht gegeven tot het NIOD-onderzoek, maar toch was er met enige regelmaat heibel over mislukte fotorolletjes en een vermeende doofpotaffaire.

De houding van de regering ten aanzien van deelname aan vredesoperaties bleef positief in de periode na Srebrenica. Wel koos men gedurende enkele jaren liever voor veilige operaties als UNFICYP op Cyprus, om daarmee met beperkte risico's 'het na Srebrenica beschadigde internationale blazoën op te poetsen'.<sup>138</sup> In de parlementaire discussies over de Kosovocrisis stond de Nederlandse militaire betrokkenheid op zichzelf nauwelijks ter discussie en werd vooral gedebatteerd over de invulling die hieraan werd gegeven. Er bestond duidelijk enige vrees voor de risico's van het sturen van gevechtseenheden, maar het kabinet wilde zich hier niet door laten tegenhouden. Dat in de NAVO consensus bestond over inzet van het luchtwapen kwam goed uit en sloot aan bij de Nederlandse wens. Bommenwerpers konden snel worden ingezet voor harde strategische klappen, zonder het voeren van lange discussies over eventuele hoge aantallen "eigen" slachtoffers. Reeds in juni 1998 had minister Voorhoeve om deze redenen de deelname van Nederlandse F-16's aan een eventuele NAVO-bombardementen bepleit, waarvoor hij toen al steun kreeg van een ruime Kamermeerderheid. Toen daadwerkelijk tot actie werd overgegaan kon de NAVO in Nederland op brede politieke en publieke steun rekenen.<sup>139</sup> Er is niet eens een plenair debat gehouden over het Nederlandse aandeel in Allied Force, wat door Christ Klep vooral wordt verklaard uit de hectiek

---

<sup>132</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 408-422.

<sup>133</sup> Ibidem.

<sup>134</sup> Ibidem.

<sup>135</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 158.

<sup>136</sup> Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland*, 404-409.

<sup>137</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 156.

<sup>138</sup> P. Malcontent en F. Baudet, 'The Dutchman's burden?' in: B. de Graaff, D. Hellema en B. Van der Zwan, *De Nederlandse politiek in de twintigste eeuw* (Amsterdam 2003) 99.

<sup>139</sup> Ibidem, 165.

van de internationale besluitvorming, maar wat ook een heel duidelijk teken is van de brede steun voor de operatie.<sup>140</sup>

De deelname aan KFOR heeft ook niet serieus ter discussie gestaan. In de opbouwfase kwam wel enige twijfel boven water, wat vooral kwam doordat de luchtaanvallen niet direct het gewenste effect hadden. Het leek er zelfs op dat de etnische zuiveringen werden geïntensiveerd als antwoord op de NAVO-actie. Naarmate de weken verstreken nam de kritiek op de bombardementen toe, gevoed door pijnlijke vergissingen zoals de vernietiging van de Chinese ambassade in Belgrado. Vanuit de NAVO werd ondertussen om geduld gevraagd en benadrukt dat alles in het werk werd gesteld om “collateral damage” te voorkomen. Tegelijkertijd werd ook de opbouw van KFOR in Macedonië versneld: zo zegde Nederland in deze maand het geniehulpbataljon toe van circa 1000 militairen en werden dertien extra 155mm houwitsers van de Gele Ridders naar Macedonië gestuurd. In totaal werd in mei en juni de omvang van de internationale troepenmacht bijna verdubbeld tot 50.000 manschappen. De Nederlandse regering voelde weinig voor deelname van Nederlandse gevechtseenheden aan een eventueel grondoffensief, maar de uitgezonden militairen moesten desnoods in vijandig terrein opereren, aldus premier Kok en minister De Grave van Defensie.<sup>141</sup> Het is niet tot een grondoorlog gekomen, maar de toenemende dreiging hiervan heeft mogelijk bijgedragen aan Milošević’ besluit tot terugtrekking van de Servische troepen. Twee dagen daarna, op 12 juni 1999, trokken KFOR-troepen de Macedonisch-Servische grens over en in gelijke tred met de terugtrekking van de Servische troepen werd de missie in Kosovo uitgerold, waar zij in gewijzigde vorm nog steeds actief is.<sup>142</sup>

De deelname aan Allied Force en KFOR sloot aan bij het Nederlandse Defensiebeleid. Het ontbreken van een Veiligheidsraadresolutie voor de bombardementen was voor de Tweede Kamer (met uitzondering van de SP) geen reden tot verzet tegen het regeringsbeleid.<sup>143</sup> Desalniettemin is er meerdere malen plenair gedebatteerd over de situatie in Kosovo en de Nederlandse betrokkenheid bij de crisis. De interessantste stukken voor onderzoek naar legitimatie zijn van hetzelfde type als bij eerdere hoofdstukken. Naast de Handelingen van de Tweede Kamer zijn dit vooral Kamerbrieven die de bewindslieden van Buitenlandse Zaken (Van Aartsen, VVD), van Defensie (De Grave, VVD) en voor Ontwikkelingssamenwerking (Herfkens, PvdA) conform de grondwettelijke informatieplicht hebben gestuurd aan het parlement. Doordat de NAVO al langere tijd dreigde met militaire maatregelen tegen Joegoslavië is een deel van de legitimatie reeds maanden voor de daadwerkelijke inzet van het luchtwapen gedaan, toen nog niet zeker was of het tot actie zou komen. Om de dreigementen mogelijk te maken werd namelijk in oktober 1998 al een “Activation Order” gegeven door de NAVO-raad, waarmee de lidstaten deelname en paraatheid toezegden aan de NAVO, zodat indien nodig spoedig tot actie overgegaan kon worden.<sup>144</sup>

### 3.3 Volkenrechtelijke legaliteit en Atlantisch unilateralisme

De NAVO trad met de operatie Allied Force op tegen het Milošević-regime zonder dat daarvoor een expliciet mandaat uit een Veiligheidsraadresolutie bestond. Hiermee is de operatie een unilaterale militaire actie en lijkt in te druisen tegen het internationaal recht. De NAVO schepte hiermee een precedent, dat tot op heden onderwerp van discussie is, omdat deze operatie precies laat zien waar de concepten soevereiniteit en mensenrechten met elkaar wringen. Anders was dit bij de missie KFOR. Deze werd op 10 juni met Veiligheidsraadresolutie 1244 van een helder mandaat voorzien toen de bombardementen werden beëindigd vanwege het terugtrekken van de Servische troepen. Weliswaar werd de missie al in een eerder stadium opgebouwd in Macedonië, maar pas na 10 juni werden militairen ingezet in Kosovo en daarmee formeel dus op Servisch grondgebied.<sup>145</sup> Er kan slechts gegist worden of de NAVO bereid was geweest een niet-gemandateerd grondoffensief te openen indien het luchtwapen geen effect

---

<sup>140</sup> Ibidem, 160.

<sup>141</sup> Ibidem, 161.

<sup>142</sup> Ibidem, 412-422.

<sup>143</sup> *Verslag van een algemeen overleg van de vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie*, Kamerstuk 22181 nr. 221, vergaderjaar 1998-1999 (8 oktober 1998) 3-4, 11.

<sup>144</sup> *Persconferentie van NAVO secretaris-generaal Javier Solana na het besluit tot geven van activation orders* Noord-Atlantische Raad (Brussel, 13 oktober 1998).

<sup>145</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 412-413.

geressorteed zou hebben. Weliswaar werd KFOR uitgevoerd door de NAVO, maar zowel qua legaliteit als praktische uitvoering was het een vrij normale vredeshandhavingsoperatie, die na een staakt-het-vuren actief is geworden met toestemming (weliswaar onder druk gegeven) van het ontvangende land.

De soevereiniteit van landen is vastgelegd in het Handvest van de Verenigde Naties, dat ook geweld tussen de lidstaten verbiedt. Het militair interveniëren in de interne aangelegenheden van een land is verboden, tenzij het gebeurt uit zelfverdediging na een aanval of als er concrete toestemming is gegeven door een Veiligheidsraadresolutie onder hoofdstuk zeven van het Handvest. Dit is enkel mogelijk als de situatie in een land wordt gezien als bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid. Strikt gezien was Allied Force dus een illegale actie, want er is bestond geen expliciete toestemming voor de NAVO-bombardementen. De belangrijkste motivatie die door de NAVO werd gegeven om toch een interventie te plegen was van humanitaire aard: de mensenrechtenschendingen moesten spoedig tot een einde gebracht worden. Een belangrijk punt in deze motivering hangt nauw samen met de legaliteit volgens de Veiligheidsraad, namelijk dat Joegoslavië het recht op soevereiniteit en niet-inmenging zou hebben verspeeld door grove mensenrechtenschendingen. De secretaris-generaal van de NAVO verwees hiervoor naar de eerdere resoluties 1160 (31 maart 1998),<sup>146</sup> 1199 (23 september 1998)<sup>147</sup> en 1203 (24 oktober 1998).<sup>148</sup> In resolutie 1199 werd de humanitaire nood situatie in Kosovo reeds gekenmerkt als een 'bedreiging voor de regionale vrede en veiligheid',<sup>149</sup> Daarnaast verklaarde de Veiligheidsraad dat zij zeer bezorgd was over 'reports of increasing violations of human rights and of international humanitarian law' en benadrukte zij in de resolutie de 'need to ensure that the rights of all inhabitants of Kosovo are respected.'<sup>150</sup> De Veiligheidsraad stelde naar aanleiding hiervan strikte eisen op dit punt, zoals: '[the Security Council] Demands also that the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia and the Kosovo Albanian leadership take immediate steps to improve the humanitarian situation and to avert the impending humanitarian catastrophe.'<sup>151</sup> Deze eisen werden door Milošević niet ingewilligd, terwijl de Albanese Kosovaren wel bereid bleken tot ondertekening van het verdrag van Rambouillet. Volgens de NAVO waren de luchtaanvallen legaal omdat Joegoslavië weigerde zich te schikken naar de Veiligheidsraad. In resolutie 1199 stond immers dat: 'Should the concrete measures demanded in this resolution and resolution 1160 (1998) not be taken, [the Security Council] considers further action and additional measures to maintain or restore peace and stability in the region.'<sup>152</sup> Dit is geen expliciete toestemming voor luchtaanvallen, maar toch werden resoluties 1199 en 1203 door veel Europese NAVO-lidstaten (waaronder Nederland) gebruikt om legaliteit te claimen, wat als een teken kan worden gezien dat nog veel waarde werd gehecht aan het oordeel van de Veiligheidsraad. In (vooral) de Verenigde Staten bestond minder weerstand tegen unilateraal optreden en daar werd deze constructie niet nodig geacht. De NAVO liet daarom de juridische rechtvaardiging van de militaire inzet aan ieder land over, nadat de lidstaten niet tot een gezamenlijke verklaring konden komen.<sup>153</sup> Rogier Koedijk heeft in zijn thesis over Allied Force aangetoond dat het standpunt van de Europese landen ook enige steun kreeg van de secretaris-generaal van de VN: 'Kofi Annan zei op 28 januari 1999 tijdens een bezoek aan de NAVO dat "een geloofwaardige dreiging met geweld waarschijnlijk noodzakelijk zou zijn voor het bereiken van een politieke oplossing en om die reden wenselijk kon zijn". Op de vraag of een nieuwe resolutie een voorwaarde was voor de inzet van militaire middelen door de NAVO liet Annan het antwoord in het midden door te stellen dat "normaal gesproken toestemming van de VN noodzakelijk was".'<sup>154</sup>

Het gaat te ver om in deze scriptie de hele discussie rond de legaliteit van Allied Force uit te diepen. Voor meer dan de beknopte bespreking in dit hoofdstuk verwijs ik naar de vele publicaties hierover. Volgens aanhangers van het traditionele "Westfaalse" volkenrecht was de operatie niet legaal.

<sup>146</sup> Security Council, *Resolution 1160*, S/RES/1160 (31 maart 1998).

<sup>147</sup> Security Council, *Resolution 1199*, S/RES/1199 (23 september 1998).

<sup>148</sup> Security Council, *Resolution 1203*, S/RES/1203 (24 oktober 1998).

<sup>149</sup> Security Council, *Resolution 1199*.

<sup>150</sup> Ibidem.

<sup>151</sup> Ibidem.

<sup>152</sup> Ibidem.

<sup>153</sup> S. Eysink, 'Een omstreden interventie', 222-223.

<sup>154</sup> R. Koedijk, *Allied Force: VN-mandaat gewenst*, 62.

Hiertegenover staat de opvatting dat mensenrechten niet ondergeschikt mogen zijn aan soevereiniteit en dat staten in het geval van ernstige mensenrechtenschendingen hun recht op niet-inmenging verliezen. De Nederlandse regering had dit laatste standpunt, al werd middels een vrije interpretatie van resoluties 1199 en 1203 beweerd dat de luchtaanvallen wel een mandaat hadden. Liever had men een resolutie gehad die een helder mandaat gaf voor de inzet van het luchtwapen als dwangmiddel tegen Joegoslavië, maar dat China en Rusland dit zouden blokkeren mocht de missie niet in de weg staan. Deze houding ten aanzien van de Veiligheidsraad is opvallend, temeer Nederland er tijdens de Kosovocrisis zelf in zat. Toen de bombardementen op Joegoslavië in de raad besproken werden spraken alleen Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten geen enkele twijfel uit over de legaliteit hiervan. De Minister van Buitenlandse Zaken, Jozias Van Aartsen, verwoordde het regeringsstandpunt heel helder in het plenaire Kosovo-debat op 24 maart 1999:

Beide resoluties [1199 en 1203] vormen de basis voor de luchtacties, zoals die nu plaatsvinden. De eisen die in die resolutie van de Veiligheidsraad zijn gesteld, zijn ook gebaseerd op hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Dat betekent dat de situatie in Kosovo vanwege de gevolgen voor de regionale vrede en veiligheid door de internationale gemeenschap niet langer ook als een interne aangelegenheid van de Federale Republiek Joegoslavië kan worden beschouwd. Dat is het standpunt dat de Nederlandse regering in de afgelopen maanden consequent heeft ingenomen, welk standpunt gelukkig door deze Kamer is gedeeld.<sup>155</sup>

Wat de Nederlandse regering betref had Milošević dus het recht op niet-inmenging in Joegoslavië verspeeld, wat de luchtaanvallen legitimiteit verschafte. Had de Joegoslavische president de ernstige mensenrechtenschendingen in Kosovo beëindigd, zoals was geëist door de Veiligheidsraad, dan waren de bombardementen niet nodig geweest.

In het debat op 24 maart 1999 vermeldde minister Van Aartsen dat de regering van mening was dat voor uitzonderingsgevallen 'op het punt van humanitaire rampen, (...) de mogelijkheid tot optreden zou moeten bestaan, zonder dat er een dergelijke resolutie is.'<sup>156</sup> De Nederlandse deelname aan Allied Force zou volgens de minister dus ook zonder Veiligheidsraadresolutie legitiem zijn geweest. Toch werd volgehouden dat eerdere resoluties voldoende mandaat boden aan de operatie, wat laat zien dat de regering desondanks een bredere juridische basis wilde creëren voor de interventie dan enkel het bestrijden van mensenrechtenschendingen. Deze houding van de regering kon, met uitzondering van de SP, op Kamerbrede steun rekenen. Zowel Minister Van Aartsen als fractiewoordvoerders deden op 24 maart uitspraken waaruit teleurstelling blijkt over de weigering van Milošević om de weg van de vrede te kiezen, waarmee de schuld voor de luchtaanvallen bij de Joegoslavische president wordt gelegd. De luchtacties worden door de regering en door (oppositie)partijen gepresenteerd als allerlaatste middel.<sup>157</sup> De enige die in het debat fel tegen het beleid ingaat is Harry van Bommel van de Socialistische Partij, die toen 5 Kamerzetels had. Ook op de komende pagina's zal Van Bommel nog terugkeren omdat hij vrijwel op alle punten ingaat tegen het regeringsbeleid en de gehanteerde legitimatie. Inzake de legaliteit van Allied Force stelde hij dat het handelen van de NAVO inging tegen het internationaal recht aangezien er geen VN-resolutie was die het gebruik van geweld tegen Servië expliciet toestond. De luchtaanvallen waren volgens Van Bommel dus onrechtmatig: 'In die beoordeling staat de SP niet alleen. Ook vertegenwoordigers van het toonaangevende Instituut voor buitenlandse betrekkingen Clingendael en van het Studiecentrum voor vredesvraagstukken van de Katholieke Universiteit Nijmegen spreken tegen dat er volkenrechtelijk gezien voldoende basis is voor het NAVO-optreden.'<sup>158</sup> Volgens Van Bommel kon er alleen een politieke oplossing komen voor het conflict door directe onderhandelingen tussen Milošević en de Albanees-Kosovaaarse leiders. Dat onderhandelingen tot dat moment niet hadden gewerkt maakte hem blijkbaar niet uit en hij benadrukte dat ook niet vast stond of de bombardementen een bijdrage konden leveren aan het

---

<sup>155</sup> *Debat over Kosovo*, Handelingen Tweede Kamer, TK61, vergaderjaar 1998-1999 (24 maart 1999) 3793.

<sup>156</sup> *Ibidem*, 3793.

<sup>157</sup> *Ibidem*.

<sup>158</sup> *Ibidem*, 3784.

vredesproces.<sup>159</sup> Daarnaast vreesde Van Bommel voor verslechtering van de relatie met Rusland en voor een verslechtering van de humanitaire situatie in Kosovo juist door de luchtbombardementen. Dat hij alleen stond in zijn opvattingen bleek goed uit een mededeling van het CDA-Kamerlid Maxime Verhagen: 'Het moge duidelijk zijn dat wij de regering op dit punt steunen en dat wij ons volledig distantiëren van de toon en aard van de inbreng van de SP-fractie in dit debat.'<sup>160</sup>

### 3.4 Legitimiteit door mensenrechten en humanitaire situatie

De operatie Allied Force werd internationaal en in Nederland gepresenteerd als een humanitaire interventie met als doel het stoppen van de Servische agressie tegen de Albanese Kosovaren en het dwingen van de Joegoslavische regering om terug te keren naar de onderhandelingstafel. De regering herhaalde zowel in het parlement als tegen de media stevast dat de operatie niet gericht was tegen de Servische bevolking of de Joegoslavische soevereiniteit, maar dat de luchtacties gericht waren tegen president Milošević omdat hij zich niet hield aan Veiligheidsraadresoluties en had geweigerd het verdrag van Rambouillet te ondertekenen. De belangrijkste eisen aan Milošević in deze documenten zijn het stoppen van gewelddadigheden, het respecteren van de mensenrechten en het terugtrekken van Servische troepen uit Kosovo. Het voortduren van de grove schendingen van de mensenrechten in Kosovo was dus een directe aanleiding voor de luchtaanvallen op Servische doelen, die daardoor konden rekenen op steun van een grote Kamermeerderheid.<sup>161</sup> Natuurlijk leverde het extra steun voor Allied Force op dat Milošević in de publieke opinie gezien werd als een soort duivel, die enkele jaren eerder (mede) verantwoordelijk was voor de oorlog in Bosnië-Herzegovina en voor de genocide in Srebrenica. Zijn ultranationalistische regime was sinds die tijd een internationale paria en Milošević liet in Kosovo wederom zien zich niets aan te trekken van de internationale gemeenschap en de fundamentele mensenrechten. Na erkenning van Veiligheidsraadresolutie 1244 kon Milošević overigens gewoon op zijn plaats blijven en pas na een verkiezingsnederlaag en volksofstand in 2000 trad hij af.

Op de voorgaande pagina's bleek dat de regering een bredere juridische basis wilde hebben voor Allied Force dan enkel het bestrijden van mensenrechtenschendingen, maar dit is wel het aspect dat opvallend vaak werd gebruikt in legitimatie voor de Nederlandse militaire deelname. Na Srebrenica had Nederland zijn militaire ambitieniveau niet verlaagd, maar was wel gekozen voor relatief veilige vredesoperaties. Ook nu had dit de voorkeur, maar de humanitaire situatie in Kosovo werd zodanig onacceptabel geacht dat de regering indien nodig risico's wilde nemen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een update op 8 oktober 1998 van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan het parlement over de actuele situatie in voormalig Joegoslavië: 'Aan militaire acties zijn onmiskenbaar risico's verbonden, met name ook voor de Nederlandse militairen. (...) Maar de onaanvaardbare schending van fundamentele mensenrechten dwingt de internationale gemeenschap tot steeds zwaardere drukmiddelen teneinde een politieke oplossing te bereiken.'<sup>162</sup> Op het moment van deze uitspraak was Nederlandse deelname aan een eventuele NAVO-actie al bekend, maar werd nog alles in het werk gesteld om tot een politieke oplossing te komen via diplomatie. De hoop hierop werd door de Noord-Atlantische Raad op 22 maart 1999 opgegeven en twee dagen later meldde Van Aartsen het volgende:

Hedenavond rond deze tijd beginnen luchtacties van de NAVO tegen militaire doelen in de Federale Republiek Joegoslavië. Het is met de grootst mogelijke spijt en teleurstelling dat de Nederlandse regering moet vaststellen dat president Milošević niet bereid is geweest de voor hem wijd open liggende weg te kiezen, namelijk de weg van vrede. (...) De afschuwelijke zich almaar voortslepende menselijke tragedies in Kosovo laten naar het oordeel van de Nederlandse regering geen andere mogelijkheid meer toe [dan de luchtacties].<sup>163</sup>

---

<sup>159</sup> Ibidem, 3784-3785.

<sup>160</sup> Ibidem, 3786.

<sup>161</sup> Eysink, 'Een omstreden interventie', 217-221.

<sup>162</sup> *Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan de Tweede Kamer*, Kamerstuk 22181 nr. 213, vergaderjaar 1998-1999 (8 oktober 1998) 4.

<sup>163</sup> *Debat over Kosovo*, Handelingen Tweede Kamer, TK61, 3784.

In eerdere en latere debatten (en brieven) werden vergelijkbare uitspraken gedaan ter legitimatie van deelname aan Allied Force. Het heeft geen zin een hele reeks soortgelijke citaten te geven, maar het is kraakhelder dat de humanitaire situatie in Kosovo als belangrijkste motivering gold voor de steun aan de militaire actie. Volgens minister Van Aartsen hing dit samen met de overtuiging dat voor 'de geloofwaardigheid van de internationale rechtsorde, voorkoming van een humanitaire ramp op de Balkan, leidraad moet zijn en is voor ons handelen.'<sup>164</sup> Waar bij eerdere humanitaire catastrofes in de jaren negentig onvoldoende slagkracht bestond om met militaire middelen een politieke oplossing te forceren behoorde dit nu wel tot de mogelijkheid omdat president Clinton, vooral in zijn tweede termijn, een toenemend positieve houding innam ten aanzien van (militair) interventionisme.<sup>165</sup>

Zoals al vermeld was enkel de SP tegenstander van Nederlandse deelname aan Allied Force. De rest van de Tweede Kamer sprak steun uit voor het regeringsbeleid en had vertrouwen in het luchtwapen als effectief pressiemiddel tegen Milošević. Van de regeringspartijen is dit logisch, maar ook de oppositiepartijen beargumenteerden hun steun aan Allied Force met nagenoeg dezelfde argumenten als de minister van Buitenlandse Zaken. Namens de CDA-fractie bijvoorbeeld meldde Maxime Verhagen tijdens het Kosovo-debat op 24 maart 1999 het volgende:

[Het CDA realiseert zich terdege] dat het besluit tot luchtaanvallen inhoudt dat de NAVO voor het eerst een aanval lanceert op een soevereine staat, waarbij er vooral door de verdeeldheid van de Veiligheidsraad geen resolutie op tafel ligt die een expliciet mandaat verschaft voor dit gewapende optreden. Tegelijkertijd is het duidelijk dat er sprake is van een schending door Milošević van eerder aangenomen Veiligheidsraadresoluties. De humanitaire catastrofe rechtvaardigt onzes inziens het ingrijpen. Het zou onacceptabel zijn als er op de massale deportaties en moordpartijen geen reactie van de internationale gemeenschap zou komen. Dat betekent naar onze mening dat de inzet van geweld op dit moment onafwendbaar is.<sup>166</sup>

Het standpunt van de grootste oppositiepartij sloot hiermee probleemloos aan bij het regeringsbeleid. Ook de tweede oppositiepartij, GroenLinks, nam een vergelijkbaar standpunt in. Marijke Vos trad op als woordvoerder van de fractie: 'Wij steunen de militaire interventie middels luchtaanvallen, gericht op allereerst de bescherming van de Kosovaarse bevolking, gericht op het uitschakelen van de Servische agressie, en ten tweede gericht op het hervatten van de onderhandelingen die moeten leiden tot uiteindelijk een vreedzame oplossing in het conflict van Kosovo.'<sup>167</sup> Tot slot vermeldde Vos dat volgens GroenLinks de missie draaide om de veiligheid en toekomst van de Kosovaarse bevolking en niet om 'de geloofwaardigheid van de NAVO (...) zoals sommigen wel beweren.'<sup>168</sup> Hiermee distantieerde ze zich van de Socialistische Partij. Volgens Harry van Bommel ontbrak een juridische basis voor de operatie, werd de relatie met Rusland hierdoor op het spel gezet, zou Allied Force de humanitaire noodsituatie enkel verergeren en was geenszins duidelijk of de luchtaanvallen werkelijk het beoogde succes konden hebben. Bovendien streefde de UCK volgens hem niet naar autonomie, maar naar onafhankelijkheid. Dit zou de afwikkeling van de militaire aanwezigheid ernstig bemoeien en een ander direct gevolg was dat de luchtaanvallen van de NAVO door Serviërs als steun voor de UCK gezien werden. Al deze problemen en onzekerheden brengen Van Bommel tot zijn conclusie: 'Het feit dat de NAVO ondanks deze bezwaren toch tot aanvallen heeft besloten, is volgens de SP slechts te verklaren uit de angst voor gezichtsverlies. Na langdurig dreigen met geweld ziet het bondgenootschap zich kennelijk gedwongen een daad te stellen. Het gaat allang niet meer om de vluchtende Kosovaren.'<sup>169</sup> Achteraf kan worden vastgesteld dat enkele kritiepunten van Harry van Bommel allerminst ongegrond waren. De NAVO streefde niet naar onafhankelijkheid van Kosovo, maar de beëindiging van het conflict met resolutie 1244 liet uiteindelijk weinig ruimte voor een andere oplossing. In februari 2008 riep Kosovo eenzijdig de onafhankelijkheid uit,

---

<sup>164</sup> Ibidem, 3796.

<sup>165</sup> Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland*, 389-390.

<sup>166</sup> *Debat over Kosovo*, Handelingen Tweede Kamer, TK61, 3785.

<sup>167</sup> Ibidem, 3790.

<sup>168</sup> Ibidem.

<sup>169</sup> Ibidem, 3785.

maar tot op heden wordt deze niet door de hele internationale gemeenschap erkend.<sup>170</sup> Daarnaast duurden de bombardementen veel langer dan was voorzien, vielen er naar schatting 500 burgerslachtoffers en schoot het aantal vluchtelingen omhoog tijdens Allied Force.<sup>171</sup> Sommige onvolmaaktheden van Allied Force werden door de regering enigszins goedgepraat, maar het werd niet ontkend dat de inzet van het luchtwapen de laatste toevlucht was nadat geen oplossing was bereikt met onderhandelingen.

Uit de voorgaande pagina's is gebleken dat in de formele legitimatie van deelname aan Allied Force richting het parlement de ontoelaatbare humanitaire situatie in Kosovo de boventoon voerde. De term "mensenrechten" wordt hier door de regering echter niet zo vaak expliciet bij gebruikt als ten tijde van UNPROFOR. Van alle betrokken bewindslieden zijn meerdere voorbeelden te vinden waar ze dit wel expliciet doen, maar het is opvallend dat op sommige (vrij cruciale) momenten de term niet gebruikt werd. Een voorbeeld hiervan is het Kamerdebat over Kosovo op de dag dat de NAVO-bombardementen begonnen. Minister Van Aartsen benoemde hier (zoals vaker) vooral de *etnische zuiveringen* als argument voor Allied Force. Deze zijn overduidelijk een overtreding van de fundamentele mensenrechten, maar dit wordt niet zo benoemd. Ook in Van Aartsens beschrijvingen van de situatie in Kosovo zitten genoeg triggers die impliciet toch duidelijk maken dat Nederland deelneemt aan Allied Force omdat een morele plicht wordt gevoeld op te treden tegen mensenrechtenschendingen:

etnische zuiveringen (...) op een schaal die wij niet voorstelbaar hadden geacht en de gerichte moord op (...) prominente Kosovo-Albanezen (...) het platbranden van dorpen, standrechtelijke executies en het oppakken en vermoorden van vooral mannen. (...) Wij gaan toe naar een climax van het handelen van president Milosevic. Hij is inderdaad bezig een agenda af te werken die er kennelijk tevoren al was. Wat zich hier afspeelt, vertoont een grote gelijkenis met de etnische zuiveringen die in Bosnië hebben plaatsgevonden in en na 1992.<sup>172</sup>

Het is aannemelijk dat de term mensenrechten hier niet gebruikt werd omdat het een relatief veelomvattend begrip is, die de ernst van de situatie niet voldoende benadrukte. Het eufemistische "etnische zuivering" verwijst veel duidelijker naar een van de ernstigste soorten van mensenrechtenschendingen; in Srebrenica was dit gepaard gegaan met massamoorden, ofwel genocide. Samantha Power heeft in haar veelgeprezen boek "*A Problem from Hell: America and the Age of Genocide*" een verband gelegd tussen erkenning van een genocide en de morele verplichting hiertegen op te treden. Gedurende de twintigste eeuw heeft de Amerikaanse regering volgens haar in veel gevallen nagelaten genocides als zodanig te erkennen, zodat (volgens haar onterecht) nationale belangen voorop gesteld konden worden.<sup>173</sup> In Nederland waren na de val van Srebrenica etnische zuivering en genocide haast synoniem geworden aan elkaar. Door niet te spreken over een humanitaire noodsituatie of over mensenrechtenschendingen, maar over etnische zuiveringen, lijkt het erop dat de regering zichzelf (moreel) verplichtte tot een bijdrage aan acties om dit te voorkomen. De herinnering aan Srebrenica speelde daarbij uiteraard een rol: internationale waarnemers zagen dat in Kosovo een vergelijkbare situatie als enkele jaren eerder in Bosnië-Herzegovina dreigde te ontstaan. Vrijwel het gehele parlement vond dit onacceptabel en steunde de regering in haar besluit tot deelname aan Allied Force. In dit opzicht kan het benadrukken van de ernstige situatie gezien worden als een succesvolle argumentatiestrategie. Waarom immers spreken van mensenrechten als ook veel explicieter de ernst van de situatie benadrukt kan worden? Niet ingrijpen zou de geloofwaardigheid van de internationale gemeenschap verder beschadigen doordat dan wederom een genocide zich zou kunnen afspelen in de Europese achtertuin. Zoals al duidelijk is geworden geloofde alleen de SP dat dit niet de werkelijke reden voor deelname aan Allied Force was.

De onacceptabele humanitaire situatie in Kosovo werd door de NAVO-lidstaten (en veel andere democratieën) als belangrijkste legitimatie gebruikt voor steun aan Allied Force; de eerste militaire operatie van de NAVO buiten het bondgenootschappelijk grondgebied en zonder mandaat van de Veiligheidsraad.

<sup>170</sup> Een actueel overzicht van de erkenning van Kosovo wordt bijgehouden op: <http://www.kosovothankyou.com/> (oktober 2009).

<sup>171</sup> Eysink, 'Een omstreden interventie', 225-227.

<sup>172</sup> *Debat over Kosovo*, Handelingen Tweede Kamer, TK63, vergaderjaar 1998-1999 (30 maart 1999) 3385-3386.

<sup>173</sup> S. Power, "*A problem from hell: America and the age of genocide*" (New York 2002).

Voor de Europese NAVO-lidstaten hadden liever een expliciet VN-mandaat gehad, maar het ontbreken daarvan mocht geen excuus zijn om de humanitaire noodsituatie te laten voortduren. Natuurlijk zijn er sceptici die vraagtekens zetten bij de drijfveren van de NAVO, maar op basis van de formele legitimatie kan absoluut gesteld worden dat (in elk geval in Nederland) voor het eerst de handhaving van de fundamentele mensenrechten boven het traditionele volkenrecht werd geplaatst. Voor Nederland betekende dit dat feitelijk een nieuwe invulling gegeven aan grondwetsartikel 90: 'De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.'<sup>174</sup> De internationale rechtsorde werd niet langer gezien als (vooral) de handhaving van het soevereiniteitsbeginsel, want ook het handhaven van de mensenrechten en humanitaire waarden werd nu duidelijk hieronder geschaard. De praktische uitwerking hiervan was dat het oordeel van weigerachtige, ondemocratische regimes met een veto in de Veiligheidsraad niet langer lukraak werd geaccepteerd. Nederland heeft traditioneel een positieve en actieve houding ten opzichte van de Verenigde Naties, maar was nu mede schuldig aan deze flinke klap voor de geloofwaardigheid en het aanzien van de Verenigde Naties. Weliswaar bestond ook in de VN brede steun voor Allied Force, waar ik dadelijk op kom, maar de operatie bleef een precedent dat de traditionele opvatting van het volkenrecht aantastte en dat de deur openzette voor bijvoorbeeld de Russische militaire steun aan afvallige regio's in Georgië (zoals zich aftekende in 2008 aan de vooravond van de Olympische Zomerspelen in Beijing). Hoe de VN dit precedent probeerde te verwerken zal in het volgende hoofdstuk aan bod komen.

### 3.5 Legitimiteit door Nederlandse rol in de internationale politiek

Bij een actie in NAVO-verband is het rechtvaardigen van enerzijds de operatie zelf en anderzijds de Nederlandse bijdrage hieraan praktisch hetzelfde. Nederland is immers lid van het bondgenootschap en de ministers van Buitenlandse Zaken van alle lidstaten zitten in de Noord Atlantische Raad: het hoogste besluitorgaan waar per unanimité beslissingen worden genomen. Natuurlijk kan een land in de raad onder druk gezet worden, maar dat was met Nederland geenszins het geval. De rechtvaardiging van de operatie is dus niet los te zien van legitimatie van Nederlandse deelname hieraan. Mensenrechten en humanitaire nood speelden hierin absoluut de hoofdrol. Desalniettemin gaf de regering ook andere beweegredenen voor deelname aan Allied Force naast het (internationaal gebruikte) argument van de mensenrechten. Zo blijkt uit de formele legitimatie dat het internationale operatiekader van belang werd geacht en dat de regering een grotere invloed in de internationale gemeenschap nastreefde.

Het internationale kader waarin wordt opgetreden speelde voor zowel regering als Kamer een grote rol. Het viel immers niet uit te sluiten dat een grondoffensief uiteindelijk nodig zou zijn om Milošević tot ondertekening van Rambouillet te dwingen. Met Srebrenica in het achterhoofd bestond er enige angst voor risicovolle operaties zonder enige veiligheidsgaranties. Dat in NAVO-verband werd opgetreden, dus inclusief Amerikaanse deelname, werd als verzekering ervaren voor de veiligheid van de Nederlandse soldaten. Dit werd daarom ook heel duidelijk gemaakt door de bewindslieden, zodat de regering geen steun zou mislopen vanwege angst voor militaire risico's: 'Ik kan de Kamer meedelen dat Nederland deelneemt aan de eerste en tweede fase, met andere woorden: Nederland zal de komende uren deelnemen aan de acties. Dat doet Nederland overigens samen met België, Canada, Duitsland, Denemarken, Frankrijk, Italië, Noorwegen, Portugal, Spanje, Turkije, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Ik zeg dit met zoveel nadruk omdat daarmee wordt onderstreept dat er zeer brede steun voor deze activiteiten is. Hij is er dus niet alleen in woord en geschrift, maar wordt daadwerkelijk onderstreept door actieve deelneming van vliegtuigen van deze landen aan de acties.'<sup>175</sup> De positieve houding tegenover optreden in NAVO-verband komt deels voort uit deze veiligheidsoverweging, maar hangt natuurlijk ook samen met het onvermogen van de EU tot militaire samenwerking in het hogere geweldsspectrum en met het slechte beeld dat in deze jaren bestond van de capaciteiten van de VN. Binnen de Europese Unie bestonden weliswaar enkele initiatieven tot meer gemeenschappelijk defensiebeleid, maar pas nadat de enorme achterstand op de Verenigde Staten pijnlijk duidelijk werd tijdens de Kosovocrisis werd de daadwerkelijke ontwikkeling hiervan tot een urgente kwestie gemaakt met

<sup>174</sup> Artikel 90 Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden (24 augustus 1815).

<sup>175</sup> *Debat over Kosovo*, Handelingen Tweede Kamer, TK61, 3795.

de Helsinki Headline Goal (december 1999)<sup>176</sup>. De VN had na de humanitaire en operationele rampen in Bosnië en Rwanda de ambitie verloren om op korte termijn uit te groeien tot uitvoerende organisatie voor risicovolle vredesoperaties. Het was duidelijk dat de NAVO als uitvoerende instantie veel meer kans van succes had. Ook in VN-kringen werd dit als een optie gezien, getuige de woorden van Boutros Ghali aan het begin van dit hoofdstuk. Doordat de NAVO al eerder operaties voor de VN had uitgevoerd was voor het bondgenootschap de stap minder groot geworden om dit zelfstandig te doen zonder resolutie. Dat dit geen enorme aanslag was op het internationale aanzien van Nederland (en overige NAVO-landen) blijkt uit een motie die Rusland in stemming bracht in de Veiligheidsraad. Deze zou de NAVO dwingen direct te stoppen met de luchtaanvallen, maar van de 15 leden stemden enkel Rusland, China en Namibië vóór.<sup>177</sup>

Er zijn genoeg opportunistische motieven denkbaar voor deelname aan vredesmissies, die niet altijd even expliciet genoemd zullen worden als de idealistische drijfveren. Een zo'n verdenking is al eerder genoemd: de SP dacht dat de operatie enkel het doel had gezichtsverlies van de NAVO te voorkomen. Dit blijkt echter geenszins uit de argumenten die de regering richting parlement gebruikte ter motivering van deelname aan Allied Force. Het is zinvol om bewust en kritisch te kijken naar de motieven voor deelname aan militaire operaties, maar omdat dit een scriptie is over de gebruikte legitimatie heeft het geen zin veel dieper op dit soort "realistische kritiek" in te gaan. In het realisme wordt er immers van uitgegaan dat de staat in het buitenlandse beleid enkel haar eigen belangen behartigd. Als iets anders beweerd wordt dan zou het dus slechts gaan om verhulling van werkelijke doelen. In deze scriptie wordt echter de ontwikkeling van de legitimatie onderzocht, niet in hoeverre de legitimatie overeenkomt met eventuele verborgen politieke agenda's. Dit is anderzijds geen reden om in het andere uiterste te vervallen en geen enkele aandacht te besteden aan beweegredenen die de regering wat minder evident uitdraagt. Uit de legitimatie blijkt duidelijk dat de belangrijkste reden voor Nederlandse deelname aan Allied Force de naleving van de mensenrechten was; een standpunt dat ook door bijna alle oppositiepartijen in het parlement werd gedragen. Er was echter wel degelijk een weloverwogen eigen belang: deelname aan militaire operaties is voor een klein land als Nederland een mogelijkheid om invloed en aanzien te verwerven in de internationale gemeenschap. Zo schetste de minister van Defensie een beeld waarin Nederland (en andere deelnemende NAVO-landen) als redders van de internationale gemeenschap worden neergezet: 'Is het verantwoord om de NAVO in de huidige situatie haar gang te laten gaan? Ik denk, met de overgrote meerderheid van Kamer, dat er geen reëel alternatief is. Niet handelen zou namelijk niet de geloofwaardigheid van de NAVO vernietigen, maar dat zou de geloofwaardigheid van de internationale gemeenschap in de wens om de internationale rechtsorde te handhaven vernietigen. En dat is nog veel erger!<sup>178</sup> Weliswaar moest hiervoor de Veiligheidsraad gepasseerd worden, maar de weggestemde resolutie van Rusland toonde al aan dat desondanks in de internationale gemeenschap veel steun bestond voor Allied Force. Enig internationaal aanzien kan hierdoor verworven zijn, maar met de invloed bleek dit veel minder te lukken. Uit evaluaties bleek achteraf dat Regering en parlement niet tevreden waren over de mate waarin Nederland betrokken was bij internationale besluitvorming nadat de luchtaanvallen waren begonnen. Ondanks het leveren van relatief veel manschappen en materieel aan KFOR (in opbouw) en Allied Force mocht Nederland niet aanschuiven bij de G8 en de Contactgroep voor Joegoslavië. In de praktijk betekende dit dat de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk de kleinere deelnemende landen pas achteraf op de hoogte stelden van nieuwe beslissingen. Dit werd beschreven als een punt dat bij toekomstige operaties beter geregeld moest worden, wat duidelijk maakt dat het verwerven van invloed zeker een (secundair) doel was van deelname aan vredesmissies.<sup>179</sup>

---

<sup>176</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 170-171.

<sup>177</sup> Security Council, *3989th meeting*, S/PV/3989 (26 maart 1999). En: Security Council, *Draft Resolution Belarus, India and Russian Federation*, S/1999/328 (26 maart 1999).

<sup>178</sup> *Debat over Kosovo*, Handelingen Tweede Kamer, TK61, 3796.

<sup>179</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 165. Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland*, 406-408

Anders dan in de vorige drie hoofdstukken zal in het laatste deel van deze scriptie niet een enkele casestudy centraal staan. In de eerste twee jaar na de Kosovocrisis vonden evaluaties plaats van de gepleegde interventie, waarbij ook de “lessons learned” van eerdere vredesoperaties in het eerste decennium na de Koude Oorlog werden meegenomen. In dit hoofdstuk zal deze nasleep van de Kosovocrisis besproken worden en de invloed hiervan op het politieke gebruik van het mensenrechtendiscours. Daarna zal gekeken worden welke rol dit vertoog nog speelde bij de legitimatie van Nederlandse deelname aan militaire missies na 11 september 2001. De terroristische aanslagen op 11 september 2001 en daaropvolgende “war on terrorism” hadden een enorme impact op de internationale politiek en omgang met internationale crises. Er zijn meerdere motieven denkbaar voor de interventies in Afghanistan en Irak, maar slechts weinigen zullen denken dat de humanitaire situatie doorslaggevend was. Op de huidige inzet in Afghanistan is in de media en in het parlement vooral bij de linkse partijen met enige regelmaat de kritiek te horen dat de regering een beeld wilde schetsen van een humanitaire- annex wederopbouwmissie, terwijl de praktijk een vechtmis­sie zou zijn. Net als in Kosovo waren Veiligheidsraadmandaten bij de operaties in Afghanistan en Irak afwezig, omstreden of ruim geïnterpreteerd. De trend van een toenemend unilaterale koers van de Verenigde Staten en bongenoten leek zich hiermee door te zetten. De militaire betrokkenheid bij Afghanistan is nog niet afgerond en naar de Nederlandse steun aan de Irakoorlog loop op dit moment nog een groot onderzoek door de Commissie-Davids, wat aangeeft dat de missies te dichtbij zijn om goed in context te plaatsen en de politieke gevolgen voor (de legitimatie van) toekomstige operaties te overzien. Een uitgebreide behandeling van de missies is voor deze scriptie dus niet zinvol en noodzakelijk. Wel zal gekeken worden naar de gebruikte argumenten bij de legitimatie van de Nederlandse participatie, zodat er toch enig perspectief ontstaat op de verdere ontwikkeling van het mensenrechtendiscours bij vredesmissies na 2001. Voor de gehanteerde legitimatie zal enkel gekeken worden naar de eerste besluiten tot deelname aan operaties in Afghanistan en Irak. Het was al in de eerste fase van deze operaties duidelijk dat de legaliteit omstreden was, dus om te bestuderen hoe de Nederlandse regering omging met deze problematiek is het niet nodig om latere aanpassingen en ontwikkelingen uitgebreid te bestuderen.

### 4.1 Een nieuw toetsingskader voor deelname aan vredesoperaties

De erfenis van de Kosovocrisis kende voor Nederland twee belangrijke aspecten. Behalve dat Allied Force het “conflict” tussen soevereiniteit en mensenrechten op scherp zette, waar later dieper op ingegaan wordt, zorgde de operatie ook voor een ervaring van de discussies over krijgsmachthervormingen. De Europese landen werden geconfronteerd met de enorme overmacht van de Verenigde Staten en zagen in dat zij meer haast moesten maken met de ontwikkeling van een gemeenschappelijk defensie- en veiligheidsbeleid. 50 jaar van initiatieven op dit gebied hadden weinig uitgehaald, maar nu werd nog in 1999 door de Europese Raad het Helsinki Headline Goal opgesteld, waarin overigens meer ambities dan concrete veranderingen werden aangedragen. De EU zou zelfstandig alle “Petersbergtaken” moeten kunnen uitvoeren: vredesoperaties in het gehele geweldsspectrum, maar vooral vredeshandhavende en humanitaire operaties.<sup>180</sup> De confrontatie met de eigen zwakte had ook binnen Nederland gevolgen voor de omgang met de krijgsmacht. Nederland leverde voor een klein land een flinke bijdrage, maar toch was het parlement geschrokken toen bleek dat een grote(re) militaire bijdrage aan KFOR onmogelijk was omdat Defensie al de maximale uitzendingscapaciteit had bereikt. Was er niet te veel bezuinigd, of op de verkeerde legeronderdelen? De deelname aan de interventie in Kosovo had altijd op ruime steun in het parlement en van de publieke opinie kunnen rekenen, maar er bestond wel enig ongenoegen over de beperkte invloed die Nederland had gehad op de internationale besluitvorming rond Kosovo. Deze overwegingen werden meegenomen in de nieuwe Defensienota 2000, waarin een nieuwe stap richting een expeditieaire krijgsmacht werd gezet. Voortbouwend op de humanitaire interventie in Kosovo werd in

<sup>180</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 163-170.

conceptversies van de Defensienota humaniteit als uitgangsbeginsel zelfs expliciet boven soevereiniteit gesteld, maar deze passage werd later geschrapt. Er werd ook vastgehouden aan geplande bezuinigingen, maar door flinke ombuigingen in het budget zou desondanks de parate capaciteit voor uitzending verhoogd kunnen worden met 2100 militairen. Dit is een teken voor de voortdurende parlementaire steun die in Nederland bestond voor deelname aan vredesoperaties.

Vredesoperaties waren intussen uitgegroeid tot een van de omvangrijkste en belangrijkste taken van de krijgsmacht, waardoor in 2000 de tijd rijp werd geacht voor een nieuw toetsingskader voor vredesoperaties. Ook werd in dit jaar een aanpassing van de grondwet doorgevoerd. In artikel 97 stond voortaan geformuleerd dat er een krijgsmacht is 'ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de bevordering van de internationale rechtsorde.'<sup>181</sup> In artikel 100 werd de toegenomen betrokkenheid van het parlement bij de krijgsmacht formeel vastgelegd. De regering is voortaan verplicht de Staten-Generaal vooraf in te lichten 'over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is begrepen het vooraf verstrekken van inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict.'<sup>182</sup> De regering lichtte hierbij toe dat gezien de benodigde internationale besluitvorming aan deze inlichtingsplicht soms niet volledig en uitgebreid tegemoetgekomen kan worden, maar dat de intenties van de regering zo spoedig mogelijk duidelijk gemaakt zullen worden. Hierna zou voortaan volgens het toetsingskader, dat de Tweede Kamer bekend is, bepaald worden of en hoe de Nederlandse deelname de vredesoperatie vorm krijgt.

Uit de nieuwe passage in de Grondwet blijkt dat handhaving van een goede humanitaire situatie door een grote Kamermeerderheid gezien werd een onderdeel van de internationale rechtsorde.<sup>183</sup> Dit blijven echter vage ambtelijke termen die op veel manieren geïnterpreteerd kunnen worden. Hoe de Nederlandse regering hier destijds invulling aan gaf komt explicieter naar voren in de doelstelling van de Nederlandse regering die gegeven wordt in het nieuwe toetsingskader: 'Uitzending van militaire eenheden geschiedt ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is ook begrepen het voorkómen of beëindigen van ernstige en massale schendingen van fundamentele mensenrechten alsmede uitzending van militaire eenheden voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict.'<sup>184</sup> Hiermee wordt het duidelijk dat de Nederlandse overheid handhaving van fundamentele mensenrechten belangrijker vond dan strikte handhaving van het soevereiniteitsbeginsel. Verder blijkt uit het toetsingskader dat deelname aan humanitaire interventies voortaan werd beschouwd als belangrijk deel van de Nederlandse buitenlandse politiek ten aanzien van vrede en veiligheid. Hier werd wel de voorwaarde aan verbonden dat missies in overeenstemming met het internationale recht moesten zijn en dus op een duidelijk Veiligheidsraadmandaat berustten of uitgevoerd werden op uitnodiging van het betrokken land: 'Dit mandaat is meestal afkomstig van de Verenigde Naties en betreft in beginsel een resolutie van de Veiligheidsraad. Operaties in het kader van hoofdstuk VI van het Handvest van de Verenigde Naties kunnen ook berusten op een mandaat van een regionale veiligheidsorganisatie, zoals de OVSE.'<sup>185</sup> Vredesafdwingende (hoofdstuk VII) operaties zouden dus alleen legaliteit kunnen verkrijgen middels een Veiligheidsraadresolutie, waarmee duidelijk werd gemaakt dat unilaterale acties als Allied Force niet de voorkeur hadden. Al met al bleef de Nederlandse bereidheid tot deelname aan vredesoperaties onverminderd hoog, maar het toetsingskader toont ook aan dat de regering de onbezonnen besluitvorming zoals bij UNPROFOR wilde voorkomen in de toekomst. Hiermee werd tegemoetgekomen aan het rapport *Vertrekpunt Den Haag* (2000) van de Kamercommissie-Bakker over politieke besluitvorming bij uitzending van militairen. De conclusie van de commissie loog er niet om: ; van UNIFIL tot Srebrenica kan een rode lijn worden getrokken van te gretig en overhaast genomen beslissingen, gebaseerd op een gebrekkige analyse

---

<sup>181</sup> *Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan de Tweede Kamer*, Kamerstuk 23 591 en 26 454 nr. 7, vergaderjaar 2000–2001 (13 juli 2001), 2.

<sup>182</sup> *Ibidem*, 2-3.

<sup>183</sup> Er moet een meerderheid van tweederde van de Tweede en Eerste Kamer instemmen met grondwetswijzigingen.

<sup>184</sup> *Ibidem*, 5.

<sup>185</sup> *Ibidem*, 5-6.

van de vaak ondoorzichtige mandaten waarmee de vredeshandhavers het veld in werden gestuurd.<sup>186</sup> Na de hervormingen van na de Koude Oorlog en met de toegenomen professionaliteit van besluitvorming rond militaire uitzendingen leek Defensie in rustiger vaarwater te komen na een decennium vol vredesoperaties. Dit beeld werd echter al spoedig ernstig verstoord door de terroristische aanslagen op 11 september 2001 en de daaropvolgende strijd onder Amerikaanse leiding tegen het internationale terrorisme en “schurkenstaten”.<sup>187</sup>

## 4.2 De hernieuwde discussie over soevereiniteit en mensenrechten in de VN

Allied Force heeft als eerste niet-gemandateerde humanitaire interventie na de Koude Oorlog het “conflict” in het internationaal recht tussen soevereiniteit en mensenrechten weer op scherp gezet. Het unilaterale optreden van de NAVO was een flinke klap voor de geloofwaardigheid van de Verenigde Naties. Het probleem ligt uiteraard bij het vetorecht van de permanente vijf leden van de Veiligheidsraad, dat gedurende de jaren negentig in toenemende mate weer een blokkade werd voor de internationale ambities op het gebied van vrede en veiligheid. In het najaar van 1999 ging minister Van Aartsen in zijn eerste toespraak tot de Algemene Vergadering van de VN na de Kosovocrisis in op de actuele problematiek. Het is de visie van de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken, maar het geeft bovenal een goede illustratie van de problematiek waarmee de VN te kampen had:

Since 1945, the world has witnessed a gradual shift in that balance, making respect for human rights more and more mandatory and respect for sovereignty less and less stringent. An elaborate body of international human rights law has come to counterbalance the dictates of paragraphs 4 and 7 of Article 2. Today, human rights have come to outrank sovereignty. Increasingly, the prevailing interpretation of the Charter is that it aims to protect individual human beings, not to protect those who abuse them. Today, we regard it as a generally accepted rule of international law that no sovereign State has the right to terrorize its own citizens. Indeed, if the Charter were to be written today, there would be an Article 2.8 saying that nothing contained in the present Charter shall authorize Member States to terrorize their own people.<sup>188</sup>

Een aanpassing van het Handvest is nauwelijks mogelijk, maar binnen de Verenigde Naties groeide het besef dat de organisatie een nieuwe doctrine nodig had om in te spelen op de internationale ontwikkelingen die Van Aartsen hierboven schetste. Een teken van de aanwakkerende discussie over soevereiniteit en handhaving van mensenrechten is te vinden in het millenniumrapport van secretaris-generaal Kofi Annan, die een lans brak voor humanitaire interventies: ‘I accept that the principles of sovereignty and non-interference offer vital protection to small and weak states. But to the critics I would pose this question: if [unilateral] humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity?’<sup>189</sup> Het controversiële antwoord dat Annan niet op deze vraag wilde hebben werd al in 1999 door Edward Luttwak gegeven in zijn artikel *Give War a Chance* in reactie op de interventie in Kosovo.<sup>190</sup> Hij opperde daarin de onorthodoxe opinie dat (goedbedoelde) interventies in “kleine” conflicten zagen aan de poten van het internationale recht, zonder een bijdrage te leveren aan de internationale vrede en veiligheid. Het zou daarom beter zijn oorlogen uit te laten vechten dan vredesonderhandelingen af te dwingen of vluchtelingen op te vangen, want in de praktijk leidt dat enkel tot hergroepering van milities en versterking van wederzijdse grieven. Interventies leveren hierdoor volgens Luttwak op de langere termijn geen bijdrage aan (spoedige) beëindiging van conflicten, maar houden ze juist in stand, terwijl een oorlog zonder interventie wel tot vrede leidt. Luttwak kreeg wel enige bijval van andere critici van Allied Force, maar in VN-kringen werd het gebrek aan succes van

<sup>186</sup> Malcontent en Baudet, ‘The Dutchman’s burden?’, 96.

<sup>187</sup> Ibidem, 169-175.

<sup>188</sup> United Nations General Assembly, *4th Plenary meeting of the 54th Session*, A/54/PV.4, 23.

<sup>189</sup> *We the peoples. The role of the United Nations in the 21st century*, Millennium Report of the Secretary-General of the United Nations (3 april 2000) 48.

<sup>190</sup> E. Luttwak, ‘Give war a chance’ *Foreign Affairs* 78 (4) 36-44.

sommige operaties niet geïnterpreteerd als bewijs dat alle interventies niet werken. Er werd een commissie aan het werk gezet onder leiding van Lakhdar Brahimi die de tekortkomingen van de Verenigde Naties ging onderzoeken en in het bijzonder de onvolkomenheden van teleurstellende vredesoperaties. In augustus 2000 werd rapport uitgebracht met twintig aanbevelingen, die de kans op succes van toekomstige missies aanzienlijk zouden vergroten.<sup>191</sup> Dit is een teken dat na Kosovo de VN zijn ambitieniveau op het gebied van vredesoperaties allerminst naar beneden bijstelde. Dit blijkt ook uit het aannemen van een nieuwe doctrine middels het instemmen met de “responsibility to protect” (R2P) op de Wereldtop in 2005.

De principes van R2P werden voor het eerst genoemd in 2001 in het rapport van de International Commission on Intervention and State Sovereignty.<sup>192</sup> Deze ad hoc-commissie bestaande uit leden van de Algemene Vergadering werd in 2000 opgezet door de Canadese overheid,<sup>193</sup> met de opdracht om een antwoord te vinden op de vraag van Kofi Annan die in de vorige alinea is geciteerd. In de jaren hierna verspreidde het concept zich en vergaarde steeds meer aanhangers. In september 2005 werd een wereldtop gehouden als follow-up van de Milleniumtop waar de bekende millenniumdoelstellingen waren opgesteld. De top in 2005 werd gezien als een ‘once-in-a-generation opportunity to take bold decisions in the areas of development, security, human rights and reform of the United Nations.’<sup>194</sup> Het slotdocument wordt (door voorstanders) wel eens gezien als de grootste prestatie van secretaris generaal Kofi Annan. Politiek is het onhaalbaar om het VN-charter te herschrijven, maar met de slotakte van de wereldtop, waarin “R2P” werd erkend, had Annan een herinterpretatie van de tekst tot nieuwe norm verheven. Deze doctrine behelst in essentie dat het soevereiniteitsbeginsel niet langer als een absoluut recht op niet-inmenging wordt gezien, maar ondergeschikt is aan de plicht van elke staat om zijn bevolking te beschermen tegen ‘genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.’<sup>195</sup> De VN zag voor zichzelf de taak om enerzijds staten te ondersteunen bij het uitvoeren van deze taak, maar anderzijds ook om op te treden tegen overheden die moedwillig de rechten van hun burgers schenden. In april 2006 nam de Veiligheidsraad resolutie 1674 aan, waarin zij ‘Reaffirm[ed] the provisions of paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the responsibility to protect (...) and commits the Security Council to action to protect civilians in armed conflict.’<sup>196</sup> Er ontstond vanaf dit moment dus meer rechtsgrond voor humanitaire interventies. Nog altijd moet de Veiligheidsraad oordelen of er een mandaat komt voor een militaire ingreep, maar in elk geval heeft de Verenigde Naties nu zwart op wit dat dit type missies mogelijk zijn onder hoofdstuk VII, waarmee handhaving van mensenrechten boven het soevereiniteitsbeginsel gesteld kan worden. Dit betekende geenszins dat het debat over de aanvaardbaarheid van humanitaire interventies verstomde, maar het slotdocument was wel een bevestiging van de ontwikkeling dat binnen de internationale gemeenschap de mensenrechten in toenemende mate boven het soevereiniteitsbeginsel werden geplaatst.

#### 4.3 De Nederlandse militaire inzet in Afghanistan en Irak

Na de inzet in Kosovo was tot “9/11” de Nederlandse bijdrage aan grote(re) vredesoperaties beperkt gebleven tot een NAVO-operatie in Macedonië op uitnodiging van dit land en een traditionele vredeshandhavende VN-bufferoperatie op de grens van Ethiopië en Eritrea.<sup>197</sup> Voor deelname aan de operaties in Oost-Timor en Kongo, die als risicovoller werden beschouwd, bestond zowel bij de regering als in het parlement weinig enthousiasme. Hier bestonden verschillende redenen voor, waaronder het aantal troepen dat al op uitzending was, maar toch kan worden vastgesteld dat relatief veilige operaties werden geselecteerd voor Nederlandse deelname. Na de terreuraanslagen op New York en Washington van 11 september 2001 en de daaropvolgende “war on terrorism” werd een risicovermijdende opstelling lastiger te handhaven. Deze oorlog zou meedogenloos en gevaarlijk zijn en elke staat die niet vóór de VS was, zou

<sup>191</sup> *Report of the panel on United Nations Peace Operation, A/55/305 – S/2000/809* (17 augustus 2000).

<sup>192</sup> *The responsibility to protect*, International Commission on Intervention and State Sovereignty (Ottawa 2001).

<sup>193</sup> Canada was in 1999 en 2000 lid van de Veiligheidsraad.

<sup>194</sup> *The 2005 World Summit: An overview*, The United Nations department of public information (New York 1995).

<sup>195</sup> *2005 World Summit Outcome, A/RES/60/1* (New York 2005) 138.

<sup>196</sup> Security Council, *Resolution 1674, S/RES/1674* (28 april 2006).

<sup>197</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 168-173.

als een tegenstander gezien worden volgens president Bush.<sup>198</sup> De Veiligheidsraad erkende op 12 september 2001 in resolutie 1368 het recht van de Verenigde Staten zich te verdedigen en riep alle VN-lidstaten op om samen te werken om de daders en personen of landen die hen steunden voor het gerecht te slepen. De Veiligheidsraad legde geen beperkingen op in de strijd tegen het terrorisme, zolang deze in overeenstemming was met het Handvest van de VN.<sup>199</sup> De Taliban weigerde de uitlevering van Osama bin Laden, maar dat gaf de Verenigde Staten en bondgenoten nog geen expliciet mandaat voor de inval in Afghanistan, de verdrijving van het Taliban-bewind en de doorgaande strijd tegen Al Qaida. In elk geval de twee eerstgenoemde aspecten van Enduring Freedom waren juridisch omstreden omdat hiervoor formeel een Veiligheidsraadresolutie had moeten bestaan; de soevereiniteit van Afghanistan werd immers geschonden. In 2003 deed zich een soortgelijke situatie voor met Irak, waar het regime van Saddam Hussein doelbewust de uitvoering van Veiligheidsraadresoluties onmogelijk maakte en op een diplomatieke ramkoers lag met de VN.<sup>200</sup> De Veiligheidsraad heeft het Irakese beleid meerdere malen veroordeeld en sancties opgelegd aan het land, maar dit gaf nog geen enkele rechtsgrond voor de Amerikaans/Britse inval. Voor Nederland kwamen in deze periode enkele belangrijke keuzemomenten kort na elkaar. De NAVO-Raad verklaarde onmiddellijk na de aanslagen op 11 september voor de eerste maal in de geschiedenis van het bondgenootschap het bijstandsartikel 5 van kracht. Hierin staat dat een aanval op één lid als een aanval op allen gezien wordt, wat de overige lidstaten tot steun verplicht aan het getroffen land. Deze stap moet vooral als symbolische steunbetuiging worden gezien, want de lidstaten beslissen uiteindelijk zelf hoe zij aan de bijstandsverplichting voldoen.<sup>201</sup> Wel stond buiten kijf dat de bondgenoot gesteund moest worden, maar hoe moest dan worden omgegaan met de inzet van soldaten in risicovolle grondoorlogen? Ook betekende steun aan de Verenigde Staten dat wederom, net als bij Allied Force, niet voldaan kon worden aan het uitgangspunt dat een expliciete resolutie van de Veiligheidsraad nodig was voor operaties waar Nederland aan deelnam.

### Nederlandse deelname aan missies in Afghanistan

Op 7 oktober 2001 begonnen de Verenigde Staten met de oorlog in Afghanistan in reactie op “9/11”. De Taliban hadden geweigerd Osama bin Laden uit te leveren en daarmee in strijd gehandeld met resolutie 1368. De Verenigde Staten kozen daarop voor een interventie in Afghanistan met een “coalition of the willing” van staten die deze unilaterale Amerikaanse actie steunden, in plaats van een missie in VN of NAVO-verband. Volgens de Verenigde Staten was een expliciet mandaat middels een Veiligheidsraadresolutie niet nodig, omdat er sprake zou zijn van zelfverdediging. De inval in Afghanistan en strijd tegen Al Qaida, genaamd operatie Enduring Freedom, werd aangevangen met enkel Amerikaanse, Britse en Australische troepen en de Afghaanse mujahedin van de Noordelijke Alliantie. Pas na de val van het Taliban-regime werd de militaire coalitie langzaam uitgebreid. De Nederlandse deelname aan Enduring Freedom en de International Security Assistance Force (ISAF) kwam in essentie op vergelijkbare wijze tot stand als aan vredesoperaties in de jaren negentig, al zou de legitimatie hiervan wel enigszins verschillen. Uit politiek oogpunt, vooral vanwege de risico's en mogelijk ook de omstreden legaliteit, was het voor Nederland belangrijk om geen grondtroepen beschikbaar te stellen voor Enduring Freedom. Om toch bijstand te verlenen aan de Verenigde Staten werden eenheden ingezet van de luchtmacht, voor transporten en luchtsteun aan Amerikaanse grondtroepen, en van de marine voor patrouilles rond het Arabische schiereiland en in de Middellandse Zee. De belangrijkste Nederlandse bijdrage in Afghanistan werd echter geleverd aan de VN-gesanctioneerde stabilisatiemacht ISAF, die in december 2001 werd opgericht na de val van het Taliban-regime. Dit laat zien dat er nog altijd terughoudendheid bestond over de deelname aan riskante grondoperaties en dat een voorkeur bestond voor vredeshandhavende en wederopbouwtaken die gemandateerd waren door de Veiligheidsraad. In de praktijk was echter de scheiding tussen Enduring Freedom en ISAF niet altijd duidelijk en had de laatste wederopbouw wel als een doelstelling, maar in de uitvoering raakte ISAF soms ook betrokken bij vechtoperaties. De volkenrechtelijke

<sup>198</sup> *Toespraak tot het Congres en het Amerikaanse volk op 20 september 2001*, Office of the Press Secretary (Washington 2001).

<sup>199</sup> Security Council, *Resolution 1386*, S/RES/1386 (20 december 2001).

<sup>200</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 175-176.

<sup>201</sup> *Persverklaring van de Noord Atlantische Raad op 15 September 2001*, NATO Press Releases (Brussel 2001).

legaliteit van ISAF stond desondanks niet ter discussie. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat in 2003 het mandaat door de Veiligheidsraad werd uitgebreid, waarna ISAF niet langer alleen in en rond Kabul, maar in het hele land actief kon zijn.

### *Enduring Freedom*

De eerste bijdrage aan Enduring Freedom is zonder instemming van de Tweede Kamer tot stand gekomen. Ondanks de gegroeide praktijk dat een militaire uitzending (onder artikel 100 van de grondwet) ter instemming aan het parlement werd voorgelegd, had de regering nog altijd de bevoegdheid dit niet te doen. Daarnaast zou deelname aan Enduring Freedom gezien kunnen worden als bijdrage aan een collectieve zelfverdediging, waarmee het voor de wet niet als vredesoperatie geldt, maar als oorlogssituatie. Dit argument zou in latere jaren ook aangedragen worden voor het sturen van “special operations-eenheden” naar Afghanistan en Irak, zodat gevoelige informatie over de missies geheim kon blijven.<sup>202</sup> Ondanks dat het parlement niet echt bij de besluitvorming rond Enduring Freedom werd betrokken zijn Kamerstukken te vinden waarin de regering haar handelen legitimeerde. Er bestond immers nog altijd de inlichtingsplicht, die door de regering gebruikt kon worden om het draagvlak te testen en te vergroten. Uit deze stukken blijkt dat in de legitimatie van Nederlandse deelname aan Enduring Freedom centraal stond dat de aanslagen van “9/11” aangemerkt waren als gewapende aanval tegen de Verenigde Staten. Het kabinet wees er nadrukkelijk op dat de Veiligheidsraad dit uitgangspunt bevestigd had in resolutie 1368, waarmee de legaliteit van de operatie geregeld zou zijn. Het is betwistbaar of de inval in Afghanistan hieronder geschaard kan worden, maar dit was destijds wel de dominante interpretatie onder Amerikaanse bondgenoten en ook in Nederland. De belangrijkste drijfveer van het kabinet voor steun aan de inval in Afghanistan was hierdoor eenvoudig: ‘omdat het Taliban-regime bescherming verleende aan Osama-bin-Laden en het Al Qaida netwerk.’<sup>203</sup> Het in werking treden van artikel 5 van het Verdrag van Washington verplichtte bovendien alle NAVO-lidstaten tot bijstand aan de Verenigde Staten, wat laat zien dat ook binnen de NAVO de aanslagen werden geïnterpreteerd als gewapende (militaire) aanval. Om aan de bijstandsverplichting tegemoet te komen leverde Nederland vooral materieel (met bemanning) in plaats van grondtroepen. Er was door de regering een indicatie gegeven aan de VS van de mogelijke Nederlandse bijdrage, zodat het uiteindelijke verzoek van de Verenigde Staten niets behelsde wat het kabinet liever niet had geleverd. ‘De militaire eenheden die zijn opgenomen in dit verzoek, zijn een versterking van de door de VS geleide coalitie tegen het internationale terrorisme en onderstrepen de internationale solidariteit.’<sup>204</sup> Solidariteit betuigen aan de Verenigde Staten en het leveren van een bijdrage aan de internationale strijd tegen het terrorisme waren dus belangrijke argumenten voor de Nederlandse steun aan Enduring Freedom. Kort na “9/11” bestond echter een gerede angst dat Nederland getroffen zou worden door terroristische aanslagen, dus moest goed overwogen worden of deelname aan de strijd in Afghanistan geen risicovergrotende werking zou hebben. Waarschijnlijk is mede daarom sterk benadrukt dat ook andere landen deel uitmaakten van de coalitie en dat Nederland hierin dus niet alleen stond: ‘op maritiem gebied bestaat deze coalitie naast eenheden van de VS ook uit eenheden van het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Italië, Australië, Canada, Nieuw Zeeland en Japan. Verder hebben ook Duitsland en Spanje maritieme eenheden aangeboden, maar deze zijn nog niet in de regio aanwezig. De tankervloot waarvan de Nederlandse KDC-10 deel gaat uitmaken, is eveneens uit eenheden van verschillende landen samengesteld.’<sup>205</sup> Het gebruik van zulke opsommingen is te zien als een legitimatietechniek, zoals ook in eerdere hoofdstukken in deze scriptie is vastgesteld.<sup>206</sup> Het wekt de indruk dat er niet getwijfeld hoeft te worden aan de juistheid van de operatie omdat al deze landen deelnemen en dat daarnaast Nederland bij deze bondgenoten niet kan achterblijven.

<sup>202</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 179-180.

<sup>203</sup> *Brief van de minister van Defensie aan de Tweede Kamer*, Kamerstuk 27925 nr. 28, vergaderjaar 2001-2002 (30 november 2001) 1.

<sup>204</sup> *Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan de Tweede Kamer*, Kamerstuk 27925 nr. 24, vergaderjaar 2001-2002 (9 november 2001) 1.

<sup>205</sup> *Brief van de minister van Defensie*, Kamerstuk 27925 nr. 28, vergaderjaar 2001-2002 (30 november 2001) 3.

<sup>206</sup> Zie voor eenzelfde legitimatiestrategie pagina's 15, 25 en 40-41.

Het benadrukken van de Veiligheidsraadresolutie en de internationale steun voor de Enduring Freedom laat zien dat er overeenkomsten bestaan met de wijze waarop deelname aan eerdere militaire operaties werd gelegitimeerd. Dit zijn belangrijke aspecten voor de legitimatie, want ze hebben betrekking op het kader waarin wordt opgetreden en kunnen iets zeggen over de mate waarin werkelijk bevordering van de internationale rechtsorde plaatsvindt. Doorslaggevende drijfveren zijn het echter niet, want ze zeggen niets over de oorzaak en het doel van een specifieke operatie. Op dit punt moet dan toch geconcludeerd worden dat de legitimatie van deelname aan Enduring Freedom afwijkt ten opzichte van eerdere behandelde vredesoperaties in deze scriptie. Erg verrassend is dit niet gezien de unieke aard van deze operatie, die werd opgezet als reactie op “9/11”. Het belangrijkste doel voor de Nederlandse deelname was het tonen van solidariteit aan de Verenigde Staten en daarnaast het bestrijden van Al Qaida. Kort na het begin van de operatie liet minister Van Aartsen dit nog eens duidelijk weten: ‘Nederland heeft, vergeleken met een aantal andere landen in Europa, met een relatief grote bijdrage aangegeven schouder aan schouder te willen staan met de andere landen die ook militaire strijd tegen het terrorisme onder het Amerikaanse leiderschap en onder Amerikaanse regie zijn aangegaan.’<sup>207</sup> Zoals gezegd is het parlement niet om instemming gevraagd voor deelname aan Enduring Freedom, maar uit de Handelingen blijkt dat deze intenties kort na “9/11” op veel steun konden rekenen in de Tweede Kamer. Het doel legitimeerde dus in zekere zin het handelen. De legitimatie van de eerste steun aan Enduring Freedom kan hierdoor weinig zeggen over de ontwikkeling van het gebruik van het mensenrechtendiscours. Wel laat het nogmaals de slijtage van het soevereiniteitsbeginsel zien, doordat onder het mom van “bevordering van de internationale rechtsorde” betoogd werd dat voor de interventie in Afghanistan geen expliciet mandaat nodig was van de Veiligheidsraad.

### *International Security Assistance Force*

Op 21 december 2001 maakten de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie bekend dat Nederland zou deelnemen aan de missie ISAF. Deze was een dag eerder formeel opgericht middels Veiligheidsraadresolutie 1386 onder hoofdstuk zeven van het Handvest van de VN. Deze resolutie was opgesteld na het Verdrag van Bonn dat gesloten werd op 5 december 2001. Afgevaardigden van Afghaanse groeperingen hadden hierin afspraken vastgelegd over een interim-regering, die binnen 2 jaar een loya jirga (soort nationale vergadering) moest organiseren.<sup>208</sup> De volkenrechtelijke legaliteit van ISAF werd door de regering nadrukkelijk vermeld in brieven aan en in debatten met het parlement, maar door het expliciete mandaat was hierover geen echte discussie mogelijk. Wel kon ISAF door deze volkenrechtelijke legaliteit op veel steun rekenen, zowel in Nederland als internationaal. Meer dan honderd landen hadden aangeboden op enigerlei wijze aan de missie deel te willen nemen. De minister van Defensie meldde over deze grote internationale steun het volgende: ‘Nederland heeft laten weten een brede samenstelling op prijs te stellen, om het beeld van een echte VN-operatie, meer dan een NAVO-operatie, te verkrijgen.’<sup>209</sup> Het doel van ISAF was het assisteren van de Afghaanse interim-regering in het scheppen en handhaven van de veiligheid in Kabul en omstreken. De regering legitimeerde het besluit tot deelname aan deze operatie door te stellen dat: ‘de internationale rechtsorde wordt bevorderd door de Nederlandse participatie aan deze internationale militaire presentie.’<sup>210</sup> Dit zou zo zijn om enkele redenen:

in de eerste plaats een bijdrage [kan] worden geleverd aan het proces van verzoening en wederopbouw van Afghanistan. In de tweede plaats kunnen hierdoor de spanningen in de regio verminderen en kan de recent op gang gekomen politieke toenadering tussen de landen in de regio gestimuleerd worden. Een goed functionerend Afghaans bestuur bevordert daarnaast de mogelijkheden voor samenwerking met relevante internationale gouvernementele en niet-

<sup>207</sup> *Debat over de recente ontwikkeling in Afghanistan*, Handelingen Tweede Kamer, TK24, vergaderjaar 2001-2002 (15 november 2001) 1763.

<sup>208</sup> Security Council, *Resolution 1386*, S/RES/1386 (20 december 2001).

<sup>209</sup> *Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie*, Kamerstuk 27925 nr. 42, vergaderjaar 2001-2002 (24 januari 2002) 15.

<sup>210</sup> *Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie*, Kamerstuk 27925 nr. 35, vergaderjaar 2001-2002 (21 december 2001) 3.

gouvernementele organisaties, waar VN Veiligheidsraadresolutie 1386 toe oproept. Een democratisch verkozen, multi-etnische en internationaal erkende regering van een stabiel Afghanistan zal tevens van belang zijn voor de internationale opstelling van dat land.<sup>211</sup>

In minder ambtelijke taal komt dit er in grote lijnen op neer dat ISAF moest bijdragen aan een betere veiligheidssituatie, de wederopbouw van het land en het herstel van de Afghaanse soevereiniteit, zodat het land niet langer een destabiliserende werking had in de regio en niet langer een thuishaven voor terroristen kon zijn. Deze enorme doelstellingen die hierboven zijn beschreven hoefde ISAF niet alleen te realiseren. Door de beoogde "Force Commander" waren al in 2001 duidelijk afgebakende hoofdtaken vastgesteld voor ISAF, die in directe relatie stonden met de omvang van de troepenmacht. Deze taken waren:

beveiligen van tevoren aangewezen gebieden, gebouwen en routes, beschermen VN-staf, uitbrengen van liaison met de interim-regering en de Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-generaal van de Verenigde Naties, adviseren van de Afghaanse interim-regering over toekomstige veiligheidsstructuren, uitbrengen van liaison met de Afghaanse politie, het adviseren en, waar mogelijk, ondersteunen van wederopbouw, het adviseren van de interim-regering over de toekomstige structuur van een Afghaanse krijgsmacht, zorg dragen voor eigen veiligheid.<sup>212</sup>

Deze taken werden enkel uitgeoefend in en om Kabul, maar dan nog lijkt het een flink takenpakket. Er was echter ook veel waarvan expliciet werd gezegd dat het geen taak voor ISAF was, bijvoorbeeld het beschermen van NGO's en de Afghaanse burgerbevolking, het verlenen van humanitaire hulp, het scheiden van strijdende partijen en het bestrijden van de Taliban en Al Qaida.<sup>213</sup> Het doel hiervan was enerzijds een uitvoerbaar geacht takenpakket formuleren en anderzijds een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden maken tussen Enduring Freedom, ISAF, VN-instanties en de nieuwe Afghaanse autoriteiten. Zo paste de uitvoering van humanitaire hulp en bescherming van fundamentele mensenrechten van Afghaanse burgers niet in de taakstelling van ISAF. Dit moet een teleurstelling zijn geweest, gezien de hoeveelheid aandacht die vrijwel alle fracties in een debat op 15 november 2001 hadden besteed aan de humanitaire situatie in Afghanistan en de mensenrechtenschendingen door de verschillende, onderling vechtende groeperingen.<sup>214</sup> In dit debat was voor het eerst gesproken over mogelijke deelname aan een toekomstige vredesoperatie voor Afghanistan, waardoor het kabinet bij latere besluitvorming heel goed wist dat het parlement veel aandacht had voor de humanitaire aspecten van zo'n operatie. Minister van Aartsen dankte daar de fracties die hun steun hadden uitgesproken voor de Nederlandse bijdrage in de strijd tegen Al Qaida en hij verzekerde de Tweede Kamer dat Nederland 'eenzelfde, grote inspanning [zal] plegen en blijven plegen op het gebied van humanitaire hulp en wederopbouw van Afghanistan die onder leiding van de Verenigde Naties en de financiële instellingen zal moeten plaatsvinden.'<sup>215</sup>

Na de oprichting van ISAF benadrukte de regering dat deze operatie de uitvoering van humanitaire taken door andere instanties mogelijk maakte door het verbeteren van de veiligheidssituatie en een start te maken met de wederopbouw. Zo had de Afghaanse interim-regering zich verbonden aan handhaving van de fundamentele mensenrechten door de acceptatie van resolutie 1386, waarin was opgenomen dat 'all Afghan forces must adhere strictly to their obligations under human rights law, including respect for the rights of women.'<sup>216</sup> Gewichtiger was dat de net benoemde hoogste VN-gezant voor Afghanistan, Lakhdar Brahimi, expliciet het bevorderen van de mensenrechtensituatie en terugdringen van humanitaire nood in zijn mandaat had. In het algemeen overleg op 22 december wees Van Aartsen er nadrukkelijk op dat

---

<sup>211</sup> Ibidem.

<sup>212</sup> Ibidem, 10.

<sup>213</sup> Ibidem.

<sup>214</sup> *Debat over de recente ontwikkeling in Afghanistan*, Handelingen Tweede Kamer, TK24.

<sup>215</sup> Ibidem, 1763.

<sup>216</sup> Security Council, *Resolution 1368*, S/RES/1368 (12 september 2001).

Brahimi zijn werk alleen goed kon doen wanneer ook ISAF goed functioneerde.<sup>217</sup> Dit was zeker waar, maar door de wijze van presenteren werd haast het idee gewekt dat Nederland met deelname aan de stabilisatiemacht eigenlijk bezig was met het verbeteren van de mensenrechtensituatie en het oplossen van humanitaire problemen in Afghanistan. Deze indruk wordt nog versterkt doordat Van Aartsen enkele minuten later vermeldde dat Nederland sinds oktober 2001 al 75 miljoen gulden was gereserveerd voor humanitaire hulpacties in Afghanistan. De regering heeft dus relatief veel aandacht besteed aan deze gehoopte indirecte effecten van ISAF. Het is echter niet goed in te schatten in hoeverre dit invloed heeft gehad op het parlement. Door diverse Kamerfracties werd de indirecte bijdrage van ISAF aan verbetering van de humanitaire en mensenrechtensituatie aangedragen als belangrijke overweging voor steun aan Nederlandse ISAF-deelname, al was het iedereen duidelijk dat dit niet het primaire doel van de operatie was. Dit laat zien dat in Nederland nog altijd enthousiasme bestond voor (gemandateerde) missies met humanitaire en wederopbouwtaken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat door GroenLinks en de SP, en binnen de fracties van regeringspartijen PvdA en D66, op enig moment twijfels zijn uitgesproken over de rechtsbasis van Enduring Freedom. Met uitzondering van de SP waren deze partijen echter voorstanders van de Nederlandse deelname aan ISAF. Vooral voor GroenLinks lijkt de indirecte bijdrage aan de humanitaire situatie een rol gespeeld te hebben. Deze partij was tegen Enduring Freedom en was teleurgesteld dat de militaire opdracht van ISAF geen bescherming van de mensenrechten en beveiliging van hulpverlening behelsde, wat door de partij als essentieel werd gezien voor een duurzame veiligheid en vrede.<sup>218</sup> Dat GroenLinks desalniettemin instemde laat zien dat de partij genoeg geloof had in de mogelijkheid dat ISAF ondanks de beperkte taakstelling toch een bijdrage kon leveren aan deze zaken. Het CDA en de VVD waren juist erg te spreken over de keuze voor een beperkt takenpakket, dat in relatie stond tot de omvang van de troepenmacht. Frans Weisglas (VVD) waarschuwde het kabinet zelfs tegen 'de neiging bij sommigen om de grenzen van de hoofdtaken van de militaire opdracht te overschrijden. Er wordt nu bijvoorbeeld duidelijk afgesproken dat de taak van de veiligheidsmacht niet is om de Afghaanse burger te beschermen.'<sup>219</sup>

De wijze waarop ISAF werd gelegitimeerd wijkt niet sterk af van vredesoperaties in de jaren negentig. Volkenrechtelijke legaliteit en een zichtbare rol van de Verenigde Naties waren in het toetsingskader 2001 als voorwaarden vastgelegd voor Nederlandse deelname aan militaire operaties en bij ISAF bleek wederom dat hier veel waarde aan werd gehecht. De bijdrage aan Enduring Freedom lag voor sommige partijen gevoelig vanwege het omstreden mandaat, maar ISAF kon vanwege de expliciete Veiligheidsraadresolutie en de focus op wederopbouw op veel steun rekenen. Verbetering van de humanitaire en mensenrechtensituatie in Afghanistan was echter geen kerntaak van ISAF. Dit maakt het opvallend hoeveel aandacht de minister van Buitenlandse Zaken besteedde aan het positieve effect dat ISAF hierop kon hebben. Het is goed mogelijk dat hij dit bewust deed om meer draagvlak te creëren voor het sturen van Nederlandse troepen naar Afghanistan. Er werd echter weinig onderscheid gemaakt tussen humanitaire omstandigheden en de mensenrechtensituatie. Het kabinet stelde aan verbetering van beide dingen indirect bij te dragen, maar ze worden in één adem genoemd zonder duidelijke explicitering. Dit versterkt de indruk dat het mensenrechtendiscours werd ingezet voor een retorische legitimatietruc. Anderzijds kan het ook zijn dat een uitvoeriger behandeling niet nodig werd geacht omdat het vanzelfsprekend was geworden dat Nederland zich internationaal inzet voor beide zaken. Hoe dan ook is te zien dat het gebruik van mensenrechten en humanitaire nood voor de legitimatie van vredesoperaties volledig geaccepteerd en geïstitutionaliseerd was geworden. De enige partij die tegen ISAF-deelname stemde was de SP en deze partij deed dit niet uit onvrede met de doelstellingen van de operatie. Harry van Bommel ontwaarde een geloofwaardigheidscrisis op het punt van de bevordering van de internationale rechtsorde. De Amerikaanse regering zou feitelijk leiding geven aan ISAF, terwijl dit land volgens Van Bommel 'de ontwikkeling van het internationale recht tegelijkertijd de rug toe [keert], bijvoorbeeld bij de totstandkoming van een Internationaal Strafhof, met het opzeggen van een belangrijk antiraketverdrag en met het oprichten van

---

<sup>217</sup> *Verslag van een algemeen overleg*, Kamerstuk 27925 nr. 42, 13-14, 20.

<sup>218</sup> *Ibidem*, 7-9, 19.

<sup>219</sup> *Ibidem*, 18.

een geheim militair tribunaal voor eigen doeleinden.<sup>220</sup> Ondanks het expliciete mandaat van de Veiligheidsraad twijfelde Van Bommel er daarom aan of de praktische invulling van ISAF een bevorderde werking op het internationaal recht zou hebben. Daarnaast meende hij dat de risico-inschatting te laag was, mede doordat het tegelijkertijd uitvoeren van oorlogstaken (Enduring Force) en vredestaken (ISAF) een ‘politiek en militair avontuur [is] waarvan niemand kan zeggen waartoe het zal leiden.’<sup>221</sup>

### Nederlandse deelname aan SFIR in Irak

Nog sterker omstreden dan Enduring Freedom was de Amerikaanse inval in Irak in 2003, die glashelder in strijd was met het volkenrecht. Na de Golfoorlog was Saddam Hussein in het zadel gebleven als president van Irak, maar het land had te leven met sancties en moest openheid geven over het bezit van massavernietigingswapens. De medewerking hieraan verliep uiterst stroef en Hussein trotseerde openlijk de Veiligheidsraadresoluties tegen zijn regime. De Veiligheidsraad was in 2003 echter nog altijd van mening dat niet alle middelen waren uitgeput om Irak tot inkeer te dwingen en wilde daarom in meerderheid geen mandaat geven voor de Amerikaans/Britse interventie. De Amerikanen zagen in resolutie 1441 van november 2002 voldoende rechtsgrond, want daarin werd bedreigd met ‘serious consequences’<sup>222</sup> als Irak de ontwapeningsverplichtingen niet snel nakwam. De Nederlandse regering achtte een nieuwe resolutie wenselijk, maar toen duidelijk werd dat deze er niet zou komen steunde het (demissionaire) kabinet Balkenende I de visie dat resolutie 1441 afdoende was. De publieke opinie en de beoogde coalitiepartner PvdA wezen de Amerikaanse aanval echter af,<sup>223</sup> dus kwam het kabinet tot het compromis dat het ‘een eventuele actie tegen Irak politiek kan steunen, maar dat het daaraan geen militaire bijdrage zal leveren.’<sup>224</sup> Ook hiertegen bestond de nodige weerstand, want het had er alle schijn van dat de Verenigde Staten bewust aanstuurden op een interventie in Irak, dat volgens president Bush samen met Iran en Noord Korea deel zou uitmaken van de “as van het kwaad”. Uiteindelijk gold als belangrijkste overweging voor de politieke steun dat een preventieve inval in Irak nodig was omdat het land in het geheim over massavernietigingswapens zou beschikken. Er zou een acute dreiging hebben bestaan voor de wereldvrede, waartegen opgetreden moest worden.<sup>225</sup> Tegen de tijd dat in Nederland gepraat werd over eventuele deelname aan een stabilisatiemacht in Irak waren deze wapens nog steeds niet gevonden. Dit resulteerde in een sterke opleving van de weerstand tegen de Irakoerlog, waar de VS en het Verenigd Koninkrijk schijnbaar onder valse voorwendselen aan waren begonnen. De consequentie was een bijzonder taai stukje besluitvorming rond de deelname aan de Stabilization Force Iraq (SFIR), die zonder expliciet mandaat van de Veiligheidsraad werd opgericht. Hiervoor werd echter verwezen naar resolutie 1483 (mei 2003) waarin de Veiligheidsraad, handelend onder hoofdstuk 7, alle lidstaten opriep het overgangsbestuur van Irak te helpen bij de wederopbouw van het land.<sup>226</sup> Dit is dus geen expliciete toestemming voor een stabilisatiemacht, maar dat is wel een verdedigbare interpretatie aangezien de steun toch op een manier vormgegeven moest worden. Er kwam uiteindelijk dan ook (op 16 oktober 2003) een expliciet mandaat voor SFIR, waarin de troepenmacht ondersteuning van het overgangsbestuur en herstel van de openbare orde als belangrijkste taken kreeg.<sup>227</sup>

Zoals bij de grondwetswijziging in 2000 was overeengekomen liet de regering al vroeg aan het parlement weten dat onderzocht werd of en hoe Nederland een bijdrage kon leveren aan de te vormen stabilisatiemacht in Irak.<sup>228</sup> In vervolg hierop ontving de Tweede Kamer op 6 juni 2003 een brief van de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken, waarin werd geïnformeerd over het regeringsbesluit tot

---

<sup>220</sup> Ibidem, 9-10.

<sup>221</sup> Ibidem, 19.

<sup>222</sup> Security Council, *Resolution 1441*, S/RES/1441 (8 november 2002).

<sup>223</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 177.

<sup>224</sup> *Korte verklaring van de minister-president na de ministerraad op 17 maart 2003 over de ontwikkelingen rond Irak*, Ministerie van Algemene Zaken (Den Haag, 2003).

<sup>225</sup> *Debat over Irak*, Handelingen Tweede Kamer, TK86, vergaderjaar 2001-2002 (28 augustus 2003).

<sup>226</sup> Security Council, *Resolution 1483*, S/RES/1483 (22 mei 2003).

<sup>227</sup> Na de soevereiniteitsoverdracht op 28 juni 2004 van het Amerikaans/Britse overgangsbestuur aan de Iraakse interim-regering kreeg SFIR een nieuw mandaat in resolutie 1546, maar voor het takenpakket zorgde dit niet voor grote aanpassingen.

<sup>228</sup> *Brief van de minister van Defensie aan de Tweede Kamer*, Kamerstuk 23 432 nr. 114, vergaderjaar 2002-2003 (20 mei 2003) 1.

de bijdrage aan SFIR van een bataljon mariniers, met bijbehorende ondersteunende eenheden.<sup>229</sup> Het kabinet gaf in deze brief de volgende gronden voor deelname:

Met het oog op de stabiliteit in de regio zijn het behoud van de territoriale integriteit van Irak evenals binnenlandse veiligheid en stabiliteit van groot belang. Veiligheid en stabiliteit zijn ook voorwaarden voor humanitaire hulpverlening en de wederopbouw van het land. Mede hierdoor zal het Iraakse volk zo snel mogelijk in staat kunnen worden gesteld te beslissen over zijn eigen politieke toekomst en zullen verantwoordelijkheden zo snel mogelijk kunnen worden teruggegeven aan de daartoe geëigende Iraakse instellingen. Niet alleen in de onmiddellijke nasleep van de militaire campagne, maar ook in de periode tot aan de installatie van een volledig bevoegde, representatieve Iraakse regering, is de presentie van een multinationale stabilisatiemacht in Irak een vereiste.<sup>230</sup>

In één zin was het doel van SFIR dus het creëren van enige veiligheid en stabiliteit in Irak, zodat gewerkt kon worden aan wederopbouw en humanitaire hulpverlening, maar bovenal aan het herstel van de Irakese soevereiniteit. De mensenrechtensituatie speelde geen grote rol, wat niet vreemd is aangezien deze relatief goed was tijdens het opzetten van SFIR. De grootste bedreiging hiervoor, Saddam Hussein, was reeds weggefallen en de eerste maanden na de invasie beperkten de gewelddadigheden in Irak zich vooral tot verzet van Ba'ath-loyalisten tegen de Amerikaans/Britse troepenmacht.<sup>231</sup> Door het hanteren van het toetsingskader moest in de rest van de brief uitgebreid worden ingegaan op alle aspecten van de operatie, van de politieke ontwikkelingen (waaronder de zorgwekkende humanitaire situatie), tot een beschrijving van de klimatologische omstandigheden en de deelnemende landen. Delen hiervan kunnen als legitimatie van deelname aan SFIR gezien worden, maar interessanter is te bezien welke argumenten het kabinet gebruikt in het debat op 25 juni 2003 waarin de fracties uiteindelijk om steun werd gevraagd. De brief van 6 juni alleen was namelijk niet overtuigend genoeg gebleken, wat blijkt uit het besluit van de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken en die voor Defensie tot een gezamenlijke hoorzitting op 19 juni met onder andere leden van de Defensiestaf, militaire vakbonden en experts in het volkenrecht en van het Midden Oosten. Hierbij werd ter voorbereiding op de besluitvorming een week later lange tijd gesproken over zaken als de legaliteit van de operatie en het mandaat, de militaire risico's, de politieke en humanitaire situatie.

In het debat op 25 juni 2003 deed minister De Hoop Scheffer een poging de missie in Irak te definiëren, waarbij hij begon met verklaren hoe de regering in resolutie 1483 genoeg grond zag voor SFIR. Hij erkende na kritische vragen van enkele Kamerleden dat er inderdaad geen expliciet mandaat werd verleent, wat het een 'unieke resolutie'<sup>232</sup> maakte omdat er op andere wijze in de tekst genoeg politieke legitimiteit voor een stabilisatiemacht zou bestaan. Volgens de minister bleek dit uit de preambule en enkele operationele paragrafen (de 1<sup>e</sup> en 26<sup>e</sup>) in de resolutie, die hij voor de Nederlandse regering een buitengewoon belangrijke toevoeging noemde.<sup>233</sup> Dit zijn de delen van de tekst waarin VN-lidstaten worden opgeroepen een bijdrage te leveren aan wederopbouw en stabiliteit in Irak.<sup>234</sup> Volgens de minister bood de tekst door deze oproep aan de VN-lidstaten voldoende mandaat voor SFIR: 'Resolutie 1483 biedt [met deze formulering] naar de stellige overtuiging van de regering dus de benodigde inbedding.'<sup>235</sup> Deze overtuiging werd uiteindelijk door het hele parlement gedeeld; partijen die tegen deelname aan SFIR stemden deden dit niet vanwege de resolutie. Voorts vermeldde de minister van Buitenlandse Zaken nogmaals waarom Nederland een bijdrage zou moeten leveren aan SFIR: 'De centrale doelstelling van deze missie is om er zo

<sup>229</sup> *Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan de Tweede kamer*, Kamerstuk 23432 nr. 116, vergaderjaar 2002-2003 (6 juni 2003).

<sup>230</sup> *Ibidem*, 2.

<sup>231</sup> De Ba'ath was de partij van Saddam Hussein. Oorspronkelijk was zij 'Arabisch Socialistisch', met veel nationalistische en leninistische kenmerken. Zowel in Irak als Syrië werd het partijsysteem door de leiders, zodra zij machtig genoeg waren, omgevormd ter ondersteuning van hun dictatuur.

<sup>232</sup> Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie, Kamerstuk 23432 nr. 120, vergaderjaar 2002-2003 (2 juli 2003) 20-21.

<sup>233</sup> *Ibidem*.

<sup>234</sup> Security Council, *Resolution 1483*, S/RES/1483 (22 mei 2003).

<sup>235</sup> *Verslag van een algemeen overleg*, Kamerstuk 23432 nr. 120, 21.

snel en zo verantwoord mogelijk voor te zorgen dat de Irakezen na deze oorlog, hoe je er ook over denken moge – daar hebben wij hier ook onze meningsverschillen over – de verantwoordelijkheid voor hun eigen land weer op zich kunnen nemen. Met het brengen van veiligheid en stabiliteit schep je hiervoor de voorwaarden. Irak is van hen en niet van de Autoriteit [het Amerikaans/Britse overgangsbestuur], niet van de Verenigde Naties en niet van de stabilisatiemacht.<sup>236</sup> Het is duidelijk dat de minister hier op het verantwoordelijkheidsgevoel van de oppositie probeert in te spelen: je kan tegenstander van de oorlog zijn geweest, maar nu wel een bijdrage willen leveren aan de wederopbouw van Irak. Het grootste bezwaar van de oppositie tegen de Irakoerlog was dat zou worden opgetreden onder de Amerikaans/Britse “bezettingsmacht”. De Hoop Scheffer zou deze term nooit gebruiken, maar speelde in op de oppositie door de aandacht te vestigen op het herstel van de Irakese soevereiniteit. Daarnaast wees de minister er op dat ‘als deze missie mislukt en wij zijn dus niet in staat om vrede, gerechtigheid en stabiliteit in Irak te brengen, heeft dat niet alleen voor Irak, maar ook veel breder, negatieve consequenties.’<sup>237</sup> Hiermee verwijst hij naar het risico dat het conflict zich zou leiden tot destabilisatie van de regio en de dreiging van een nieuwe terrorismehaard indien er geen herstel van orde en gezag plaatsvond.

Hoewel de noodzaak van stabilisatie in Irak erkend werd, bleef deelname aan ISAF gevoelig voor de oppositie, zoals het beste blijkt bij monde van PvdA-woordvoerder Koenders: ‘Gezien onze uitgangspunten ten aanzien van de geschiedenis van het conflict (...) de omvang van het VN-mandaat, de politieke inbedding van de Autoriteit en het partnerschap met de bevolking, bestaan er twijfels in mijn fractie.’<sup>238</sup> Wat vooral als probleem gezien werd was dat de Autoriteit de dienst uitmaakte in Irak. De Nederlandse regering had volgens De Hoop Scheffer aangedrongen op een centrale, vitale rol van de VN, maar deze kon enkel in nauw contact met het overgangsbestuur worden vormgegeven. Op basis van resolutie 1483 had de VN een speciale afgevaardigde voor Irak benoemd, toen nog Sérgio Vieira de Mello, die tevens Hoge Commissaris voor de Mensenrechten was.<sup>239</sup> Hij moest samen met het hoofd van de Autoriteit, Paul Bremer, de rol van de VN nog gaan vormgeven toen gedebatteerd werd over Nederlandse deelname aan SFIR. De minister was verwachtingsvol gestemd over de uitkomst hiervan: ‘De discussie gaat nu onder andere over het hervormen van en het vormgeven aan het juridisch stelsel. Het gaat ook over de constitutie, de verkiezingen, de politietraining, de criminaliteit, de drugsbestrijding, de demobilisatie, de vrouwenrechten, de media en de hervestiging van vluchtelingen. (...) Op grond hiervan en van het gesprek met de heer De Mello is mijn conclusie dat wij hem daarin moeten steunen.’<sup>240</sup> De regering kreeg hierin steun van een flinke Kamermeerderheid, maar de SP en GroenLinks konden zich hier niet in vinden en keerden zich tegen het regeringsbesluit tot deelname aan SFIR, met als belangrijkste reden dat zij de rol van de VN te klein vonden en geen vertrouwen hadden in goede samenwerking met de Autoriteit. Deze bleven ze zien als bezettingsmacht, die niet het vertrouwen van de burgers had gewonnen. Voorts zou de veiligheidssituatie veel te rooskleurig zijn ingeschat, omdat daarin nauwelijks verzet tegen de Autoriteit werd verwacht. SFIR opereerde weliswaar onder een ander mandaat, maar in de praktijk zouden de Nederlandse militairen onderdeel worden van een Britse divisie, die (in elk geval door de SP en GroenLinks) als bezettingsmacht werd gezien.<sup>241</sup> Deze kritieken bestonden ook binnen de PvdA, waar een minderheid van de fractie geen steun had willen geven aan de regering. De meerderheid deed dit uiteindelijk wel:

Voor de PvdA-fractie stond na de oorlog in Irak, buiten de VN om, het herstel van de internationale rechtsorde voorop. Voor een grote meerderheid in mijn fractie en met alle aarzelingen van dien heeft uiteindelijk de doorslag gegeven dat de wereldgemeenschap een eerste poging heeft gedaan en doet om de rechtsorde te herstellen op basis van een VN-resolutie die ook verplichtingen schept. (...) Naar onze mening hebben de Irakezen recht op effectieve hulp voor stabilisatie als voorwaarde voor

---

<sup>236</sup> Ibidem, 20.

<sup>237</sup> Ibidem, 21.

<sup>238</sup> Ibidem, 42.

<sup>239</sup> In augustus 2003 is hij omgekomen bij een bomaanslag in Irak.

<sup>240</sup> *Verslag van een algemeen overleg*, Kamerstuk 23432 nr. 120, 21.

<sup>241</sup> Ibidem, 5, 8-12.

wederopbouw en democratie. Het zou onjuist zijn om dit aan de Engelsen en de Amerikanen over te laten.<sup>242</sup>

Het standpunt van de PvdA is interessant, want er werd gesteld dat de inval in Irak buiten de VN om een inbreuk was op de internationale rechtsorde. De partij heeft zelf echter steun gegeven voor de inval in bijvoorbeeld Kosovo, waar ook geen expliciet Veiligheidsraadmandaat voor bestond. Het cruciale verschil is dat dit in Kosovo gebeurde vanwege mensenrechtenschendingen en in Irak als “preventieve aanval” omdat het land een acute dreiging voor de wereldvrede zou zijn vanwege massavernietigingswapens. Dit bleek uiteindelijk gebaseerd op valse informatie, wat een politieke rel veroorzaakte over de politieke steun die kabinet Balkenende I gaf aan de inval in Irak. Zo riep Bert Bakker (D66) bij een evaluatiedebat in augustus 2003 al op tot een onderzoek naar dit besluit, nadat hij concludeerde dat de inval in Irak achteraf ineens wel werd gelegitimeerd als mensenrechtenmissie of als “regime change”.<sup>243</sup> Toen was Saddam Hussein reeds van zijn sokkel getrokken en bleken de massavernietigingswapens onvindbaar.<sup>244</sup> Hierboven is gebleken dat dit wantrouwen in de beweegredenen voor de inval in Irak een stugge besluitvorming tot gevolg had rond de Nederlandse deelname aan SFIR. In het Atlantisch georiënteerde kabinet bestonden weinig problemen, maar pogingen om de oppositie mee te krijgen en breed draagvlak te creëren voor de operatie vergden flink wat inspanning. Het is goed mogelijk dat voor de regering zelfs het loyaliteit betuigen aan de Verenigde Staten en andere bondgenoten een overweging is geweest voor Nederlandse deelname, eventueel in de hoop meer internationale invloed te verwerven. Gezien de opstelling van de oppositie zal zoiets niet terug te vinden zijn in correspondentie of debatten met de Kamer. Daarin werd juist de (nog niet vastgestelde) rol van de VN benadrukt. Over de interpretatie van de Veiligheidsraadresolutie werden kritische vragen gesteld, maar uiteindelijk bestond de consensus dat deze voldoende mandaat gaf voor SFIR.

Het grootste probleem bleef dat de Amerikaans/Britse troepen in Irak als “bezettingsmacht” werden gezien door de SP, GroenLinks en een minderheid binnen de PvdA. Deze kwestie overschaduwde elke andere discussie. Zo werd bij ISAF bijvoorbeeld nog sterk benadrukt hoe die operatie een indirecte bijdrage kon leveren aan de humanitaire en mensenrechtensituatie in Afghanistan, al was dat geen formele doelstelling. SFIR had het mogelijk maken van activiteiten van humanitaire organisaties wél als expliciete doelstelling. De regering heeft dit herhaaldelijk vermeld, maar in het debat op 25 juni over SFIR-deelname leek niet de situatie in Irak centraal te staan, maar de kritiek op de Amerikaanse inval in Irak (en de Nederlandse steun hieraan). De mensenrechtensituatie in Irak stond op dat moment onder druk van toenemend religieus en fundamentalistisch geweld, maar was tot het einde van 2003 relatief goed. De humanitaire situatie liet echter veel te wensen over. Zo waren er vluchtelingenstromen op gang gekomen en dreigden tekorten van water, voedsel en medicijnen.<sup>245</sup> De regering liet het parlement duidelijk weten dat stabilisatie en wederopbouw noodzakelijk waren. Dit werd erkend door de PvdA en D66 die kritisch waren over de inval in Irak, maar nu wel instemden met deelname aan SFIR. De SP en GroenLinks bleven tegen deelname aan ISAF omdat ze niet wilden dat Nederland iets te maken had met “de bezettingsmacht”. Hiermee kozen ze heel principieel voor de handhaving van het traditionele volkenrecht, door zich volledig afzijdig te houden van de illegale inval in Irak. Zou dit anders geweest zijn als er een subtielere Amerikaanse president was geweest op dat moment? Of als de inval in Irak wél was gelegitimeerd als strijd voor de universele mensenrechten? Dit zal giswerk blijven, want er kan worden geconcludeerd dat het mensenrechtendiscours geen grote rol speelde bij SFIR. Daarnaast maakt de Irakoerlog duidelijk dat de brede steun voor de unilaterale actie in Kosovo echt verband hield met de mensenrechtensituatie. Het unilaterale Amerikaans/Britse optreden in Irak kon namelijk op veel weerstand rekenen in Nederland. De PvdA en D66 konden zich hier bij SFIR overheen zetten, maar GroenLinks en de SP waren tegen, ondanks

---

<sup>242</sup> Ibidem, 42.

<sup>243</sup> *Debat over Irak*, Handelingen Tweede Kamer, TK86, 5007-5008.

<sup>244</sup> Deze duurt in feite tot op heden voort, gezien de opdracht die in 2009 gegeven is aan de commissie-Davids om de besluitvorming te onderzoeken die geleid heeft tot de Nederlandse politieke steun.

<sup>245</sup> *Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie*, Kamerstuk 23432 nr. 116, 6-7.

dat ze erkennen dat de Veiligheidsraadresolutie voldoende mandaat bood en dat stabilisatie en wederopbouw nodig waren.

## Conclusie

---

Na het einde van de Koude Oorlog vond een enorme groei plaats van het aantal vredesoperaties. Dit hing samen met de wereldwijde toename van het aantal burgeroorlogen in de vroege jaren negentig, maar belangrijker waren de internationale politieke verschuivingen door de beëindiging van de Oost-West tegenstelling. Besluitvorming in de Veiligheidsraad werd versoepeld doordat de permanente leden (vooral de VS en USSR) niet langer elkaars initiatieven wegstemden met hun vetorecht. Het verstrekken van resoluties met mandaten voor militaire operaties (onder hoofdstuk zes én zeven van het VN-Handvest) verliep hierdoor veel gemakkelijker dan voorheen. De Verenigde Naties formuleerde met het rapport *An Agenda for Peace* (1992) al snel een ambitieuze agenda op het gebied van vrede en veiligheid, waarvoor ook de Nederlandse overheid veel enthousiasme en bereidheid toonde. In deze scriptie is aan de hand van enkele “case studies” onderzocht hoe de regering de nieuwe internationale koers na de Koude Oorlog ten aanzien van vredesmissies legitimeerde, met bijzondere aandacht voor de rol die “de mensenrechten” hierin speelden. Het gaat om een discoursanalyse van de officiële verantwoording van het kabinetsbeleid aan het parlement en niet om een “politiek realistische” analyse van eventuele verborgen agenda’s achter Nederlandse deelname aan vredesoperaties, tenzij deze impliciet maar duidelijk waarneembaar zijn in de gebruikte retoriek. Om de gebruikte legitimaties te analyseren was het van belang rekening te houden met de betreffende crisissituaties, met eventuele gevolgen van ervaringen zoals in Srebrenica, hervormingen van de strijdmacht en met internationale (geo)politieke ontwikkelingen. De “case studies” zijn gekozen vanwege de spreiding in de tijd en grote omvang van de Nederlandse troepeninzet, maar met nadruk ook omdat het enkele van de meer omstreden missies zijn waaraan Nederland heeft deelgenomen, zoals in de inleiding uitgebreider is besproken.

Provide Comfort (1991) was de eerste militaire operatie na de Koude Oorlog waar Nederland op grote schaal aan heeft bijgedragen. De missie is bijzonder omdat de internationale gemeenschap de Irakese soevereiniteit heeft geschonden, wat enkele jaren eerder ondenkbaar was geweest. Deze actie werd nadrukkelijk gepresenteerd als eenmalig incident vanwege de grote humanitaire nood in het gebied. Er zou geen precedentwerking moeten optreden, maar alleen deze ene keer zou er geen tijd zijn voor een politieke en juridisch sluitende oplossing. De regering beriep zich nadrukkelijk op een Veiligheidsraadresolutie, die echter geen expliciet mandaat bood voor een militaire inval in Irak. Binnen de VN bestond brede steun voor Provide Comfort, maar een expliciete resolutie werd blijkbaar toch (nog) onwenselijk geacht in de Veiligheidsraad. Het kabinet kreeg desondanks steun van het hele parlement voor deelname aan Provide Comfort. De fracties deden dit voornamelijk vanwege de acute noodzaak van humanitaire hulp in Noord-Irak, maar de overige argumenten die de regering gaf vonden ook breed draagvlak in de Tweede Kamer. De grote rol die de VN zou gaan spelen werd als zeer positief ervaren, net als de militaire samenwerking met enkele NAVO-bondgenoten. Achteraf gezien is de ontkenning van de precedentwerking van Provide Comfort door het kabinet erg opvallend. Het was weliswaar een van de eerste grootschalige operaties na de Koude Oorlog, maar korte tijd later vond een enorme groei plaats van het aantal internationale militaire operaties. Er bestond klaarblijkelijk nog enige voorzichtigheid bij de regering. De Koude Oorlog was nog zeker niet vergeten en deze had ervoor gezorgd dat de dominante visie op het internationaal recht weinig was veranderd sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog. Het soevereiniteitsbeginsel stond hierin nog altijd centraal, dus een humanitaire interventie gelegitimeerd met mensenrechten zou een radicale breuk zijn geweest. Dat de interventie afgedaan werd als incident en dat de bewindslieden de term “mensenrechten”, anders dan het parlement, niet in de mond namen laat zien dat de regering politiek voorzichtig wilde manoeuvreren. Tegelijkertijd werd resoluut opgetreden en besloot de regering tot het leveren van een relatief grote militaire bijdrage, waarmee Nederland behoorde tot de eerste landen die in de jaren negentig actief werden in vredesoperaties.

Nederland had zich in voorgaande decennia herhaaldelijk geprofileerd als een voorvechter van mensenrechten en voorstander van een grote rol van de VN in de internationale politiek en op het terrein van vrede en veiligheid. Verschillende auteurs hebben vastgesteld dat in de jaren tachtig toenemende aandacht was gekomen voor het nationaal belang in het Nederlandse beleid en dat het idealisme meer een

onderstroom was geworden. Het lijkt er echter op dat de veranderende internationale omstandigheden de gelegenheid boden het gedroomde zelfbeeld van “voorhoedeland” in de praktijk te brengen. Anderzijds wilde de regering zich waarschijnlijk niet te sterk onderscheiden van bondgenoten door een nadrukkelijk mensenrechtenvertoog. De voorzichtigheid waarmee deelname aan Provide Comfort werd gelegitimeerd in 1991 was echter bij UNPROFOR (1992-1995) al volkomen verdwenen. Ergens in de periode tussen deze twee operaties is de Koude Oorlogmentaliteit definitief afgeschud. In 1992 werd de nieuwe ambitieuze agenda van de VN voor vrede en veiligheid gepresenteerd, die aansloot bij het internationale, optimistische geloof in democratisering, liberalisering en bevordering van mensenrechten. Als gevolg hiervan verloor de Nederlandse regering haar aanvankelijke terughoudendheid. Bij UNPROFOR konden het duidelijke mandaat van de Veiligheidsraad, de deelname van veel Nederlandse bondgenoten en aansturing door de Verenigde Naties op veel enthousiasme rekenen. Doorslaggevend was nu echter de bedreigde mensenrechtensituatie, die enorme politieke en publieke steun veroorzaakten voor grootschalige Nederlandse deelname aan missies in voormalig Joegoslavië. Zeker bij besluitvorming rond Dutchbat in 1993 is dit duidelijk het geval: Nederland was het eerste land dat bereid was tot het leveren van extra infanterie-eenheden voor deze operatie, terwijl landen met meer militaire ervaring zich bewust afzijdig hielden. Uit de gebruikte legitimatie blijkt dat deze letterlijke profilering van Nederland als “voorhoedeland” voortkwam uit oprechte bezorgdheid over de humanitaire en mensenrechtensituatie. De onbezonnenheid waarmee kabinet en parlement (praktisch in samenspraak) besloten tot uitzending van Dutchbat lijkt voort te komen uit een soort idealistische verblinding voor de militaire risico's. Daarnaast werd zijdelings enige aandacht besteed aan het internationale aanzien van Nederland en de invloed op de wereldpolitiek. Het lijkt er op dat vooral bij Buitenlandse Zaken de verwachting leefde deze te kunnen vergroten door een activistische koers ten aanzien van mensenrechten en deelname aan vredesoperaties.

Rampen als de val van Srebrenica (11 tot 13 juli 1995) en de genocide in Rwanda (1994) leken halverwege de jaren negentig het einde in te luiden voor het optimisme na de Koude Oorlog. De VN stelde haar ambitieniveau op het gebied van vrede en veiligheid naar beneden bij. Er ontstond een nieuwe consensus dat operaties in het hogere geweldsspectrum beter aan organisaties als de NAVO uitbesteed konden worden. Er is wel eens gesproken over een Srebrenica-complex, maar afgezien van een toename van de aandacht voor militaire risico's en de “rules of engagement” vond in Nederland geen wezenlijke heroriëntatie plaats van het beleid ten aanzien van vredesoperaties. Dit werd duidelijk bij Allied Force (1999). Grote militaire risico's werden nu vermeden door het uitvoeren van luchtaanvallen. Daarnaast reageerde vanuit de meerderheid van het parlement positief op het optreden in NAVO-verband, want de grote rol voor de Verenigde Staten werd gezien als een soort veiligheidsgarantie. In de legitimatie domineerde echter net als bij UNPROFOR het mensenrechtendiscours. Ook verhulde de regering nog minder dat zij hoopte de Nederlandse internationale invloed te vergroten door deelname aan de missie. Nu werd hiervoor zelfs zonder Veiligheidsraadmandaat opgetreden, waarmee de spanning tussen mensenrechten en soevereiniteit op scherp werd gezet. Net als bij Provide Comfort werd geclaimd dat er voldoende mandaat zou zijn vanwege een Veiligheidsraadresolutie, maar anders dan 8 jaar eerder was de Veiligheidsraad het hiermee nu niet eens. Volgens het traditionele volkenrecht was de operatie dus illegaal, maar de anti-Servische coalitie verklaarde de handhaving van fundamentele mensenrechten belangrijker te vinden dan het soevereiniteitsbeginsel. Opvallend is dat in Nederland het mensenrechtendiscours weliswaar gehanteerd werd door het kabinet, maar dat vaker gesproken werd over de specifieke dreiging van “etnische zuiveringen” als drijfveer voor deelname aan Allied Force. Dit moet niet opgevat worden als slijtage van het mensenrechtendiscours, maar als een uitdrukking van de gevoelde urgentie. Mensenrechtenbeleid werd nog altijd vooral uitgevoerd via diplomatie, steun aan NGO's en ontwikkelingswerk. De meeste mensenrechtenschendingen zijn gelukkig niet zo ernstig dat het uiterste middel van een militaire interventie ingezet hoeft te worden. Wanneer echter erkend wordt dat er een genocide of “etnische zuivering” dreigt, dan is vrijwel geen argument opgewassen tegen de morele druk om (militair) in te grijpen. Ongeacht de werkelijke situatie in Kosovo kan gesteld worden dat dit een zeer sterke argumentatiestrategie was. In het parlement bestond mede hierdoor brede steun voor de missie, ondanks dat deze strikt gezien illegaal was. Alleen de SP keerde zich fel tegen de operatie, waarmee zich een meningsverschil aftekende over de grondwettelijke plicht tot ‘bevordering van de ontwikkeling van de

internationale rechtsorde.<sup>246</sup> De SP hield vast aan het traditionele volkenrecht, terwijl de regering verklaarde handhaving van mensenrechten in sommige gevallen belangrijker te vinden dan het soevereiniteitsbeginsel.

De NAVO-lidstaten kregen internationaal veel steun voor hun actie en kwamen dus absoluut niet geïsoleerd te staan door de schending van het VN-Handvest. Wel werd de relatie met China en Rusland tijdelijk bemoeilijkt en kregen de landen te maken met groeiende binnenlandse protesten. Na Allied Force stond het debat over mensenrechten en soevereiniteit op scherp. In de Verenigde Naties ontstond het besef dat een nieuwe omgang gevonden moest worden met dit dilemma. Kosovo had laten zien dat besluitvorming in de Veiligheidsraad op dit punt verlamd dreigde te raken, waarmee de VN buiten spel was komen te staan. Dit leidde tot de ontwikkeling de “responsibility to protect”, die op de Wereldtop 2005 werd aangenomen als nieuw discours voor de VN. Kofi Annan wist in 2006 zelfs de Veiligheidsraad te bewegen tot het instemmen met een resolutie ter bevestiging van de uitgangspunten van R2P. Dit lukte waarschijnlijk doordat R2P geen inbreuk maakt op de primaire verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad voor het handhaven van internationale veiligheid en vrede. Wel werd nu voor het eerst internationaal vastgelegd dat soevereiniteit ondergeschikt is aan handhaving van de fundamentele mensenrechten, waarmee meer rechtsgrond is ontstaan voor humanitaire interventies. Dit is aantoonbaar bewijs van de verschuiving die mede door de Kosovocrisis heeft plaatsgevonden in het internationaal recht van het soevereiniteitsbeginsel naar de mensenrechten.

Ook in Nederland had “Kosovo” gevolgen voor besluitvorming en beleid. Er kwam in 2001 een nieuw toetsingskader voor deelname aan vredesoperaties, de toegenomen betrokkenheid van het parlement bij het Defensiebeleid werd geformaliseerd met een grondwetswijziging (2000) en wederom moest Defensie bezuinigingen en hervormen, wat leidde tot nog een stap in de richting van een expeditionaire strijdmacht. Hiermee leek na een decennium van actieve deelname aan vredesoperaties een nieuwe “normaalsituatie” te zijn ontstaan: expeditionaire operaties waren een aanzienlijk onderdeel van het takenpakket van Defensie geworden en de besluitvorming was met het nieuwe toetsingskader verder geprofessionaliseerd. Ook militaire operaties als een vorm van mensenrechtenbeleid raakten geïnstitutionaliseerd als onderdeel van het buitenlandse beleid. In het toetsingskader 2001 was de eerbiediging van fundamentele mensenrechten als uitgangspunt zelfs boven soevereiniteit geschaard, waarmee Nederland vooruitliep op het aannemen van de “responsibility to protect” door de VN in 2005. In het toetsingskader 2001 werd een kritische evaluatie van de mensenrechtensituatie voortaan een verplicht onderdeel van besluitvorming over Nederlandse deelname aan vredesmissies. Na de hoge vlucht in de jaren negentig had het mensenrechtendiscours nu dus een vaste plek veroverd in de politieke besluitvorming. Deze institutionalisering laat zien dat groot belang werd gehecht aan mensenrechten, maar het toetsingskader zorgde er tegelijkertijd voor dat onbezonnen deelname aan risicovolle operaties, zoals bij Dutchbat in Srebrenica, onmogelijk werd. Mensenrechten werden in zekere zin genormaliseerd van morele, superlegitieme drijfveer tot een gebruikelijke weging- en controlefactor bij besluitvorming rond militaire uitzending, die bestaat naast bijvoorbeeld een realistische risico-inschatting en indicatie van de kosten.

Het idee van een nieuwe “normaalsituatie” van het Defensiebeleid werd voltooid verleden tijd door de aanslagen van 11 september 2001. Om toch enig perspectief te krijgen op de verdere ontwikkeling van het mensenrechtendiscours bij militaire operaties is besloten de Nederlandse besluitvorming tot initiële deelname aan militaire acties in Afghanistan en Irak (vanaf 2003) aan een kort onderzoek te onderwerpen. Enerzijds is dit omdat Nederland niet aan andere grootschalige missies heeft deelgenomen in deze periode, maar ook laten Enduring Freedom, ISAF en SFIR het beste zien wat de impact is van de nieuwe internationaal-geopolitieke realiteit die ontstond met de Amerikaanse reactie op “9/11”. Enduring Freedom (vanaf 2001) werd primair gelegitimeerd als steun aan de Verenigde Staten en collectieve zelfverdediging tegen Al Qaida, waardoor voor deelname aan deze operatie geen toestemming aan het parlement werd gevraagd. ISAF (ook vanaf 2001) was daarentegen zowel qua opzet als wijze waarop de regering deelname legitimeerde niet erg afwijkend van de besproken operaties uit de jaren negentig. Vanwege het expliciete Veiligheidsraadmandaat en de focus op wederopbouw kon de operatie zowel internationaal als in het parlement op brede steun rekenen. Bij ISAF bleek duidelijk dat het parlement veel aandacht had voor de

---

<sup>246</sup> Artikel 90 Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden (24 augustus 1815).

humanitaire en mensenrechtensituatie in Afghanistan, maar expliciet was bijdragen aan de verbetering hiervan geen doelstelling van de stabilisatiemacht. De hoeveelheid aandacht die hiernaar uitging is daarom erg opvallend. De indruk ontstaat dat de regering de indirecte bijdrage die ISAF kon leveren aan humanitaire hulp en verbetering van de handhaving van mensenrechten gebruikte om het draagvlak voor de Nederlandse deelname te vergroten. Daarnaast bestond ook brede steun voor de operatie omdat de noodzaak van stabilisatie in Afghanistan breed erkend werd, mede uit angst voor het internationale terrorisme. Wederom keerde enkel de SP zich tegen het regeringsbeleid, omdat deze partij ondanks het mandaat van de Veiligheidsraad twijfelde aan de mate waarin de internationale rechtsorde werd bevorderd.

Met de deelname aan SFIR (opgericht in 2003) koos de Nederlandse regering wederom voor een operatie buiten de VN om. De belangrijkste drijfveer die door de regering werd benoemd was niet wezenlijk anders dan bij ISAF: de noodzaak van herstel van veiligheid en stabiliteit in Irak. Dit was nodig voor toekomstig herstel van de Irakese soevereiniteit, vanwege de angst voor “spill-over” van het conflict naar buurlanden en om het risico op ontstaan van een nieuwe terrorismehaard. De noodzaak van stabilisatie in Irak werd Kamerbreed erkend, maar na de omstrede inval in Irak bestond er tegen de stabilisatiemacht SFIR meer weerstand dan bij alle eerder beschreven operaties in deze scriptie. Debatten met het parlement over deelname aan SFIR werden overheerst door politieke twist over de (il)legaliteit van de Amerikaans/Britse inval in Irak en de Nederlandse politieke steun hieraan. De regering reageerde hierop door te benadrukken dat de stabilisatiemacht gemandateerd was door de Veiligheidsraad en dat de VN in de nabije toekomst een grotere rol zou gaan spelen in Irak. De SP en GroenLinks bleven desondanks tegenstanders van de operatie omdat ze niet wilden dat Nederland iets te maken had met de “illegale bezettingsmacht”. De PvdA en D66 waren tegenstanders van de inval in Irak, maar besloten SFIR te steunen omwille de noodzaak van stabilisatie en omdat zij de gemandateerde stabilisatiemacht zagen als een stap in de richting van herstel van de internationale rechtsorde. Immers zou de soevereiniteit van Irak hersteld kunnen worden na enige stabilisatie en wederopbouw. Dit standpunt is opmerkelijk omdat “bevordering van de internationale rechtsorde” nu werd uitgelegd als werken aan soevereiniteitsherstel, terwijl bijvoorbeeld bij de Kosovocrisis de soevereiniteit ondergeschikt was gemaakt aan redelijke handhaving van de mensenrechten. De inval in Irak was echter initieel niet als mensenrechtenoperatie gemotiveerd, maar als preventieve actie tegen Saddam Hussein die inzetbare massavernietigingswapens zou bezitten. Desondanks valt op dat in het Kamerdebat over SFIR nauwelijks aandacht werd besteed aan de mensenrechten of de humanitaire situatie in Irak, aangezien de operatie bevordering hiervan (anders dan bij ISAF) een expliciete taakstelling was. Het kabinet vermeldde dit wel enkele malen, maar het raakte net als alle andere aspecten ondergesneeuwd door de discussie over illegaliteit van de Amerikaans/Britse inval en bezetting van Irak.

Concluderend kan worden gesteld dat enkele aspecten telkens terugkwamen in de legitimatie van deelname aan vredesoperaties. Ten eerste is bij alle onderzochte operaties door de regering nadrukkelijk beweerd dat er legaal werd gehandeld; zelfs als dit sterk betwistbaar of zelfs feitelijk onjuist was. De pogingen om met ruime interpretaties van Veiligheidsraadresoluties enige rechtsgrond te creëren laten echter zien dat nog altijd veel waarde gehecht wordt aan het traditionele volkenrecht. De voorkeur ging bij alle behandelde operaties uit naar een missie met een duidelijk VN-mandaat, maar dit bleek in de praktijk steeds minder een absolute vereiste te zijn. Het tweede aspect dat bij elke operatie aan bod kwam is de internationale context waarin werd geopereerd. Door te benadrukken welke Nederlandse bondgenoten deelnemen wordt de indruk gewekt dat enerzijds niet getwijfeld hoeft te worden aan de legitimiteit van de operatie en dat daarnaast Nederland tegenover deze bondgenoten niet kan achterblijven. Op dit punt veranderde qua legitimatie weinig in de onderzochte periode. Wel is duidelijk dat na mislukkingen van operaties onder leiding van de VN, zoals in Bosnië en Rwanda, een toenemende voorkeur is ontstaan voor optreden in NAVO-verband. Dit biedt bovendien het voordeel dat Nederland binnen de NAVO relatief grotere invloed heeft dan binnen de VN. Dit brengt ons bij de derde wijze waarop de regering getracht heeft steun te verkrijgen voor Nederlandse deelname aan vredesoperaties: het benadrukken van de positieve invloed op het imago en de invloed van Nederland in de wereld. Vooral bij Buitenlandse Zaken lijkt het idee te bestaan dat Nederland zijn internationale invloed kan vergroten door actieve participatie aan vredesoperaties. Dit aspect is bij de besproken operaties niet sterk op de voorgrond getreden, maar

het heeft zijdelings en impliciet wel de nodige aandacht gekregen. De mensenrechten- en humanitaire situatie in het land van bestemming is het vierde aspect dat veelvuldig werd gebruikt voor legitimatie van deelname aan vredesoperaties. Van de vier elementen die hier onderscheiden zijn, heeft dit punt de grootste transformatie ondergaan in de onderzochte periode en heeft daarom bijzondere aandacht gekregen in deze thesis.

Na de Koude Oorlog zijn “de mensenrechten” in de jaren negentig een steeds grotere rol gaan spelen in de internationale politiek. Zo is het besluit tot uitzending van Dutchbat naar Bosnië-Herzegovina (1993) zonder de hoge vlucht van het mensenrechtendiscours niet te begrijpen. In 1999 werd bij Allied Force zelfs een feitelijke schending van het traditionele volkenrecht gelegitimeerd als actie tegen de ernstige mensenrechtenschendingen in Kosovo. We hebben in hoofdstuk 4 vastgesteld dat hierna de discussie over mensenrechten en soevereiniteit op scherp stond. Internationaal heeft dit geleid tot acceptatie van de “responsibility to protect” door de VN in 2005. Hiermee zijn grenzen gesteld aan het soevereiniteitsbeginsel en is meer rechtsgrond gecreëerd voor humanitaire interventies bij ernstige mensenrechtenschendingen. Ook in Nederland werden kort na “Kosovo” diverse rapporten uitgebracht die de institutionalisering van mensenrechten in het Buitenlandse- en Defensiebeleid bevestigden. Dit laat zien dat grote waarde gehecht werd aan de mensenrechten. Anderzijds kan voorzichtig gesteld worden dat de mensenrechten door deze institutionalisering genormaliseerd zijn geraakt van morele “superlegitimatie” tot een bron van legitimiteit die bestaat naast diverse andere factoren. In dit licht is het opvallend dat Nederland sinds 1999 (Allied Force) niet meer heeft deelgenomen aan grootschalige militaire operaties die primair als humanitaire interventie zijn gelegitimeerd. Het lijkt er op dat de grondwettelijke plicht tot bevordering van de ontwikkeling van internationale rechtsorde in de eerste jaren na “9/11” niet primair werd geïnterpreteerd als bevordering van mensenrechtenhandhaving, vrede en democratisering, zoals in het voorgaande decennium. Bij ISAF werd wel verwezen naar de positieve invloed die de operatie zou hebben op de humanitaire- en mensenrechtensituatie, maar voor iedereen was duidelijk dat Nederland niet in de eerste plaats om deze reden deelnam. Bij SFIR werd nauwelijks nog gesproken over mensenrechten en ging het zelfs over soevereiniteitsherstel van Irak. Naast het einde van de Koude Oorlog, lijkt zich hiermee een tweede trendbreuk af te tekenen in de onderzochte periode. In Nederland verloor het mensenrechtendiscours zijn dominantie in navolging van de Amerikaanse reactie op “9/11” met de “global war on terrorism”. Deze plaats werd ingenomen door een vertoog waarin de nadruk lag op nationale en internationale veiligheid en verdediging tegen islamitisch terrorisme. In hoeverre dit blijvend is zal in de toekomst moeten blijken, want intussen heeft dit veiligheidsdiscours veel geloofwaardigheid verloren. De Amerikaanse leugens over massavernietigingswapens in Irak zijn uitgekomen en bovendien lijken de oorlogen in Afghanistan en Irak geen positieve bijdrage te hebben geleverd aan de internationale veiligheid. Tegelijkertijd is de positie van mensenrechten in het internationaal recht niet eerder zo sterk geweest als nu. Dit maakt het aannemelijk dat mensenrechten, ondanks de tijdelijke marginalisering en beleidsmatige normalisering, een grote rol zullen spelen bij legitimatie van Nederlandse deelname aan vredesoperaties in de toekomst.

### Secundaire literatuur

- Allcock, J.B., *Explaining Yugoslavia* (New York 2000).
- Baehr, P.R., 'Internationale Humanitaire Interventie: wat to doen in het geval van ernstige mensenrechtenschendingen' in: *Grijze wijzen. Emeriti aan het woord 2* (2001).
- Baehr P.R., Castermans-Holleman, M. en Grünfeld, F., *Human rights in the foreign policy of the Netherlands* (Antwerpen/Oxford/New York, 2002).
- Baudet, F., 'Het heeft onze aandacht'. *Nederland en de rechten van de mens in Oost-Europa en Joegoslavië, 1972-1989* (Amsterdam 2001).
- Bellamy, A.J., Williams, P. en Griffin, S., *Understanding peacekeeping* (Oxford 2004).
- De Boer, S., 'Nederland en de apartheidskwestie, 1948-1990' in: Kuitenbrouwer, M. en Leenders M., ed. *Geschiedenis van de mensenrechten, bouwstenen voor een interdisciplinaire benadering* (Hilversum 2000) 259-280.
- Bovend'eert, P.P.T. en Kummerling, H.R.B.M., *Het Nederlandse parlement* (Nijmegen/Utrecht 2004).
- Chomsky, N., 'Humanitarian imperialism. The new doctrine of imperial right' in: *The monthly review* 60, 4 (2008).
- Cleveland, W.L., *A History of the modern Middle East* (Boulder 2004).
- Eysink, S., 'Een omstreden interventie: de casus van Kosovo' in: Hellema, D. en Reiding, H. ed., *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Amsterdam 2004) 222-223.
- Fukuyama, F., *The end of history and the last man* (New York, 1992).
- De Graaff, B., Hellema, D. en Van der Zwan, B., *De Nederlandse politiek in de twintigste eeuw* (Amsterdam 2003).
- De Goede, T., 'De mensenrechten in het Nederlandse buitlands beleid ten aanzien van Spanje, Portugal en Griekenland, 1945-1975' in: Kuitenbrouwer, M. en Leenders M., ed. *Geschiedenis van de mensenrechten, bouwstenen voor een interdisciplinaire benadering* (Hilversum 2000) 221-258.
- Hellema, D., *Buitenlandse politiek van Nederland. De Nederlandse rol in de wereldpolitiek* (3<sup>e</sup> druk; Utrecht, 2006).
- Hellema, D., 'Humanitaire interventie en de verbreiding van democratie' in: Hellema, D. en Reiding, H. ed., *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Amsterdam 2004) 178-186.
- Hellema, D. en Reiding, H. ed., *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Amsterdam 2004).
- Holzgrefe, L. en Keohane, R.O. ed., *Humanitarian intervention. Ethical, legal, and political dilemma's* (Cambridge 2003).
- Kagan, R., *The return of history and the end of dreams* (Londen 2008) 66-67.
- Klep, C., Van Gils, R., *Van Korea tot Kabul. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (3<sup>e</sup> herz. Druk 2006).
- Koedijk, R., *Allied Force: VN-mandaat gewenst, De Nederlandse politieke besluitvorming over de Kosovocrisis en het humanitaire interventie debat over staatssoevereiniteit en mensenrechten* (Scriptie Geschiedenis Internationale Betrekkingen UU, Utrecht 2008).
- Kuitenbrouwer, M. en Leenders, M. ed., *Geschiedenis van de mensenrechten, bouwstenen voor een interdisciplinaire benadering* (Hilversum 2000).
- Kuitenbrouwer, M., 'De rol van de mensenrechten in het buitenlandse beleid van Nederland na 1945: politicologische en historische literatuur' in: *Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden 188* (2003) 179-192.
- Luttwak, E., 'Give war a chance' *Foreign Affairs* 78 (4) 36-44.

- P. Malcontent, 'Nederland en de mensenrechten in de Derde Wereld, 1973-1981' in: M. Kuitenbrouwer en M. Leenders ed., *Geschiedenis van de mensenrechten, bouwstenen voor een interdisciplinaire benadering* (Hilversum 2000) 259-260.
- Malcontent, P. en Baudet, F., 'The Dutchman's burden?' in: De Graaff, B., Hellema, D., en Van der Zwan, B., *De Nederlandse politiek in de twintigste eeuw* (Amsterdam 2003) 69-104.
- Mayall, J., 'introduction' in: Idem ed., *The new interventionism 1991-1994, United Nations experience in Cambodia, former Yugoslavia and Somalia* (Cambridge 1996) 1-25.
- Molier, G., 'Het debat over humanitaire interventie' in: B. Bomert, T. van den Hoogen en R. Wessel ed., *Jaarboek Vrede en Veiligheid 2000* (Nijmegen 2000).
- Power, S., *"A problem from hell": America and the age of genocide* (New York 2002).
- Voorhoeve, J.J.C., *Peace, profits and principles* (Leiden 1979).
- Waltzer, M., *Just and unjust wars, a moral argument with historical illustrations* (New York 1977).
- Wheeler, N., *Saving strangers, humanitarian intervention in international society* (Oxford 2000).
- Wells, C.B., *Aloofness & Neutrality, studies on Dutch foreign relations and policy-making institutions* (Utrecht 1982).

### **Kamerstukken**

- *Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan de Tweede Kamer*, Kamerstuk 21664 nr. 60, Vergaderjaar 1990-1991 (19 april 1991).
- *Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan de Tweede Kamer*, Kamerstuk 22181 nr. 19, vergaderjaar 1991-1992 (3 maart 1992).
- *Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan de Tweede Kamer*, Kamerstuk 22181 nr. 29, vergaderjaar 1991-1992 (6 oktober 1992).
- *Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan de Tweede Kamer*, Kamerstuk 22181 nr. 213, vergaderjaar 1998-1999 (8 oktober 1998).
- *Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan de Tweede kamer*, Kamerstuk 23432 nr. 116, vergaderjaar 2002-2003 (6 juni 2003).
- *Brief van de minisisters van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan de Tweede Kamer*, Kamerstuk 23 591 en 26 454 nr. 7, vergaderjaar 2000-2001 (13 juli 2001).
- *Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan de Tweede Kamer*, Kamerstuk 27925 nr. 24, vergaderjaar 2001-2002 (9 november 2001).
- *Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan de Tweede Kamer*, Kamerstuk 27925 nr. 35, vergaderjaar 2001-2002 (21 december 2001).
- *Brief van de minister van Defensie aan de Tweede Kamer*, Kamerstuk 22181 nr. 48, vergaderjaar 1992-1993 (12 mei 1993).
- *Brief van de minister van Defensie aan de Tweede Kamer*, Kamerstuk 23 432 nr. 114, vergaderjaar 2002-2003 (20 mei 2003).
- *Brief van de minister van Defensie aan de Tweede Kamer*, Kamerstuk 27925 nr. 28, vergaderjaar 2001-2002 (30 november 2001).
- *Debat over de Koerdenproblematiek*, Handelingen Tweede Kamer, Vergaderjaar 1990-1991, TK71 (18 april 1991).
- *Debat over de situatie in Joegoslavië*, Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, TK97 (27 augustus 1992).
- *Debat over de situatie in Joegoslavië*, Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, TK2 (16 september 1992).
- *Debat over de situatie in Joegoslavië*, Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, TK13 (22 oktober 1992).
- *Debat over Kosovo*, Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, TK61 (24 maart 1999).
- *Debat over Kosovo*, Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, TK63 (30 maart 1999).
- *Debat over de recente ontwikkeling in Afghanistan*, Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, TK24 (15 november 2001).

- *Debat over Irak*, Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, TK86 (28 augustus 2003).
- *Motie E. Van Middelkoop c.s. over een regeling voor een formeel instemmingsrecht voor het parlement bij de uitzending van militaire eenheden*, Kamerstuk 23591 nr. 2, vergaderjaar 1994-1995 (21 december 1994).
- *Stenografisch verslag van een voorgesprek door middel van een zogeheten conference call met de Parlementaire Enquêtecommissie Srebrenica*, Kamerstuk 28506 nr.4, vergaderjaar 2002-2003 (23 oktober 2002).
- *Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie*, Kamerstuk 22181 nr. 22, vergaderjaar 1991-1992 (26 augustus 1992).
- *Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie*, Kamerstuk 22181 nr. 221, vergaderjaar 1998-1999 (8 oktober 1998).
- *Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie*, Kamerstuk 23432 nr. 120, vergaderjaar 2002-2003 (2 juli 2003).
- *Verslag van een algemeen overleg van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie*, Kamerstuk 27925 nr. 42, vergaderjaar 2001-2002 (24 januari 2002).
- *Verslag van een mondeling overleg van de vaste Kamercommissie voor Defensie*, Kamerstuk 21664 nr. 70, vergaderjaar 1990-1991 (5 juni 1991).
- *Verslag van een mondeling overleg van de vaste Kamercommissie voor Defensie*, Kamerstuk 21664 nr. 71, Vergaderjaar 1990-1991 (16 mei 1991).
- *Verslag van een mondeling overleg van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie*, Kamerstuk 22181 nr. 67, vergaderjaar 1993-1994 (7 december 1993).
- *Verslag van een mondeling overleg van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken, voor Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking*, Kamerstuk 21664 nr. 65, vergaderjaar 1990-1991 (13 mei 1991).

#### **Documenten van internationale organisaties**

- Security Council, *3989th meeting*, S/PV/3989 (26 maart 1999).
- Security Council, *Draft Resolution Belarus, India and Russian Federation*, S/1999/328 (26 maart 1999).
- Security Council, *Resolution 688*, S/RES/688 (5 april 1991).
- Security Council, *Resolution 743*, S/RES/743 (15 februari 1992).
- Security Council, *Resolution 758*, S/RES/758 (18 mei 1992).
- Security Council, *Resolution 776*, S/RES/776 (25 augustus 1992).
- Security Council, *Resolution 819*, S/RES/819 (16 april 1993).
- Security Council, *Resolution 824*, S/RES/824 (6 mei 1993).
- Security Council, *Resolution 836*, S/RES/836 (4 juni 1993).
- Security Council, *Resolution 998*, S/RES/998 (16 juni 1995).
- Security Council, *Resolution 1160*, S/RES/1160 (31 maart 1998).
- Security Council, *Resolution 1199*, S/RES/1199 (23 september 1998).
- Security Council, *Resolution 1203*, S/RES/1203 (24 oktober 1998).
- Security Council, *Resolution 1244*, S/RES/1244 (10 juni 1999).
- Security Council, *Resolution 1368*, S/RES/1368 (12 september 2001).
- Security Council, *Resolution 1386*, S/RES/1386 (20 december 2001).
- Security Council, *Resolution 1441*, S/RES/1441 (8 november 2002).
- Security Council, *Resolution 1483*, S/RES/1483 (22 mei 2003).
- Security Council, *Resolution 1546*, S/RES/1546 (8 juni 2004).
- Security Council, *Resolution 1674*, S/RES/1674 (28 april 2006).
- *Statement by the president of the Security Council*, S/PRST/1999/2 (19 januari 1999).
- *Persverklaring van de Noord Atlantische Raad op 15 September 2001*, NATO Press Releases (Brussel 2001).

- *Persconferentie van NAVO secretaris-generaal Javier Solana na het besluit tot geven van activation orders* Noord-Atlantische Raad (Brussel, 13 oktober 1998).
- *2005 World Summit Outcome, A/RES/60/1* (New York 2005).

#### **Rapporten en beleidsdocumenten**

- *An agenda for peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping.* Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council (New York 1992).
- *Nota 13: Humanitaire interventie,* Adviesraad Internationale Vraagstukken en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (Den Haag 2000).
- *Prioriteitennota 1993, Een ander wereld, een andere defensie.* Ministerie van Defensie (Den Haag 1993).
- *Report of the panel on United Nations Peace Operations, A/55/305 – S/2000/809* (17 augustus 2000).
- *The responsibility to protect,* International Commission on Intervention and State Sovereignty (Ottawa 2001).
- *Srebrenica, a 'safe' area. Reconstruction, background, consequences and analyses of the fall of a safe area,* Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (Amsterdam 2002).
- *Supplement to an agenda for peace: position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations,* Report of the Secretary-General on the work of the organization (New York 1995).
- *Toetsingskader 2001,* Kamerstuk 23591 en 26454 nr. 7, vergaderjaar 2000–2001 (13 juli 2001).
- *United Nations General Assembly, 4th Plenary meeting of the 54th Session, A/54/PV.4.*
- *Vertrekpunt Den Haag. Rapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen,* Kamerstuk 26454, nr 7-9, vergaderjaar 1999-2000.
- *We the peoples. The role of the United Nations in the 21st century,* Millennium Report of the Secretary-General of the United Nations (3 april 2000).
- *The 2005 World Summit: An overview,* The United Nations department of public information (New York 1995).

#### **Overige bronnen**

- *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden* (1815).
- *Korte verklaring van de minister-president na de ministerraad op 17 maart 2003 over de ontwikkelingen rond Irak,* Ministerie van Algemene Zaken (Den Haag, 2003).
- *President's address to a joint session of Congress and the American people on September 20, 2001,* Office of the Press Secretary (Washington 2001).
- *The president's news conference with foreign journalists* (Washington, 2 juli 1992).

## Bijlagen

---

### Bijlage 1      Lijst van gebruikte afkortingen

CDA	Christen Democratisch Appèl
D66	Democraten 66
Dutchbat	Dutch Battalion
EG	Europese Gemeenschap (vanaf 1993 opgegaan in de EU)
EPU	Europese Politieke Unie (term gebruikt in de aanloop naar verdrag van Maastricht)
EU	Europese Unie
IFOR	Implementation Force
ISAF	International Security Assistance Force
JNA	Jugoslovenska Narodna Armija (Joegoslavisch Volksleger)
KFOR	Kosovo Force
MFO	Multinational Force and Observers
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NGO	Non-gouvernementele organisatie
NIMH	Nederlands Instituut voor Militaire Historie (Instituut van ministerie van Defensie)
NIOD	Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PvdA	Partij van de Arbeid
R2P	Responsibility to Protect
SFIR	Stabilization Force Iraq
SFOR	Stabilization Force
SP	Socialistische Partij
UÇK	Ushtria Çlirimtare e Kosovës (Kosovo Bevrijdingsleger)
UNFICYP	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia
UNTAG	United Nations Transition Assistance Group
USSR	Unie van Socialistische Sovjetrepublieken
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie

## Bijlage 2      Overzicht van kabinetten en relevante bewindspersonen

### **Kabinet Lubbers III (7 november 1989 tot 22 augustus 1994)**

<i>Minister van Algemene Zaken</i>	R.F.M. Lubbers (CDA)
<i>Minister van Buitenlandse Zaken</i>	H. van den Broek (CDA) (tot 3 januari 1993) P.H. Kooijmans (CDA) (vanaf 3 januari 1993)
<i>Minister voor Ontwikkelingssamenwerking</i>	J.P. Pronk (PvdA)
<i>Minister van Defensie</i>	A.L. ter Beek (PvdA)

### **Kabinet Kok I (22 augustus 1994 tot 3 augustus 1998)**

<i>Minister van Algemene Zaken</i>	W. Kok (PvdA)
<i>Minister van Buitenlandse Zaken</i>	H.A.F.M.O. van Mierlo (D66)
<i>Minister voor Ontwikkelingssamenwerking</i>	J.P. Pronk (PvdA)
<i>Minister van Defensie</i>	J.J.C. Voorhoeve (VVD)

### **Kabinet Kok II (3 augustus 1998 tot 22 juli 2002)**

<i>Minister van Algemene Zaken</i>	W. Kok (PvdA)
<i>Minister van Buitenlandse Zaken</i>	J.J. van Aartsen (VVD)
<i>Minister voor Ontwikkelingssamenwerking</i>	E.L. Herfkens (PvdA)
<i>Minister van Defensie</i>	F.H.G. de Grave (VVD)

### **Kabinet Balkenende I (22 juli 2002 tot 27 mei 2003)**

<i>Minister van Algemene Zaken</i>	J.P. Balkenende (CDA)
<i>Minister van Buitenlandse Zaken</i>	J.G. de Hoop Scheffer (CDA)
<i>Staatssecretaris Ontwikkelingssamenwerking</i>	A. M.A. Van Ardenne – Van der Hoeven (CDA)
<i>Minister van Defensie</i>	A.H. Korthals (VVD) (tot 12 december 2002) H.G.J. Kamp (VVD) (vanaf 12 december 2002)

### **Kabinet Balkenende II (27 mei 2003 tot 7 juni 2006)**

<i>Minister van Algemene Zaken</i>	J.P. Balkenende (CDA)
<i>Minister van Buitenlandse Zaken</i>	J.G. de Hoop Scheffer (CDA) (tot 3 december 2003) B.R. Bot (CDA) (vanaf 3 december 2003 )
<i>Minister voor Ontwikkelingssamenwerking</i>	A.M.A. van Ardenne – van der Hoeven (CDA)
<i>Minister van Defensie</i>	H.G.J. Kamp (VVD)