

Naar een realistische visie op oorlogvoering

Liesbeth Zegveld
10 december 2008

Slachtoffers

- In oorlog vallen slachtoffers. Slachtoffers onder onze eigen militairen en burgerslachtoffers. Sommige slachtoffers zijn het gevolg van schendingen van het oorlogsrecht. Slachtoffers horen echter niet bij ons oorlogsbeeld. Laat staan slachtoffers die vallen door schendingen van het recht. We moeten toe naar een realistische visie op oorlogvoering waar slachtoffers bij horen en waarbij we verantwoordelijkheid nemen voor schendingen van de regels.
- In de retoriek van Nederland rondom onze deelname aan gewapende conflicten wordt steevast verwezen naar mensenrechten. De mensenrechten zijn een belangrijk doel van onze aanwezigheid in Afghanistan. "Het land mag niet terugvallen in de situatie waarin de Talibaan op schandalige wijze de mensenrechten schonden", aldus onze minister van buitenlandse zaken onlangs.
- We voeren ook geen 'oorlog' meer. We doen aan wederopbouw of helpen bij vredesmissies van de Verenigde Naties (VN). Bij dit soort missies passen geen burgerslachtoffers.
- In dit beeld van een oorlog die de mensenrechten dient, past ook de perceptie, die Den Haag graag wil overbrengen, dat we een schone oorlog voeren. Door technologische evolutie zijn militaire operaties inderdaad steeds schoner geworden. Verbeterde communicatietechnieken en computergestuurde wapensystemen hebben ons in staat gesteld oorlog te voeren met minimale risico's. Operaties vanuit de lucht kunnen vandaag met onbemande toestellen gebeuren. Door deze technologische ontwikkeling, die vooral sinds de Golfoorlog begin jaren 90 een vlucht heeft genomen, kan de strijd meer op veilige afstand gevoerd worden. Doden en vernietigen is een technische kwestie geworden.
- Wij accepteren ook nauwelijks doden en gewonden onder onze eigen militairen. Om die reden sturen we vaak te weinig troepen om grondgevechten te kunnen voeren. De strijd wordt vanuit de lucht gevoerd. Het is voor de eigen militairen vele malen veiliger om te opereren vanuit een vliegtuig dan op de grond oog in oog met Talibaan strijders te staan. De risico's voor de fysieke integriteit van militairen worden minimaal gehouden.
- De oorlog wordt dus inderdaad steeds schoner. Maar dat geldt vooral voor onze eigen militairen. Het aantal doden onder onze eigen militairen is in recente oorlogen beperkt gebleven. In Afghanistan zijn tot op heden 1000 buitenlandse militairen omgekomen. Nederland heeft 17 soldaten verloren. Ter vergelijking: tijdens de Eerste Wereldoorlog vonden 9,7 miljoen soldaten de dood, tijdens de Tweede Wereldoorlog 22 miljoen.
- De revolutie in militaire technologie en de verminderde acceptatie van leed heeft de lokale burgers echter in mindere mate gediend. Het ministerie van defensie houdt niet bij hoeveel slachtoffers wij in Afghanistan maken en wie die slachtoffers zijn, Talibaanstrijders of burgers. Gevraagd, in april van dit jaar, naar het aantal gedode Talibaanstrijders zei voormalig commandant der strijdkrachten, Dick Berlijn: "Het is geen criterium dat wij relevant vinden". Nu het vaak moeilijk zal zijn vast te stellen of iemand Talibaan of burger is, wordt dus ook het aantal mogelijke burgerslachtoffers niet bijgehouden. Wel bevatten rapportages van Defensie schattingen van de kans dat er slachtoffers zijn gemaakt. In 260 gevallen werd de kans op doden en gewonden "zeer waarschijnlijk" geacht. Volgens Defensie is dat een kans van 75 % of meer.
- Oorlogsverslaggever Arnold Karskens heeft wel het aantal burgerdoden uitgerekend. Volgens zijn berekeningen is Nederland in de periode 2006-2007 verantwoordelijk voor minimaal 300 burgerdoden. Zet dat naast het aantal doden onder onze eigen militairen, namelijk 17, en het verschil in risico voor onze eigen mensen en de lokale bevolking wordt duidelijk.
- De Afghaanse president heeft herhaaldelijk zijn ongenoegen uitgesproken over de werkwijze van buitenlandse troepen. Hij heeft ze "indiscriminate and unprecise" genoemd. De Navo heeft erkend dat er teveel burgerslachtoffers vallen en heeft beloofd de tactiek te wijzigen. Zo zullen ISAF deelnemers lichtere vliegtuigbommen gaan gebruiken, waardoor de kans op nevenschade moet afnemen en zijn de procedures voor het melden van incidenten verbeterd. Maar de resultaten zijn tot op heden beperkt.
- Het is duidelijk dat burgers minder profiteren van onze luchtoorlogen dan ons eigen leger. Er zijn zelfs deskundigen die stellen dat het verminderde risico voor eigen militair personeel leidt tot een *verhoogd* risico voor burgers. Het redden van het eigen personeel gaat namelijk ten koste van het redden van burgers. Bommen die op bewoonde gebieden worden gegooid, verhogen de kans op dodelijke vergissingen. Het risico wordt verlegd van de militair naar de burger.

- Bezien vanuit het oorlogsrecht is dit problematisch. Onder het oorlogsrecht zijn militairen legitieme doelwitten. Verwonding en overlijden horen daarbij. Gevaar lopen voor eigen leven hoort bij de militaire functie. Burgers daarentegen hebben onder het oorlogsrecht recht op bescherming. Zij mogen geen doelwit zijn van militaire aanvallen. Ook mogen aanvallen niet non-discriminatoir zijn in de zin dat ze geen onderscheid maken tussen militaire doelen en burgers. Naleving van deze regels sluit in veel gevallen de inzet van luchtbombardementen uit. Luchtaanvallen zijn vaak geen geschikt middel om de bescherming van burgers te waarborgen.
- Dat wij geen slachtoffers accepteren bij onze oorlogvoering, blijkt ook uit het feit dat burgerslachtoffers niet in beeld komen. Door de strijd te voeren vanuit de lucht verdwijnt menselijk leed uit het zicht. De oorlogen waaraan wij meedoen, worden bovendien bij voorkeur ver weg gevoerd. Het gevolg is dat we bloederige oorlogstaferelen niet te zien krijgen.
- Het zichtbaar tonen van slachtoffers past niet bij het beeld van een schone oorlog en een oorlog die wordt gevochten in het belang van de mensenrechten. De public relations afdeling van het ministerie van defensie probeert om die reden te voorkomen dat de slachtoffers een gezicht krijgen. Defensie doet het dan ook voorkomen alsof de enige doden Talibaan of waarschijnlijk Talibaan zijn. Het tonen van burgerslachtoffers en hun lijden zou de steun van de Nederlandse bevolking voor de oorlog doen afnemen.
- Bij het zo min mogelijk zichtbaar maken van leed, past ook management van de media. Journalisten worden door het ministerie van defensie bij voorkeur embedded meegenomen. Unembedded journalisten worden niet gesteund of zelfs gehinderd in hun werk. Het gevolg is dat het lijden van de slachtoffers niet wordt overgebracht naar Nederland. Het leed wat daar wordt veroorzaakt, raakt onze samenleving dus niet wezenlijk. Het gevolg is ook een onderschatting door de Nederlandse bevolking van het totale aantal slachtoffers dat er valt door ons militaire ingrijpen in Afghanistan en elders.
- Kortom: Nederland heeft een moeizame relatie met de slachtoffers die het veroorzaakt tijdens zijn militaire ingrijpen elders in de wereld.
- Het niet willen accepteren van slachtoffers heeft ook direct gevolgen voor hoe wij omgaan met schendingen van het oorlogsrecht. Voor die schendingen willen we geen verantwoordelijkheid nemen.

Schendingen

- Niet alle slachtoffers zijn het gevolg van schendingen van het recht. Maar velen zijn dat helaas wel. Vooral wanneer een groot aantal slachtoffers tegelijk valt, is het aannemelijk dat het oorlogsrecht is geschonden. De slag bij Chora door de Nederlandse militairen in Afghanistan in juni 2007 is reeds daarom al reden tot zorg. Er vielen daarbij onder de burgers tussen de 50 tot 80 doden en tussen de 50 tot 100 gewonden.
- De eerste reactie van Nederland op schendingen van het oorlogsrecht is nooit het nemen van verantwoordelijkheid. De regering verwijst naar de Verenigde Naties, naar bondgenoten, of naar de onduidelijkheid van de precieze toedracht.
- Schendingen zijn echter onvermijdelijk tijdens gevechtshandelingen. Foutloos vechten is een fictie. Die acceptatie is er in Nederland niet.
- Het probleem begint bij de feitenvaststelling. Iedere erkenning van fouten begint bij het kennen van de feiten. Met verbazing las ik de opmerking van Berlijn dat slachtoffers niet worden bijgehouden door het ministerie van defensie omdat dit "geen criterium" is dat het ministerie "relevant" vindt. Als het ministerie een idee wil hebben of het recht wordt nageleefd, wordt het hoog tijd de slachtoffers tot een relevant criterium te maken.
- Voor zover Defensie wel onderzoek doet naar de feiten, weigert het over het algemeen die feiten vrij te geven. De nationale veiligheid, en de veiligheid van onze militairen ter plekke wordt vaak als argument gegeven tegen het vrijgeven van informatie.
- Naar de slag om Chora in 2007, waarbij ons leger tussen de 50 tot 80 burgerdoden maakte, zijn drie onderzoeken gedaan. Door Defensie, door de Navo, en door de Afghaanse Mensenrechtencommissie in samenwerking met de VN. Alleen het rapport van de Afghaanse Mensenrechtencommissie is openbaar. Defensie en de Navo hebben hun rapporten niet vrijgegeven. Ze bevatten operationeel gevoelige informatie en worden om die reden niet openbaar gemaakt, alsdus de Ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken.
- Ook het Openbaar Ministerie heeft onderzoek gedaan naar het handelen van Nederlandse militairen tijdens de slag bij Chora. In juni van dit jaar laat het OM in een persbericht weten dat op basis van het dossier de betrokken militairen geen strafrechtelijk verwijt kan worden gemaakt. Welk onderzoek het OM heeft gedaan en waar het dossier uit bestaat, blijft onbekend.

- Voor zover Nederland dus onderzoek verricht naar ons militaire handelen in Afghanistan, dient dit onderzoek vooral één partij bij het verhaal. De slachtoffers moeten de daders op hun woord geloven.

Verhullen van schendingen

- Verhullen van eigen schendingen van het oorlogsrecht gebeurt niet alleen door het niet onderzoeken of niet openbaren van de feiten. Het gebeurt ook door ons te verschuilen achter internationale organisaties zoals de Verenigde Naties en de Navo.
- Vrijwel ieder militair optreden van Nederland in het buitenland gebeurt in het kader van een internationale missie. De Nederlandse militairen in Afghanistan opereren in het kader van ISAF. ISAF staat onder het mandaat van de Verenigde Naties. Het wordt operationeel geleid door de Navo.
- Ook bij dit soort internationale missies zijn burgers het kind van de rekening. Internationale organisaties leggen geen verantwoording af aan individuele burgerslachtoffers. Over hun verslaglegging kunnen burgers niet beschikken. Hun wijze van opereren is ondoorzichtig.
- Behalve internationale organisaties worden ook bondgenoten gebruikt door Nederland om verantwoordelijkheid voor fouten af te leiden en zich immuun te maken voor eventuele aansprakelijkheid.
- Zo zijn door tussenkomst van Nederlandse *special forces* minstens zeven Afghanen in Amerikaanse detentie terecht gekomen. Over hun lot is niets bekend gemaakt, maar het laat zich niet moeilijk raden. Het is inmiddels genoegzaam bekend hoe de Amerikanen met hun gevangenen omgaan. Ze verdwijnen in een geheim detentiesysteem. Niet alleen Guantanamo Bay is berucht, ook in de Bagram gevangenis in Afghanistan worden gevangenen gemarteld, zo rapporteren internationale mensenrechtenorganisaties op basis van getuigenverklaringen.
- Toenmalig minister van buitenlandse zaken Bot deelde in 2006 aan de kamer mee dat Nederlandse militairen in Afghanistan nog niet één gevangene hebben gemaakt. In plaats daarvan draagt Nederland mensen over aan de VS. Nederland draagt voor deze mensen die door zijn toedoen in Amerikaanse gevangenschap terecht komen echter volle verantwoordelijkheid. Of de Afghanen nu formeel door de Nederlandse militairen worden gearresteerd en gevangen genomen of slechts staande gehouden om vervolgens door de Amerikanen te worden gearresteerd en gevangen genomen doet niet ter zake. De betrokkenen zijn op enig moment onder Nederlandse controle en dat schept verantwoordelijkheid. Wanneer de gevangenen worden gemarteld, is Nederland medeplichtig.
- Ybema, voormalig directeur juridische zaken van het Ministerie van Defensie, schreef destijds in een interne nota dat het toezicht houden op door Nederland overgedragen gevangenen "niet wenselijk" is. "Hierdoor zou Nederland alsnog verantwoordelijk voor deze personen kunnen worden", aldus de voormalig hoogste man van de juridische dienst van Defensie. Het is een wijze van opereren die we steeds terug zien: we leiden het risico op eigen fouten af, door anderen het werk te laten doen en hierbij zelf alleen faciliterend op te treden. Op deze wijze maken we ons immuun voor aansprakelijkheid bij eventuele fouten. De kwetsbare positie van gevangenen en burgers wordt pijnlijk zichtbaar.
- De juridische gevolgen van deze wijze van opereren waarbij we ons handelen en nalaten afschuiven op internationale organisaties en bondgenoten zijn duidelijk geworden in de zaak van de nabestaanden van Srebrenica tegen de Nederlandse Staat. De rechtbank oordeelde in die zaak onlangs dat Nederlandse militairen waarschijnlijk fouten hebben gemaakt, maar dat dit oordeel de nabestaanden niet kan baten omdat de VN hiervoor verantwoordelijk moeten worden gehouden. De Nederlandse militairen opereerden immers met blauwe helmen op hun hoofd.
- In juli dit jaar wees dezelfde rechtbank echter een vordering van nabestaanden van Srebrenica tegen de VN af omdat de VN niet gedaagd kan worden voor een nationale rechtbank. De VN geniet hiervoor immuniteit. En zo worden de slachtoffers van het kastje naar de muur gestuurd. Schoorvoetend wordt langzamerhand wel erkend dat er door Nederland fouten zijn gemaakt in Srebrenica, maar waar het gaat om aansprakelijkheid voor de fouten verschuilt Nederland zich achter een internationale organisatie.
- Ten aanzien van de operaties van Nederland in Afghanistan zijn dezelfde verweren te verwachten. Ja wij hebben gebombardeerd en daarbij zijn misschien teveel doden gevallen. Maar wij bombardeerden in opdracht of met toestemming van de VN of van de VS en u bent dus aan het verkeerde adres.

- Het is hoog tijd dat we nadenken over hoe om te gaan met aansprakelijkheid tijdens multilaterale operaties. Vrijwel alle militaire missies van Nederland in het buitenland vinden plaats in het kader van een internationale operatie. Het is een serieus probleem.
- Niet alleen zijn internationale organisaties immuun voor iedere vorm van rechtsmacht, ze zijn ook niet gebonden aan internationale mensenrechten en oorlogsrecht. De VN, maar ook bv de Navo, zijn geen partij bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens of oorlogsrechtverdragen. Als Nederland dus deelneemt aan VN of Navo operaties is het ook niet gehouden aan deze verdragen. Het probleem is dus niet slechts dat burgers hun rechten jegens internationale organisaties niet kunnen afdwingen, ze hebben jegens deze organisaties geen rechten.
- Een twijfelachtige situatie lijkt mij. Hoe geloofwaardig zijn die missies die vrede en veiligheid in andere landen willen brengen, maar zich niet gebonden achten aan fundamentele mensenrechtennormen? Hoe geloofwaardig is het standpunt van onze regering dat we in Afghanistan de mensenrechten willen dienen, maar iedere concrete invulling daaraan ontnemen omdat wij iedere verantwoordelijkheid voor ons handelen afschuiven op de VN?

Conclusie

- Alles overziende kwalificeer ik de houding van Nederland jegens slachtoffers die vallen als gevolg van onze militaire operaties als krampachtig. In tegenstelling tot andere landen kunnen wij - als het misloopt - ons niet in de spiegel aankijken en erkennen dat er een fout is gemaakt, dat dat onderzocht moet worden en eventueel excuses moeten worden aangeboden aan de slachtoffers en compensatie betaald.
- In de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk ontstaat lang niet zoveel ophef over schendingen van het oorlogsrecht als in Nederland. Onlangs werd bekend dat het Britse ministerie van defensie 2,8 miljoen pond schadevergoeding betaalt wegens de mishandeling door Britse militairen van 9 Irakezen in Zuid-Irak in 2003. Het ministerie van defensie stelde een onderzoek in en er zijn verontschuldiging aangeboden aan de slachtoffers en de nabestaanden.
- In september van dit jaar bood de Amerikaanse minister van defensie zijn "oprechte condoleances en persoonlijke excuses" aan voor de dood van Afghaanse burgers bij recente Amerikaanse luchtaanvallen. Ook kondigde hij nieuwe maatregelen aan voor schadeloosstelling als onschuldige burgers omkomen. Hij accepteerde een Afghaans voorstel om een permanent gezamenlijk onderzoeksteam in het leven te roepen dat onderzoek moet doen bij incidenten met burgerdoden. Ook beloofde hij dat de VS compensatie gaan betalen aan de nabestaanden.
- Het is dus mogelijk. Het wordt tijd dat ook wij accepteren dat er slachtoffers vallen tijdens militair optreden en dat die slachtoffers het gevolg kunnen zijn van schendingen van het oorlogsrecht. Schone oorlogen bestaan niet. Feilloze oorlogen ook niet. Het wordt tijd dat we een meer realistisch beeld van oorlogsvoering krijgen, waarbij we verantwoordelijkheid nemen voor ons handelen elders in de wereld.

Liesbeth Zegveld is hoogleraar internationaal humanitair recht aan de Universiteit Leiden en advocaat te Amsterdam.