



Memo

Datum

11 juni 2013

Onderwerp

Rondetafelgesprek inzake opheffing van het wapenembargo tegen Syrië

Spreekpunten

1. In beginsel zijn wapenleveranties aan oppositiegroepen die beogen de zittende regering van Syrië omver te werpen, in strijd met internationaal recht. Dergelijke leveranties zijn in ieder geval in strijd met het verbod op interventie in de interne aangelegenheden van een andere staat. Afhankelijk van aard en doel van de leveranties, kunnen ze ook in strijd komen met het verbod op het gebruik van geweld (artikel 2(4) VN Handvest) en kunnen ze worden gekwalificeerd als een gewapende aanval in de zin van artikel 51 VN Handvest.
2. Het is bepleitbaar dat wapenleveranties die uitsluitend tot doel hebben om burgers te beschermen (aangenomen dat dergelijke leveranties duidelijk kunnen worden onderscheiden van andere leveranties) niet noodzakelijkerwijs in strijd zijn met het verbod op gebruik van geweld. Hoe dan ook, zullen dergelijke leveranties wel in strijd zijn met het verbod op interventie in de interne aangelegenheden van, in dit geval, Syrië.
3. Wapenleveranties aan de oppositie in Syrië kunnen ook in strijd komen met VN Veiligheidsraadresolutie 2083 (2012), dat een verbod bevat op levering van wapens aan personen of entiteiten die met Al-Quaida zijn verbonden.
4. Het is wel gezegd (o.a. in het position paper van Oostenrijk) dat een staat die wapens levert aan een oppositiegroepering die zich schuldig maakt aan schendingen van internationaal recht, medeplichtig kan worden aan deze schendingen (vgl art 16 ILC Artikelen Staatsaansprakelijkheid). Het volkenrecht kent echter geen duidelijke regel die leidt tot een dergelijke medeplichtigheid. De situatie kan anders worden indien wat nu de oppositie is, uiteindelijk de regering wordt. De staat (Syrië) kan dan aansprakelijk worden gesteld voor schendingen begaan door de toenmalige oppositie. Staten die steun hebben verleend, kunnen dan mogelijk aansprakelijk zijn voor ondersteuning van dergelijke schendingen. Ik merk op dat de waarborgen die zijn ingebouwd in de criteria van het EU wapenexportbeleid, vergaande bescherming bieden tegen een dergelijke medeplichtigheid. Deze criteria zullen strikt moeten worden toegepast.
5. Gegeven de afwezigheid van een mandaat van de Veiligheidsraad VN, zou de onrechtmatigheid van wapenleveranties (als vastgesteld in nrs. 1-2 hierboven), op een aantal gronden kunnen worden voorkomen of weggenomen. Geen van deze gronden lijkt in dit geval echter van toepassing.

- a. Instemming van de regering: vooralsnog is de regering Assad de regering van Syrië. Instemming kan derhalve alleen door deze regering worden verleend.
 - b. Tegenmaatregelen: de onrechtmatigheid van steun aan de oppositie (ook als die steun op zichzelf onrechtmatig zou zijn) kan worden weggenomen indien die steun een reactie is op een voorafgaande schending van internationaal recht van Syrië. Hierbij dient echter wel aan een aantal voorwaarden te zijn voldaan. Cumulatief lijken deze voorwaarden in dit concrete geval prohibitief:
 - i. De steun mag uitsluitend strekken tot beëindiging van de schendingen van internationaal recht. Nu (o.a.) de EU staten zich hebben gecommitteerd aan beëindiging van het regime van Assad, is het de vraag of eventuele wapenleveranties los kunnen worden gezien van dat uiteindelijke doel.
 - ii. Dergelijke maatregelen moeten het verbod op het gebruik van geweld respecteren (zie nr 1 hierboven).
 - iii. Dergelijke maatregelen moeten rechten van de mens en internationaal humanitair recht respecteren. Tegenmaatregelen die steun geven aan groepen die zich schuldig maken aan dergelijke schendingen zijn volkenrechtelijk problematisch.
 - c. Humanitaire interventie: Nederland heeft in eerdere beleidsdocumenten de mogelijkheid van humanitaire interventie open gelaten. Blijkbaar is de regering van oordeel dat nu niet aan de relevante voorwaarden is voldaan. Als aan die voorwaarden zou zijn voldaan, zouden wapenleveranties in dat beleid kunnen passen. Het volkenrecht erkent echter geen recht op humanitaire interventie.
6. In de brief van Minister Timmermans aan de Tweede Kamer van 4 juni wordt een andere weg gekozen. De brief stelt: 'Het gebrek aan legitimiteit van het regime van Assad en de brede erkenning van de SOC als legitieme vertegenwoordiger van het Syrische volk brengen het kabinet tot het oordeel dat het leveren van militair materieel aan de SOC in uitzonderlijke gevallen en onder specifieke voorwaarden niet in strijd zou behoeven te zijn met het internationale recht.'

Deze benadering lijkt ruimte te zoeken om een te absolute interpretatie en toepassing van het non-interventiebeginsel in situaties als de onderhavige te voorkomen. Er is reden om naar een dergelijke ruimte te zoeken. Er lijkt een kloof te ontstaan tussen het non-interventiebeginsel enerzijds en de praktijk (van westerse staten) anderzijds. Ik merk op dat strikt genomen het non-interventiebeginsel niet alleen wapenleveranties verbiedt, maar ook andere vormen van steun. In het licht van de diverse vormen van steun die al aan de oppositie in Syrië wordt gegeven, kan worden geconcludeerd dat het non-interventiebeginsel in deze situatie niet meer in absolute zin wordt toegepast. Het zoeken naar een principiële basis voor een minder absolute toepassing is begrijpelijk.

Voor het beginsel, zoals geformuleerd in de brief van 4 juni (wapenleveranties zijn niet zonder meer onrechtmatig in het licht van het gebrek aan legitimiteit van het regime van Assad en de brede erkenning van de SOC als legitieme vertegenwoordiger van het Syrische volk brengen), is geen steun te vinden in het geldende internationale recht.

Op zichzelf is het mogelijk om een dergelijke interpretatie te propageren en te proberen om hiervoor brede steun te krijgen.

Ik merk echter op dat het moeilijk zal zijn steun te verkrijgen voor een interpretatie die het non-interventiebeginsel beperkt. Het non-interventiebeginsel biedt voor veel staten in de wereld een fundamentele bescherming, en pogingen tot kwalificatie zullen met argwaan worden beschouwd.

Ook is de vraag of het wenselijk is dat naast de niet breed gedragen uitzondering voor humanitaire interventie, nu een tweede uitzondering op het verbod op interventie / gebruik van geweld wordt ontwikkeld, die op korte termijn evenmin breed gedragen zal worden.

7. Het in de brief genoemde argument (wapenleveranties zijn niet zonder meer onrechtmatig in het licht van het gebrek aan legitimiteit van het regime van Assad en de brede erkenning van de SOC als legitieme vertegenwoordiger van het Syrische volk brengen) gaat ervan uit dat er in het proces waarbij legitimiteit van een zittend regime afbrokkelt, en voorafgaande aan het tot stand komen van een nieuw regime dat geldt als de vertegenwoordiger van de staat, een grijs gebied bestaat waarin steun aan rebellen niet of niet langer in strijd 'behoeft te zijn' met internationaal recht.

Ik merk hierbij twee punten op.

Ten eerste is legitimiteit van een zittend regime als zodanig niet relevant voor de beoordeling van de rechtmatigheid van wapenleveranties aan de oppositie. Het relevante criterium is effectief gezag, niet legitimiteit.

Ten tweede zullen, in het proces van transitie van een zittende regering naar een situatie waarin een nieuwe regering aantreedt, derde staten moeten bepalen op welk moment dit proces zover is voortschreden dat steun aan de oppositie niet langer onrechtmatig is. Deze keuze is ten dele politiek van aard. Een staat die van oordeel is dat het proces voldoende is voortschreden en overgaat tot wapenleveranties, doet dit op eigen risico. Mocht het regime Assad inderdaad verdwijnen, dan zal de vraag of de leveranties wellicht te vroeg kwamen, niet meer worden gesteld. Maar indien het regime overeind blijft, zullen de wapenleveranties als onrechtmatig worden beschouwd. Het argument dat op enig moment het regime niet meer legitiem was, zal dan geen volkenrechtelijk relevante verdediging zijn. In deze zin, is de nu gekozen lijn niet zonder volkenrechtelijke risico's.

8. Tot slot: de brief van 4 juni merkt terecht op dat het vervallen embargo op zichzelf geen schending oplevert. De Nederlandse steun aan dat besluit is volkenrechtelijk niet problematisch. Eventuele onrechtmatigheid komt pas aan de orde zodra er daadwerkelijk wapens worden geleverd.

Professor André Nollkaemper