

De rubriek opinie geeft de mening van de auteur weer. Een opiniestuk is geschreven op persoonlijke titel en vertegenwoordigt niet de opinie van de redactie van het MRT noch die van de minister van Defensie.

Nederland in de Eerste Wereldoorlog; Een neutrale staat klampt zich vast aan het Recht.

DOOR PROF. DR. C.G. ROELOFSEN¹

Inleiding.

Aanleiding voor dit artikel is de herdenking van het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog. De redactie van het MRT overwoog dat een overzicht van de Nederlandse reacties op de ontwikkeling van het oorlogsrecht in 1914-1918 wellicht ook nuttig zou zijn bij de analyse van actuele ontwikkelingen. Een *uitsluitend* historische beschouwing was dus niet de bedoeling. Hieronder vindt de lezer dan ook niet alleen een commentaar op enige rechtsvragen die een rol speelden in het Nederlands beleid tijdens de Eerste Wereldoorlog of die voor de opstelling van Nederland van groot belang waren, maar ook enige opmerkingen over de contemporaine praktijk. Uiteraard kan de beschrijving niet uitputtend zijn.²

Augustus 1914- april 1918: Neutraliteit en deelname van niet-reguliere combattanten aan het gewapend conflict. Het Duitse bezettingsrégime in België.

Het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog overviel zowel het Nederlandse publiek als het kabinet-Cort van der Linden. De crisis kwam onverwacht. 1914 leek juist een zekere ontspanning in de internationale verhoudingen te brengen nadat in 1912/1913 een bloedig conflict op de Balkan was uitgevochten.³ Een staatscommissie werkte aan de voorbereiding van de Derde Haagse Vredesconferentie in 1915, waarvoor het in 1913 voltooide Vredespaleis een waardig onderkomen zou bieden. Nederland had, aanvankelijk met aarzeling, maar uiteindelijk met een zeker enthousiasme, de rol van gastland van de Vredesconferenties op zich genomen. De Nederlandse jurist T.M.C. Asser had de

¹ Prof. Dr. C.G. Roelofsen als emeritus hoogleraar Volkenrechtsgeschiedenis verbonden aan de Universiteit Utrecht.

² Een overzicht van de ontwikkeling van het humanitair recht in S.C. Neff, *War and the Law of Nations* (Cambridge University Press Cambridge 2005).

³ De beide Balkanoorlogen werden gekenmerkt door ernstige excessen tegen de burgerbevolking. M.Glenny, *The Balkans 1804-1999* (Granta Books Londen 2000), p.230,234,241,247 en *passim*.

belangstelling voor het internationale recht gestimuleerd.⁴ Bij de ontwikkeling van het humanitair recht in de 19e eeuw was Nederland actief betrokken geweest.⁵ In de nasleep van de Balkanoorlogen, die gekenmerkt waren door excessen van alle partijen tegen vijandelijke' bevolkingsgroepen, had Nederland steun verleend aan een vredesmissie in de nieuwe staat Albanië. Majoor Thomson, hoofd van die missie, sneuvelde op 15 juni 1914. Nederland had de eervolle taak, waarvoor het als niet-gebonden staat was uitgenodigd door de grote mogendheden, moeten bekopen met het verlies van een markant militair en politicus. De moord op de Oostenrijkse troonopvolger Franz Ferdinand (28 juni), 13 dagen na de dood van Thomson, leidde tot de Europese oorlog. Op 3 augustus stelde Duitsland een ultimatum aan België, op 4 augustus verklaarde Groot-Brittannië de oorlog aan het Duitse Rijk. Nederland had zich neutraal verklaard en kreeg van Duitsland een geruststellende verzekering. De Duitse opmars naar Frankrijk ging aan Nederland voorbij. Indirect werd Nederland echter wel degelijk bij de gebeurtenissen in België betrokken door de massale vlucht van Belgische burgers naar Nederland. Die uittocht werd in belangrijke mate veroorzaakt door het Duitse optreden tegen beweerde 'francs-tireurs', burgers die op Duitse troepen zouden hebben geschoten. Dat was geen toeval, maar hing samen met de Duitse interpretatie van het Landoorlogsreglement van 1907, het geldende recht tijdens de Wereldoorlog.

Duitsland beriep zich op het gewoonterecht, de gebruiken van de oorlog, bij de interpretatie van het verdrag. Op de conferentie van Brussel (1874) bleek hierover al een scherp meningsverschil tussen België en Nederland enerzijds en Duitsland gesecondeerd door Rusland anderzijds. Naar Duitse opvatting hadden alleen soldaten van het reguliere leger het recht aan de strijd deel te nemen, niét vrijwilligers behorend tot informele strijdgroepen.⁶ In augustus 1914 was een snelle opmars door België essentieel voor het Duitse offensief tegen Frankrijk. Ieder oponthoud en ook het achterlaten van troepen ter beveiliging van de verbindingen moest zoveel mogelijk voorkomen worden. Harde sancties tegen de francs-tireurs die de Duitse troepen meenden te ontwaren, waren het gevolg. Ook al heeft de geallieerde propaganda ongetwijfeld het geweld tegen de burgerbevolking overdreven, de paniek van de vluchtelingen was begrijpelijk. De omvangrijke Belgische exodus plaatste Nederland voor niet geringe problemen. Terecht kreeg dit aandacht in beschouwingen.⁷ Massale volksverhuizingen ten gevolge van oorlogshandelingen waren in 1914 in West-Europa een onbekend verschijnsel. De 'gruwelen tegen de Belgische bevolking' werden een belangrijk element in de Britse haatcampagne tegen Duitsland.⁸ De geallieerde propaganda vond ook in Nederland weerklank ondanks de pogingen van de regering de neutraliteit ook in de publieke opinie te handhaven. Het lijdt

⁴ A. Eyffinger, *T.M.C. Asser (1888-1913) Founder of the Hague Tradition* (T.M.C. Asser Press Den Haag 2011).

⁵ D.J.H.N. den Beer Poortugaal, *De Bijdrage van Nederland aan de codificatie van het moderne humanitaire recht 1800-1914* (Erven D.J.H.N. den Beer Poortugaal 2009).

⁶ Neff, p.207-210; Den Beer Poortugaal, p.69-83.

⁷ Zie de tentoonstelling in Huis Doorn geopend op 4 september 2014. Op het hoogtepunt waren 900.000 vluchtelingen in Nederland aanwezig, in 1815 liep door terugkeer naar België het aantal terug tot 100.000.

⁸ N. Ferguson, *De erbarmelijke oorlog* ('The Pity of War'; Vertaling 2012. www.olympus-nonfictie.nl), p.273 e.v.

geen twijfel dat het Duitse bezettingsregime, onder andere door zijn ‘Flamenpolitiek’,⁹ in strijd handelde met het Landoorlogsreglement dat wijziging van de bestaande wetgeving – behoudens bij absolute noodzaak – verbood.¹⁰ Voor het Duitse leger aan het Westelijk front was het bezette België een essentieel doorvoer gebied dat systematisch geëxploiteerd werd. Doorvoer van bulkgoederen vanuit Duitsland naar België geschiedde in normale omstandigheden via de Rijn en de Zeeuwse wateren, dus via Nederlands gebied. Dit vervoer viel onder de bescherming van het Rijnvaartregime. Was Nederland dus verplicht het normale vervoer van goederen toe te laten, ook als zij hoogstwaarschijnlijk bestemd waren voor het Duitse leger in Noord-Frankrijk? Dit lijkt mij de juiste interpretatie van de toepasselijke Haagse conventie over de rechten en plichten van neutrale mogendheden, vooral op grond van artikel 7 van de toepasselijke Haagse Conventie. Wat artikel 2 aan de oorlogvoerende verbod was de doortocht over neutraal gebied van troepen en door militairen begeleide transporten.¹¹ De Britse opvatting was kennelijk een andere.¹² In Londen ging men ervan uit dat de sinds 1916 groeiende hoeveelheden zand en grind die uit Duitsland naar België verscheept werden kennelijk bestemd waren voor de aanleg van bunkers ter versterking van de Duitse stellingen en dat Nederland dit transport niet mocht toelaten.

Nederland bevond zich tussen twee vuren. Nu Groot-Brittannië de doorvoer van grote hoeveelheden zand en grind wenste te beschouwen als een inbreuk op de Nederlandse neutraliteit dreigden Britse strafmaatregelen. Nederland trachtte nu met informele Duitse medewerking de doorgevoerde bouwmaterialen voor te stellen als bestemd voor verbetering van de Belgische wegen. Bovendien stelde de Nederlandse regering een maximum vast voor de doorvoer. Dit werd echter door de Duitsers overschreden. De pijnlijke Britse sanctie volgde in oktober 1917: de verbreking van de telegraafverbindingen met Nederland en daarmee het afsnijden van het rechtstreekse contact tussen Nederland en Nederlands-Indië. Nederland werd bestraft voor een beweerde schending van zijn plichten als neutrale mogendheid, een schending die door Nederland wel op goede gronden ontkend werd. Het baatte niet. De Nederlandse gezant in Londen, Van Swinderen, deed daarna op eigen initiatief in januari 1918 aan de Britten een voorstel tot

⁹ Invoeren van het Nederlands als officiële taal, ‘vervlaamsing’ van de Universiteit Gent.

¹⁰ LOR, art.43.

¹¹ Convention V Respecting the Rights and Duties of Neutral Powers and Persons in Case of War on Land (1907) verbiedt in art.2 aan belligerenten ‘to move troops or convoys of either munitions of war or supplies across the territory of a neutral Power’ (mijn cursivering). Art. 7 van de conventie stelt echter: ‘A neutral Power is not called upon to prevent the export or transport, on behalf of one or other of the belligerents, of arms, munitions of war, or, in general, of anything which can be of use to an army or fleet.’ Wel is een neutrale mogendheid verplicht eventuele verboden op export of doorvoer aan beide belligerenten op te leggen. De tekst van de Haagse conventies voorzover nog van belang geacht voor de huidige praktijk in: A.Roberts en R. Guelff, *Documents on the Laws of War* (Clarendon Press Oxford 1989); het verslag van de onderhandelingen in J.B.Scott, *The Proceedings of the Hague Peace Conferences. Translation of the official texts* (Carnegie Endowment for International Peace Buffalo en New York 2000. Hier in deel I ook de tekst van de Haagse Conventies.

¹² A.Staarman, ‘De Zand- en Grindkwestie’ in J.H.J.Andriessen e.a., *De Grote Oorlog. Kroniek 1914-1918* deel 7 (Soesterberg 2005), p.211-226. Mijn beschrijving is in hoofdzaak ontleend aan het overzicht van Staarman. De interpretatie is enigszins afwijkend.

arbitrage. Hij werd door de Nederlandse regering teruggefloten. Van Swinderens blunder had ernstige gevolgen kunnen hebben. Een eventuele uitspraak ten gunste van het Britse standpunt, door Nederland ten uitvoer gelegd, zou voor Duitsland een casus belli zijn geweest. Of wilde Van Swinderen alleen tijd winnen? Ook dan nam hij een groot risico en bond hij de Nederlandse regering de handen. De beslaglegging op Nederlandse schepen in Amerikaanse en Britse havens (februari 1918) wekte ernstige ontstemming bij de Duitsers.¹³ In deze gespannen situatie bleef de Nederlandse neutraliteit slechts bewaard omdat de geallieerden verklaarden dat zij toestemming in Duitse eisen tot onbelemmerde doorvoer door Nederland *niet* als schending van de Nederlandse neutraliteit zouden opvatten. Per saldo was het alternatief: een Duitse bezetting van Nederland, voor de geallieerden nog minder aantrekkelijk!¹⁴ De invloed van Wilhelm II, een overtuigd tegenstander van een Duitse bezetting van Nederland, droeg bij tot een vreedzame oplossing. Van het in 1907 vastgelegde regime van de neutraliteit was nu niet veel meer over. De doorvoer van goederen over Nederlands gebied vond plaats onder Duits gezag, met slechts nominaal Nederlands toezicht. Hier was mijns inziens sprake van de in art. 2 van de Haagse conventie verboden 'convoys'.¹⁵

Uit dit overzicht zal de lezer zich het beeld hebben gevormd van de stapsgewijze erosie van het rechtsregime dat bij het begin van de oorlog voor alle deelnemende partijen van kracht was. De Vijfde Haagse Conventie gold bij haar aanvaarding als codificatie van bestaand gewoonterecht. De West-Europese staten waren trouwens alle partij bij de conventie.¹⁶ Toch dwong Duitsland Nederland in 1918 tot een inbreuk op zijn neutraliteitsverplichtingen, als represaille voor de beweerde neutraliteitsschending door de geallieerden, het beslag op Nederlandse schepen. Eveneens geheel buiten het op de Haagse conferenties gecodificeerde recht stond de geallieerde blokkade van Duitsland. Voor een historische parallel moet men teruggaan tot het Napoleontische Continentale Stelsel (1806-1814). Evenals toen rechtvaardigden de oorlogvoerenden het verbod van handel op de vijand als represaille wegens het 'onwettig optreden' van de tegenstander. Officiële medewerking aan de geallieerde controle op de Nederlandse doorvoer naar Duitsland, het natuurlijke achterland van de Nederlandse havens, zou in strijd zijn geweest met de neutraliteit. De oplossing werd gevonden in de 'delegatie' van de naleving van de Engelse blokkade aan een particuliere onderneming, de Nederlandsche Overzee Trustmaatschappij. Zo onttrok de Nederlandse staat zich aan Duitse beschuldigingen van begunstiging van de tegenstander. Duitsland nam hiermee genoegen omdat de Duitse economie door een omvangrijke smokkelhandel profiteerde van de in Nederland geïmporteerde goederen.

In feite respecteerden de oorlogvoerenden de Nederlandse neutraliteit dus omdat zij hen voordeel opleverde. Het brute 'Not kennt kein Gebot' dat de Duitse kanselier Von

¹³ Hieronder, n. 25.

¹⁴ In februari werd ook de telegraafverbinding met Groot-Brittannië weer geopend.

¹⁵ Hierboven, n. 10. Al bleven - als nominale concessie aan de bepalingen van art. 2 - vliegtuigen, wapens en munitie uitgezonderd van de over Nederlands gebied te transporteren goederen.

¹⁶ Hiervoor, n. 11.

Bethmann Holweg in de Rijksdag uitsprak om de inval in België te rechtvaardigen werd in 1918 niet op Nederland toegepast ondanks dreigementen van de Duitse legerleiding op de achtergrond van de onderhandelingen. Het bleef bij het diplomatieke debat in juridische termen. Nederland beriep zich op het recht van neutraliteit, betoogde dat Nederland zich aan zijn verplichtingen hield en dat de oorlogvoerende Nederlands territoriale soevereiniteit en zijn recht op vrij verkeer ter zee dus moesten respecteren. Praktische ‘oplossingen’, opgelegd door de strijdende partijen, moesten echter aanvaard worden. Een dergelijke politiek wekt uiteraard weinig enthousiasme. Bij het Nederlandse publiek overheerste wel de opluchting dat de oorlog Nederland voorbijging. Aan de andere kant: hoe hypocriet was het spel dat hier gespeeld werd! Terwijl zich een ramp van ongehoorde omvang voltrok werd er gediscussieerd over beginselen van neutraliteitsrecht en obscure precedentes uit de vorige eeuw. Het leeg staande Vredespaleis was een dankbaar symbool voor cartoonisten. Wat was er van alle mooie woorden over vrede door recht terechtgekomen? Desillusie over niet verwezenlijkte idealen en angst om in een crisis meegesleept te worden zijn sentimenten van een eeuw geleden die wij thans wel beter begrijpen dan enkele jaren geleden. In mijn slotbeschouwing kom ik hierop terug.

Zeeoorlogsrecht. Blokkade en Prijsrecht. Van de Verklaring van Londen (1909) naar de onbeperkte duikbootoorlog.

Kort voor het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog was het zeeoorlogsrecht uitputtend gecodificeerd. De Tweede Haagse Vredesconferentie had op verscheidene punten overeenstemming bereikt, o.a. ten aanzien van de status van ‘hulpkruisers’, koopvaardij-schepen die als oorlogsschip waren ingericht (Conventie VII), enige beperkingen bij het uitoefenen van het prijsrecht¹⁷ in oorlogstijd (Conventie XI) en het leggen van mijnen (Conventie VIII). Conventie XII betrefte de oprichting van een Internationaal Prijzenhof als beroepsinstantie van vonnissen van nationale prijzenhoven. Over de algemene regels bij de uitoefening was geen overeenstemming bereikt. Groot-Brittannië, de leidende zeemogendheid en de eerste belanghebbende bij dit onderwerp, riep daarom een vervolgonferentie van de grote mogendheden te Londen bijeen. Daarbij werd ook Nederland uitgenodigd als beoogd gastland van het Internationale Prijzenhof. De conferentie bracht een gedetailleerde Verklaring tot stand.¹⁸ In 1914 was die als geldend recht te beschouwen, al was het Internationale Prijzenhof nog niet opgericht. De Britse prijzenhoven kregen in eerste instantie de instructie om de Verklaring van Londen, hoewel nog niet geratificeerd, te volgen als een codificatie van gewoonterecht.¹⁹ Dat veranderde snel, zowel door de geheel veranderde techniek van de zeeoorlog als door het totale karakter van de econo-

¹⁷ De term ‘prijsrecht’ (‘droit de prise’) moet wellicht worden verklaard. Het beschrijft de bevoegdheid van oorlogvoerende tot verbeurdverklaring van schepen en hun lading als vijandelijk eigendom of bestemd tot steun aan aan de vijand.

¹⁸ Tekst met commentaar in *Ministère des Affaires Étrangères, Documents diplomatiques, Conférence navale de Londres 1908-1909* (Imprimerie nationale Parijs 1909).

¹⁹ J.W. Garner, *Prize Law during the World War. A study of the jurisprudence of the Prize Courts, 1914-1924* (The Macmillan Company New York 1927), sections 105, 106. Verg. J.H.W. Verzijl, W.P. Heere en J.P.S. Offerhaus, *International Law in Historical Perspective IX-C. The Law of Maritime Prize* (Martinus Nijhoff Dordrecht 1992).

mische oorlogvoering tegen Duitsland, dat met name leidde tot de drastische uitbreiding van de lijst contrabandegoederen, in strijd met de Verklaring van Londen.²⁰

Al in het begin van de oorlog bleek door de dramatische torpedering van drie Britse pantserkruisers voor de Nederlandse kust dat een traditionele blokkade van de Duitse havens door een Brits eskader onmogelijk was geworden. De acties van duikboten en het leggen van mijnevelden maakten dat tot zelfmoord voor de ermee belaste eskaders. Daarmee was artikel 2 van de Verklaring van Londen²¹ niet meer van toepassing, naar de Duitsers betoogden. De Britse controle op het transport van goederen naar neutrale havens, die uiteindelijk wellicht bestemd waren voor Duitsland, vond nu plaats in Britse havens, en door het opbrengen in volle zee van schepen onder neutrale vlag.²² Deze 'blokkade op afstand' was in het geldend recht niet voorzien. Duitsland reageerde met represailles: afkondigen van een blokkade tegen Groot-Brittannië, gehandhaafd door duikboten. Dat was eveneens een geheel nieuwe ontwikkeling die aan het traditionele prijsrecht de grondslag ontnam. De Verklaring van Londen ging uit van het aanhouden op volle zee en opbrengen naar een haven van de belligerent van koopvaardij-schepen onder vijandelijke vlag en verdachte schepen onder neutrale vlag. Daar vond de berechting door de prijsrechter plaats die tot veroordeling of vrijspraak leidde. Deze procedure kon de duikboot niet volgen. De inspectie, na waarschuwing, van een aangehouden schip was voor de duikboot namelijk zeer riskant. Britse schepen, op last van de Britse Admiraliteit 'vermomd' als vaartuigen onder neutrale vlag, hadden opdracht duikboten waar mogelijk te rammen of met het geschut waarvan zij voorzien werden tot zinken te brengen. Eigenlijk kon de duikboot binnen het geldende recht niet effectief worden benut. De enige operationele mogelijkheid was het torpederen, zonder waarschuwing, van elk schip waarvan de commandant het vijandelijk karakter redelijkerwijs mocht aannemen. Politieke en juridische scrupules hebben ertoe geleid dat pas op 31 januari 1917 de onbepaalde duikbootoorlog werd afgekondigd. Naar het oordeel van O'Connell had Duitsland een gouden gelegenheid gemist. De aarzelende, weinig consequente Duitse politiek voorkwam niet de Amerikaanse oorlogsverklaring aan Duitsland (6 april 1917), op grond van het optreden van de Duitse duikboten, maar verhinderde op een kritiek tijdstip het mogelijk beslissende gebruik van het nieuwe wapen.²³

Door de Amerikaanse oorlogsverklaring verloor Nederland de enige mogelijkheid om effectief druk uit te oefenen op de Britten. In het kielzog van de VS konden Nederlandse protesten tegen b.v. het gebruik van Nederlandse kenmerken op Britse koopvaardij-

²⁰ Artt. 22 en 23: een beknopte lijst van absolute contrabande zoals al vastgesteld op de Vredesconferentie, waaraan (art.23) een lijst kon worden toegevoegd van 'goederen uitsluitend gebruikt voor oorlogsdoeleinden' ('mijn vertaling van 'exclusivement employés à la guerre').

²¹ 'In overeenstemming met de verklaring van Parijs (1856) is een blokkade slechts geldig indien zij wordt gehandhaafd door een zeemacht die in staat is de toegang tot de vijandelijke kust daadwerkelijk te verhinderen' (mijn vertaling).

²² Het criterium van de neutrale vlag, vervat in art. 57 van de Londense Verklaring werd in oktober 1915 door een Order in Council niet meer bindend verklaard. Garner (n.17), section 282.

²³ D.P. O'Connell, *The Influence of Law on Sea Power* (Manchester University Press, Manchester 1975), p.44-47.

schepen enige indruk maken, na de Amerikaanse deelname aan de oorlog was dat niet meer het geval. Hoogst pijnlijk was het dat zelfs een poging om onder begeleiding van Nederlandse oorlogsschepen een convooi naar Nederlands-Indië te zenden door Groot-Brittannië werd afgewezen, een demonstratie dat de Britse regering geen enkele inbreuk dulde op het Britse toezicht ter zee.²⁴ Het was, om in de stijl van 1918 te spreken 'een onduidbare vernedering van het land van De Ruyter en Grotius'.²⁵ Het was niet de enige. Het beslag op Nederlandse schepen in Amerikaanse en Britse havens in februari 1918, hiervoor al vermeld, werd gerechtvaardigd als een toepassing van het 'angarierecht', een middeleeuws en vroeg-modern recht van de soeverein om vervoersmiddelen, waaronder schepen, die zich binnen zijn rechtsmacht bevonden, te vorderen voor zijn gebruik.²⁶ In feite was het een middel om te voorzien in het gebrek aan scheepsruimte, ontstaan door het optreden van Duitse duikboten. We mogen hier wel spreken van een rechtshistorisch vijgenblad. Het wekt gezien de vermelde Britse praktijk geen verbazing dat Nederlandse schepen, niet herkend als bona fide neutralen, het slachtoffer werden van Duitse duikboten. De overeenkomst dat de Nederlandse klachten na het einde van de oorlog beslecht zouden worden ontlastte de gespannen Duits/Nederlandse betrekkingen enigszins.

Was Nederland het weerloze slachtoffer van het kat en muisspel van de oorlogvoerenden, met name van de Britten? Dat gaat voorbij aan de lucratieve kanten van de neutraliteit. Er slipte, zeker in de eerste jaren, kennelijk nog veel door de Britse controle op doorvoer naar Duitsland. Bovendien, de toepassing van het prijsrecht bleef aan juridische normen gebonden. Ook de Duitse 'onbepaalde' duikbootoorlog werd gerechtvaardigd als represaille. Zoals O'Connell opmerkt: 'het internationale recht, hoe vaag en onzeker ook, behield belangrijke invloed'.²⁷ Het uitwerken van het nieuwe zeeoorlogsrecht was niet toevallig de opgave die J.H.W. Verzijl en J.P.A. François, de twee belangrijkste volkenrechtsgeleerden van de generatie na 1918 zich stelden. Die juridische maritieme traditie blijft mede kenmerkend voor de Nederlandse beoefening van het internationale recht.

Aansprakelijkheid voor het beginnen van een aanvalsoorlog, art.227 van het Verdrag van Versailles.

Nederland heeft na de afloop van de Eerste Wereldoorlog reden gehad te vrezen voor verlies van grondgebied en/of oplegging van servituten, beide ten gunste van België. Het Belgische streven naar schadeloosstelling voor de Duitse agressie vond in de kring van de overwinnaars sympathie. Met name Frankrijk leek nogal anti-Nederlands gezind. De aanwezigheid van de ex-keizer Wilhelm II in Nederland zou wel eens kunnen worden opgevat als een blijken van sympathie en dus de Nederlandse positie nog hachelijker ma-

²⁴ Ondanks art.64 van de Verklaring van Londen: 'Neutrale schepen onder begeleiding van een oorlogsschip van dezelfde nationaliteit zijn vrijgesteld van onderzoek [door de belligerenten]' (mijn vertaling).

²⁵ Het is niet toevallig dat in 1916 in de VS een editie van De Groot's *Mare Liberum* verscheen, in samenhang met Amerikaanse protesten tegen de Britse opvatting van het recht van blokkade. R.Feenstra en J.Vervliet *Hugo Grotius Mare Liberum 160-2009* (Brill Leiden 2009), p.xxxix.

²⁶ *Black's Law Dictionary* (4e editie West Publishing Co. St. Paul Minnesota) 'Angaria' en 'Angary'.

²⁷ O'Connell (hierboven n.21), p. 47.

ken. Maar men had hem nu eenmaal op 10 november in Nederland toegelaten en asiel verleend. Sindsdien verbleef hij op kasteel Amerongen als gast van graaf Bentinck. Wat als de geallieerden zijn uitlevering zouden vorderen? Het kabinet-Ruys de Beerenbrouck en de kleine kring van zijn adviseurs in deze crisis beraadde zich over een oplossing. Ernst Heldring, reder met goede relaties in Londen, opperde om Wilhelm, met goedvinden van de geallieerden naar Argentinië te sturen voor het herstel van de rust in Europa.²⁸ Deze suggestie had geen gevolg. Meer invloed had de jurist B.C.J. Loder.²⁹ Heldring geeft ook op 4 december, zijn gesprek met Loder weer: "Loder zegt mij, dat hij overweegt, zijn medeleden in de rechtskundige commissie³⁰ voor te stellen, de regering in haar advies erop te wijzen, dat het internationaal recht zich voortdurend ontwikkelt en al is het volgens de oude opvattingen niet mogelijk den Keizer uit te leveren, men niet a priori kan zeggen, dat na deze oorlog niet een positie gecreëerd zal worden welke die uitlevering niet langer onmogelijk en onbehoorlijk maakt." Dit was inderdaad het advies van de commissie.

De minister van Buitenlandse Zaken, Van Karnebeek zal niet ontevreden zijn geweest met dit 'wisselgeld' dat hij naar Versailles meekreeg. Mocht het voor de Nederlandse internationale positie werkelijk noodzakelijk worden dan had hij een juridische uitweg. Uitgangspunt van het Nederlandse optreden bleef echter de afwijzing van de in art. 227 van het verdrag van Versailles gevorderde uitlevering. Zoals ook in het advies van de commissie gesteld werd: de handelingen van Wilhelm II in 1914 als staatshoofd waren naar toen geldend internationaal recht niet strafbaar. Aangezien de geallieerden, met name Groot-Brittannië, de uitlevering van Wilhelm II in feite niet wensten, kon de Nederlandse regering het formele verzoek tot uitlevering van de 'Kaiser' zonder moeite afwijzen.

Is de vraag naar de schuld van Wilhelm II aan 'a supreme offense against international morality and the sanctity of treaties' nog relevant?³¹ Er is, naar mij onlangs in Doorn werd medegedeeld, een project om het proces tegen Wilhelm II alsnog te laten plaatsvinden. Dat zou een vèrgaande actualisering van '1914' betekenen. Het vertrouwelijke advies van de commissie van juristen zou dan toepassing vinden. Hun betoog sluit geheel aan bij de opinie van Röling als lid van het Tokio Tribunaal. Röling verwierp het verweer dat Japan als imperiale mogendheid hetzelfde deed wat de Westerse koloniale machten eerder hadden gedaan. Zijns inziens faalde het omdat de rechtsopvatting veranderd is. Het bezwaar dat de geallieerden in Tokio, en uiteraard ook in Neurenberg, 'Siegerjustiz' bedreven was voor Röling dan ook geen grond om het Tribunaal onbevoegd te verklaren. De tribunaal van Neurenberg en Tokio, zijn zoals bekend de voorlopers geweest van het Internationale Strafhof. Indirect, ten gevolge van de teleurstelling over het uitblijven van een berechting van Duitse schuldigen na de Eerste Wereldoorlog, vormt de vrede van Versailles zo een

²⁸ Dagboek E.Heldring 4 december 1918.

²⁹ B.C.J.Loder was de eerste president van het Permanente Hof van Internationale Rechtspraak. Biografie Loder, Biografisch Woordenboek (internet).

³⁰ De door de regering benoemde commissie van advies bestond uit de juristen B.C.J.Loder, A.A.H. Struycken en A.E. Bles.

³¹ Verg. J.H.J.Andriessen, *Keizer Wilhelm II. Mythe en Werkelijkheid* (Uitgeverij Aspekt Soesterberg 2007).

belangrijk precedent in de geschiedenis van het internationale strafrecht.³²

1914 en 2014. Vergelijkbaar?

In een eeuw is de internationale rechtsorde hervormd en uitgebouwd door de invoering van vele nieuwe instituties en codificaties, met name van de internationaal gegarandeerde mensenrechten en van het humanitair recht. De klassieke 'oorlog' en de oorlogsverklaring zijn verdwenen. Een teken van vooruitgang? Gewapende conflicten zijn niet uitgebannen, maar zelfs in aantal toegenomen. In 2014 wordt Nederland geconfronteerd met conflicten in de Oekraïne, in Mali, Syrië en Irak. Het zijn alle asymmetrische conflicten, geen 'cleane' confrontaties tussen staten, maar onoverzichtelijke situaties waarin de juridische kwalificaties van partijen vaak willekeurig opgeplakte etiketten lijken. Terroristen of vrijheidstrijders? Of beide? Strijders voor een op zichzelf legitiem doel die zich van onaanvaardbare middelen bedienen? Voor een summier vergelijking 1914/2014 heb ik gekozen voor een conflict waarbij Nederlandse troepen actief betrokken zijn: het gewapend optreden tegen de 'Islamitische Staat' (hierna: IS) – te kwalificeren als een 'opstandige beweging' in de staten Syrië en Irak. Nederland is lid van een heterogene coalitie, op het ogenblik bestaande uit de regering van Irak, het bewind van de autonome regio Koerdistan, Syrische en Irakese gewapende bewegingen en een groep Westerse staten geleid door de VS.

Zowel in Syrië als in Irak is het duidelijk dat de internationaal erkende regeringen van die staten het feitelijk gezag over hun territorium voor een groot deel verloren hebben. Voor Syrië geldt bovendien dat vele staten – althans formeel – er blij van hebben gegeven dat zij de regering-Assad niet langer als het legitieme gezag van de Syrische staat erkennen. In Syrië woedt volgens deze opvatting dus een burgeroorlog. In beginsel zou daar voor beide partijen bij het Tweede Aanvullend Protocol bij de Conventies van Genève (1977) gelden als Syrië daarbij partij zou zijn. Hoewel dit niet het geval is, bestaat in elk geval de plicht algemene beginselen van gewoonterecht na te leven, met name de mensenrechten en de beginselen van menselijkheid, zoals in de preambule van het Protocol II vermeld.³³ Volgens betrouwbare beschrijvingen hebben zowel het bewind-Assad als zijn tegenstanders zich schuldig gemaakt aan systematische schendingen van zowel de mensenrechten als het humanitair recht. Aangezien de Syrische oppositie totnogtoe geen gezaghebbende overkoepelende 'alternatieve regering' heeft voortgebracht is toerekening van aansprakelijkheid voor schendingen van internationale verplichtingen in vele gevallen slecht mogelijk. De houding van derden tegenover de deelnemers aan de strijd in Irak en Syrië lijkt bepaald door politieke overwegingen. Zo is bijvoorbeeld de positie van Turkije curieus. Het heeft op zijn grondgebied kennelijk de organisatie van verzet tegen het regime-Assad geduld, wellicht zelfs bevorderd. Het heeft zijn (Koerdische) onderdanen niet toegestaan deel te nemen aan de strijd tegen IS in de Syrische grensstad

³² C.G. Roelofsen 'International Arbitration and Courts', in B. Fassbender en A. Peters (eds.), *The Oxford Handbook of the History of International Law* (Oxford University Press Oxford 2012), p. 166.

³³ Roberts en Guelff (n. 10).

Kobani, maar het staat Irakse Koerden toe hun Syrische ‘broeders’ te hulp te komen.³⁴ Welk etiket past hier? Neutraliteitsrecht is in elk geval niet van toepassing.

De missie van de Westerse ‘coalition of the willing’ lijkt juridisch beter te bepalen. Het gaat in elk geval om bijstand aan de Irakese regering en de autonome Koerdische regio. Maar wat is de titel voor gewapende acties op Syrisch grondgebied? Deze mogen volgens verklaringen niet opgevat worden als een interventie ter ondersteuning van de regering-Assad. De Irakese regering geldt dus als ‘wettige regering’, het regime-Assad slechts als *de facto*-bewind? Betekent dit ook dat schendingen van het humanitair recht, begaan door het regime-Assad en de IS strafbaar zijn en een rechtvaardiging voor humanitaire interventie vormen, maar dat vergelijkbaar optreden door Iraakse milities die de regering steunen en door Koerdische strijders tegen IS niet vervolgd wordt? Het zou verbazen als in een strijd die nauw samenhangt met sektarische tegenstellingen en die voor een belangrijk deel gevoerd wordt door strijdgroepen van vrijwilligers vrijwel zonder formele organisatie, de schendingen van het humanitair recht *niet* aan beide zijden zouden voorkomen.³⁵ In ogenblikken van bezorgdheid kan men zich zelfs afvragen of steun aan dergelijke ongeregelde combattanten juridische aansprakelijkheid met zich brengt. De jurist van een eeuw geleden zou de elementen van de discussie over francs-tireurs herkend hebben.³⁶

De Nederlandse samenleving belandde in 1914 van de ene dag op de andere in een nieuwe, dreigende situatie. Die ervaring is voor ons de laatste jaren herkenbaar geworden. De crises waarmee wij geconfronteerd worden, in de Arabische wereld en in Oost-Europa, lijken wat verder van huis dan de Duitse inval in België, maar in een gekrompen wereld zijn zij toch angstig nabij. De stroom van asielvragers uit Syrië en Irak roept reminiscenties op aan de Belgische vluchtelingen van 1914. Onze zekerheden, het geloof in een vreedzame Europese ontwikkeling na 1989 (val van de Berlijnse muur) en 1991 (uiteenvallen van de Sowjet-Unie) zijn verdwenen. Het begrip ‘geopolitiek’ maakt een opmerkelijke come-back in een nieuwe gedaante. Het lijkt niet meer, zoals bij zijn formulering door de Britse geograaf MacKinder (circa 1920) en tijdens de ‘Koude Oorlog’ de verklaring van een noodzakelijkerwijs op territoriale structuren gebaseerde politiek, maar lijkt geworden tot een *rechtvaardiging* op zichzelf van gewapende interventie/steun aan opstandige bewegingen. Juridische verplichtingen worden daarmee naar de achtergrond geschoven. Immers: ‘Not kennt kein Gebot’. En inderdaad: de eisen die de internationale rechtsorde stelt beperken de handelingsvrijheid van staten. In chaotische situaties is het vaak aantrekkelijk juridische overwegingen terzijde te stellen. Voorzichtig schipperen met een beroep op formele regels is niet ‘sexy’, maar noodzakelijk en op de lange termijn lonend.

³⁴ *Le Monde Diplomatique* november 2014 ‘Les Kurdes, combien de divisions ?’

³⁵ Zie Trouw 24 oktober jl. voor een – later gedesavoueerde – bekentenis van een Koerdische strijder.

³⁶ Verg. hierboven, n. 4.

OPINIE

De situatie in 2014 is in vele opzichten fundamenteel verschillend van die van 1914. Nieuwe risico's en geheel nieuwe mogelijkheden tot internationale samenwerking zijn ontstaan. Wat sinds 1914 echter niet veranderd is zijn de fundamentele eisen die juist in crises aan diplomaten en juristen gesteld worden. Prudentie, vasthoudendheid, schokbestendigheid en improvisatievermogen zijn nodig. Aan die deugden dankt het nationale kabinet-Cort van der Linden zijn indrukwekkende staat van dienst.
