

## Beschouwing

# Internationaal recht versus harde realpolitik

## Hoe MH17 de Nederlands-Russische relatie nog lang zal belasten

Tony van der Togt

**De Syrië-crisis en de Russische bombardementen op burgerdoelen bij Aleppo hebben ertoe geleid dat binnen de EU steeds sterkere twijfels rijzen op welke basis nog met Rusland kan worden samengewerkt. Frankrijk beschuldigde Rusland rechtstreeks van oorlogsmisdaden, de Britse minister van Buitenlandse Zaken noemde Rusland een “pariah state” en de roep om extra westerse sancties wordt sterker. Voorts lijkt ook een oplossing van de Oekraïne-crisis nog geenszins in zicht en dreigt Rusland met tegenmaatregelen wanneer de NAVO de Oost-Europese bondgenoten militair versterkt. Een nieuw soort Koude Oorlog dient zich aan.**

In dit licht doet ook de harde Russische reactie op de recente presentatie van de voorlopige bevindingen van het strafrechtelijk onderzoek door het Joint Investigation Team (JIT) naar de verantwoordelijken voor het neerschieten van MH17 de vraag rijzen of de door Nederland gekozen internationaalrechtelijke aanpak niet onwerkbaar blijkt. Nederland blijft proberen de MH17-tragedie te depolitiseren en het aanwijzen van de schuldigen in handen te leggen van het Openbaar Ministerie. In dit verband werd tot nu toe ook elke directe verwijzing naar Russische betrokkenheid vermeden. Het doel hiervan is Rusland alsnog tot constructieve medewerking te bewegen bij de internationale onderzoeken naar de oorzaken en verantwoordelijken voor de ramp. De kans daarop wordt echter steeds kleiner.

### Realpolitik

Moskou heeft steeds voor een harde real-politieke opstelling gekozen met als grondslag de ontkenning van enige Russische militaire betrokkenheid bij het conflict in Oost-Oekraïne. Waar het onderzoek nu steeds dichterbij de buurt komt van harde bewijzen voor het tegendeel, zaait Rusland bewust verwarring en twijfel met betrekking tot de neutraliteit en integriteit van het onderzoek.<sup>1</sup> Russische “objectieve bewijzen” zouden niet zijn meegenomen en het JIT wordt beschuldigd van een vooringenomen en partijdige opstelling. Dit was ook al eerder bij het eindrapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid het geval. De Onderzoeksraad had een complete annex nodig om alle Russische bezwaren feitelijk en zakelijk te weerleggen.<sup>2</sup>

De Russen hebben hierbij hun eigen geloofwaardigheid niet vergroot door telkens met een andere versie van hun eigen verhaal te komen, waarop hun bewijslast wordt aangepast. Eerst moest het een Oekraïens gevechtsvliegtuig zijn geweest. Nadat door onderzoeksbureau Bellingcat al was aangetoond dat er met de Russische bewijslast was geknoeid<sup>3</sup>, was het ineens toch een Buk-raket, maar dan een Oekraïense: nieuwe (nog niet overgedragen) radarbeelden zouden nu moeten aantonen dat er geen Buk kan zijn afgeschoten vanuit door separatisten beheerst terrein.

De conclusie van het JIT dat de Buk-installatie uit Rusland kwam en later naar Rusland terugkeerde, is in Moskou hard aangekomen. Nu werd immers voor het eerst ook vanuit de onderzoeken gewezen op directe Russische betrokkenheid.

De Russische reactie schoot op haar beurt weer bij de Nederlandse regering in het verkeerde keelgat. Zowel premier Rutte als minister Koenders vond de Russische politiek van bewust twijfel zaaien over de integriteit en objectiviteit van het onderzoek absoluut onaanvaardbaar. De Russische ambassadeur in Den Haag werd dan ook op het matje geroepen. Hetzelfde deed Moskou met de Nederlandse ambassadeur aldaar.

Weliswaar werd de deur naar toekomstige samenwerking met Rusland bij het verdere JIT-onderzoek nog niet helemaal dichtgegooid en werd niet de Russische eis herhaald van een geheel nieuw internationaal onderzoek. Toch lijkt een open en constructieve Russische medewerking bij de uitvoering van VN-Veiligheidsraadresolutie 2166 niet langer een realistisch perspectief. Daarmee lijkt ook een berechting van uiteindelijk aan te wijzen Russische betrokkenen (waaronder bijna zeker militairen van de 53<sup>ste</sup> luchtverdedigingsbrigade uit Koersk<sup>4</sup>) nog hooguit een *in absentia* proces te kunnen worden, zolang Rusland blijft volharden in de ontkenning van enige militaire betrokkenheid.

Wordt dit daarmee uiteindelijk een zaak zoals in Londen rond de moord op Litvinenko<sup>5</sup> en komen Russische daders hiermee feitelijk weg? En gaat dit de bilaterale betrekkingen langdurig belasten, zoals ook de relatie tussen Londen en Moskou nog altijd lijdt onder de gevolgen van de moord op Litvinenko?

### **Internationale benadering**

Er is minstens één duidelijk verschil tussen MH17 en de Litvinenko-zaak: deze zaak is vanaf het begin duidelijker geïnternationaliseerd. Niet alleen kwamen de slachtoffers uit diverse landen en was het een Maleisisch toestel. In de VN-Veiligheidsraad werd resolutie 2166 (2014) aangenomen die VN-lidstaten verplicht volledige medewerking te verlenen bij opsporing en berechting van de daders (een voorstel voor instelling van een VN-tribunaal stuitte op een Russisch veto).

Dit betekent echter niet dat hiermee Russische medewerking verzekerd is. De afgelopen jaren is de Russische houding tegenover internationaal recht steeds sterker politiek geïnstrumentaliseerd en onttrekt Rusland zich steeds meer aan internationaalrechtelijke verplichtingen, wanneer dit het land als “grote mogendheid” in zijn real-politieke benadering uitkomt.<sup>6</sup>

De Nederlandse internationaalrechtelijke benadering loopt hiermee uiteindelijk keihard vast op Russische realpolitik en staatsraison. Hoe kan Nederland er alsnog voor zorgen dat de nabestaanden morele genoegdoening krijgen en dat het hiervoor noodzakelijke proces van waarheidsvinding en berechting internationaal op de agenda blijft staan? Hierbij lijkt Nederland er vooral bij gebaat, dat dit niet verengd wordt tot een bilateraal Nederlands-Russisch geschil, maar dat Nederland zich breed gesteund weet door de internationale gemeenschap.

Voorlopig zal de ingezette internationaalrechtelijke weg nog verder moeten worden gevolgd. Dat Rusland alsnog constructief gaat meewerken is echter nagenoeg uitgesloten.

Zonder deze Russische medewerking is de kans op het rondkrijgen van een internationale strafzaak echter buitengewoon moeilijk, zo niet onmogelijk.

Wellicht kan het Internationaal Strafhof (ICC) er nog bij betrokken worden, nu Oekraïne de rechtsmacht hiervan heeft erkend, wat de weg vrijmaakt voor een onderzoek naar oorlogsmisdaden begaan op Oekraïens grondgebied. Hoewel Rusland geen partij is bij het ICC, kunnen alle betrokkenen bij dergelijke misdaden onderwerp van onderzoek zijn, ongeacht hun nationaliteit. Wanneer het Hof tot de conclusie komt dat het neerschieten van MH17 onder oorlogsmisdaden valt, kan de focus van het onderzoek zich verder uitbreiden tot diegenen die in de Russische militaire of civiele hiërarchie hiervoor verantwoordelijk zijn.<sup>7</sup> Interessant hierbij is dat het ICC inmiddels ook een vergelijkbaar onderzoek is gestart naar oorlogsmisdaden begaan in de Russisch-Georgische oorlog van 2008. En dat Frankrijk recent heeft aangekondigd in contact te treden met het ICC over mogelijke Russische en Syrische oorlogsmisdaden bij het bombarderen van civiele doelen in Aleppo.

Dat laatste is nog op een andere manier interessant. Wanneer je naar de reacties kijkt van andere landen op het JIT-rapport, verwijzen slechts enkele landen expliciet naar Rusland. De meeste verklaringen, waaronder die van de EU, verwelkomen het rapport slechts in algemene termen als een belangrijke stap bij waarheidsvinding en berechting.

### **Sancties?**

Mocht iedere internationale rechtsgang uiteindelijk door Rusland gefrustreerd worden, dan zouden additionele sancties tegen Rusland wellicht nog in beeld kunnen komen om de verantwoordelijken toch nog op enigerlei wijze te bestraffen. Dergelijke sancties hebben echter alleen zin, wanneer hiervoor een breed internationaal draagvlak bestaat. Het feit dat Frankrijk (geen groot voorstander van de huidige sancties tegen Rusland) nu rond Syrië tot de conclusie lijkt te komen dat er met Rusland niet valt samen te werken, kan wellicht tot een kentering leiden, wanneer eenzelfde conclusie ook wordt getrokken met betrekking tot het Oekraïne-conflict.

Elke internationale rechtsgang zal jaren gaan duren en brengt het risico met zich mee dat een groot deel van de internationale gemeenschap dit allang is vergeten, wanneer Russische betrokkenheid ook juridisch onomstotelijk komt vast te staan.

Wanneer ook de volgende Nederlandse regering wil blijven inzetten op berechting van de daders en morele genoegdoening voor de nabestaanden, zal zij deze zaak internationaal-politiek op de agenda moeten houden, ook in de VN-Veiligheidsraad waarvan Nederland in 2018 deel uitmaakt.

Daarbij zal Rusland niet alsnog willen toegeven (met presidentsverkiezingen voor 2018 in het verschiet) dat het toch politiek en militair verantwoordelijkheid draagt voor de crisis in Oost-Oekraïne. Internationale druk heeft Rusland tot nu toe redelijk kunnen weerstaan, zolang het Westen slechts met moeite de eenheid op sanctie-gebied heeft weten te bewaren en onduidelijk is hoe de verkiezingen in de VS, Frankrijk en Duitsland zullen uitpakken.

Een volgend kabinet zal hierop zijn strategie moeten aanpassen en verwachtingen, ook bij de nabestaanden, moeten temperen. Afronding van het proces van waarheidsvinding en eventuele sancties als strafmaatregel in verband met bredere Russische oorlogsmisdaden in meerdere conflicten (Georgië, Oekraïne en Syrië) zijn zaken van lange adem. MH17 zal daarmee de Nederlands-Russische relatie nog lang blijven belasten. Het zou goed zijn wanneer eenieder (ook in het bedrijfsleven) zich hiervan bewust is.

Tony van der Togt is als Senior Research Fellow verbonden aan Instituut Clingendael.

---

<sup>1</sup> Een goed overzicht van alle Russische desinformatie die rond het JIT-rapport werd verspreid is te vinden in de wekelijkse afleveringen van de door de EU uitgegeven Disinformation Reviews van oktober 2016: <http://eeas.europa.eu>.

<sup>2</sup> Zie annex bij brief Onderzoeksraad aan Russian Civil Aviation board: <https://www.onderzoeksraad.nl>.

<sup>3</sup> Zie [www.bellingcat.com](http://www.bellingcat.com).

<sup>4</sup> Zie Bellingcats meest uitvoerige rapport na twee jaar onderzoek: 'MH17. The open source investigation two years later', [www.bellingcat.com](http://www.bellingcat.com).

<sup>5</sup> Polonium-moord op de Russische dissident en klokkenluider, ex-inlichtingenofficier Alexander Litvinenko; de Russische daders (ook afkomstig uit de inlichtingendienst) werden door het Britse Openbaar Ministerie aangewezen, maar Rusland weigerde uitlevering.

<sup>6</sup> Voor een goed overzicht van de veranderde Russische opstelling: Lauri Mälksoo, *Russian Approaches to International Law*, (2015).

<sup>7</sup> Zie Alexandre Prezanti, 'International justice comes to Ukraine', commentaar voor European Council on Foreign Relations, 21 september 2015: [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu).