

Kneppers-Heijner

niet aan de Eerste Kamer is om in te stemmen met het slaan van een Koninklijk Besluit. De tweede reden is dat de VVD-fractie de voortvarendheid van de minister op dit onderwerp steunt.

Mijn fractie heeft gemerkt dat de coöperatieve instemming van de energiebedrijven niet optimaal is en spoort de minister daarom aan om een adequaat toezicht niet alleen toe te zeggen maar ook te organiseren, opdat de splitsing ordentelijk en tijdig wordt gerealiseerd.

□

De heer **Reuten** (SP): Voorzitter. Het voornemen van de minister, neergelegd in haar brief van 7 juni 2007, stuit bij de SP-fractie op bezwaren, zoals aangegeven in eerste termijn en het daarop volgende debat. Een aantal van deze bezwaren vind ik terug in de overwegingen van de motie-Doek c.s., overwegingen waarbij mijn fractie zich derhalve aansluit.

De conclusie van de motie sluit echter onvoldoende aan bij de overwegingen. A fortiori sluit deze onvoldoende aan bij de ruimere bezwaren van de SP-fractie. De SP-fractie en, naar ik proef, een meerderheid van de Kamer vinden dat het slaan van het Koninklijk Besluit uitvoering geeft aan een wet die in de huidige situatie een slechte wet is. Aangezien de motie en de uitvoering ervan onvoldoende garanties geven dat de minister aan de bezwaren van mijn fractie tegemoetkomt, stemmen wij tegen de motie.

In stemming komt de motie-Doek c.s. (30312, N).

De **voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van het CDA, de ChristenUnie, GroenLinks, de PvdA, de PvdD en de SGP voor deze motie hebben gestemd en die van de overige fracties ertegen, zodat zij is aangenomen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De **voorzitter**: Ik geef het woord aan de minister van Defensie voor het afleggen van een verklaring.

Minister **Van Middelkoop**: Voorzitter. Mijn dank dat ik met uw instemming een verklaring mag afleggen, alvorens wij het debat over het adequaat volkenrechtelijk mandaat voortzetten.

Vanmorgen om kwart over tien Afghaanse tijd is op de bazaar in Deh Rawod, Uruzgan, een autobom ontploft. Bij deze aanslag zijn zeven Nederlandse militairen gewond geraakt. De toestand van één van hen is kritiek; de toestand van de overigen is stabiel. De gewonden zijn overgebracht naar het hospitaal in Kamp Holland in Tarin Kowt, elders in de provincie.

Op het moment van de aanslag voerden de militairen een patrouille uit in Deh Rawod. De aanslag is doelbewust op een drukke locatie uitgevoerd. Er waren op het moment van de aanslag veel burgers op de bazaar aanwezig. Bij de aanslag zijn dan ook naar schatting vijf tot tien Afghaanse burgers omgekomen en vijftien tot twintig gewond geraakt. Onder hen zijn vrouwen en kinderen. Deze aanslag bewijst wederom dat de Taliban er doelbewust op uit is om slachtoffers onder de Afghaanse bevolking te maken. Ik wil hierbij dan ook mijn medeleven aan president Karzai betuigen voor het verlies van zo veel onschuldige burgers. In dat medele-

ven betrek ik natuurlijk ook de familie van de gewonde Nederlandse militairen. Op dit moment zijn Nederlandse militairen ter plaatse om de gewonde burgers te behandelen. Enkelen van hen zijn door militairen voor verdere behandeling ondergebracht in ziekenhuizen in de omgeving.

Helaas is het niet gelukt om de familie van de betrokken militairen van het tragische nieuws op de hoogte te stellen, voordat de media hierover berichtten. Mijn departement doet er alles aan om de familie zo snel mogelijk te informeren, want dat is de hoofdregel. Nu het nieuws echter reeds via internationale media bekend is gemaakt, is het noodzakelijk om af te wijken van de standaardprocedures en de informatie eerder vrij te geven dan wenselijk is.

De **voorzitter**: Ook wij leven mee met allen die hierdoor getroffen zijn.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **de brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie van 22 juni 2007 inzake een adequaat volkenrechtelijk mandaat bij de uitzending van militairen (30800-V, nr. B).**

(Zie vergadering van 9 juli 2007.)

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Verhagen**: Voorzitter. De notitie Rechtsgrondslag en mandaat van missies met deelname van Nederlandse militaire eenheden die collega Van Middelkoop en ik u hebben toegezonden, begint met een uitspraak van de vorige secretaris-generaal van de Verenigde Naties Kofi Annan. Die uitspraak maakt duidelijk met welk soort dilemma's de internationale gemeenschap te maken kan krijgen bij grensoverschrijdend militair optreden. Dat zijn dus ook de dilemma's van het buitenlandse beleid en van het veiligheidsbeleid van Nederland.

De regering kan echter niet volstaan met de constatering dat er dilemma's zijn. Zij moet ook keuzes maken en dat is de afgelopen jaren bij diverse gelegenheden gebeurd. De meest in het oog springende voorbeelden hiervan zijn de Nederlandse deelname aan het NAVO-optreden in 1999 in Kosovo en de verlening van politieke steun aan het militaire optreden in Irak in 2003. Over deze keuzes is met het parlement uitvoerig van gedachten gewisseld. Voor die gemaakte keuzes is de benodigde parlementaire steun verkregen.

Ik pak die kwestie maar meteen op: ik beluister dat enkele leden van de Eerste Kamer – de heren De Vries, Schouw en Vliegenthart – de discussie willen overdoen over de vraag of de politieke steun aan de inval in Irak wel op goede gronden berust. Ik stel vast dat de regering daartoe besloten had op basis van wat wij nu zouden noemen "een adequaat volkenrechtelijk mandaat". Dat mandaat was gelegen in diverse resoluties van de Veiligheidsraad, zoals minister-president Balkenende destijds in de Tweede Kamer heeft aangegeven. Die resoluties legitimeerden naar de opvatting van de regering het gebruik van geweld om indien nodig de

Verhagen

naleving van die resoluties af te dwingen. Voor die opvatting is de steun van het parlement verkregen.

Natuurlijk waren er – internationaal en nationaal – verschillen van opvatting over de politieke wenselijkheid van de inval en over de rechtsgrond. Ik spreek ook niet over een onomstreden volkenrechtelijk mandaat; ik spreek over een adequaat volkenrechtelijk mandaat, dat wil zeggen toereikend. Dat debat ben ik indertijd graag aangegaan. Het is in alle openheid gevoerd. Het doel van deze notitie is_

De heer **De Vries** (PvdA): Voorzitter. Het zal de minister toch niet verbaasd hebben dat het verschijnen van deze notitie vragen oproep over het verleden. Uit de notitie blijkt dat er alleen maar sprake kan zijn van een interventie als er voldaan is aan twee vereisten, namelijk die van een rechtsgrond en die van een adequaat mandaat. Daarom heeft iedereen gekeken hoe dat indertijd zat. De vraag is of er inderdaad een rechtsgrond was, zoals in deze notitie werd aangegeven. Voor zover ik kan zien, was er geen sprake van enig mandaat. Dat roept dan toch de vraag op of indertijd bij de beoordeling van de adequaatheid van rechtsgrond en mandaat wel de juiste beslissing is genomen?

Minister **Verhagen**: Het vereiste van een volkenrechtelijke rechtsgrondslag was er al in het verleden en het blijft ook in de toekomst gelden. Daar doet deze notitie niets aan af. Er wordt dus ook in het geheel niet teruggekomen op de verlening van politieke steun ten tijde van de inval in Irak. Ook toen was er sprake van een adequaat volkenrechtelijk mandaat. Om de heer De Vries helemaal gelukkig te maken, mag ik citeren uit een verklaring die de toenmalige voorzitter van de PvdA-fractie, de heer Bos, en de toenmalige voorzitter van de CDA-fractie, de heer Balkenende, op 24 maart 2003 hebben uitgegeven. Daarin verklaren zij: partijen – dat zijn dus CDA en PvdA – zijn het erover eens dat in de ontstane situatie Nederland zich aan de zijde van de coalitie opstelt. Partijen accepteren – dat is aanvaarden – het beroep op resolutie 1441 als feitelijke grondslag voor de interventie en zijn van oordeel dat daarnaast het belang van het herstel van de internationale rechtsorde en het belang van het Iraakse volk rechtvaardigen dat Saddam Hoessein zo snel mogelijk wordt ontwapend. De rechtmatigheid van het huidige coalitieoptreden in Irak houdt partijen – zijnde de PvdA en het CDA – dus niet langer verdeeld. Ondertekend: de heer Bos en de heer Balkenende.

De heer **De Vries** (PvdA): Ik denk dat beide heren toen ook nog niet van uw notitie kennis hadden genomen. Onze opgave is nu om te kijken of het optreden in het verleden zich verdraagt met datgene wat de regering volkenrechtelijk geoorloofd acht. U zegt dat er indertijd een rechtsgrondslag was, maar als ik naar hoofdstuk 7 kijk, dan zijn er voor niet-militaire maatregelen en voor militaire maatregelen nog nadere besluiten nodig van de Veiligheidsraad. Die waren er niet. Er was geen mandaat. Misschien kunt u dit punt ook meenemen. In het licht van uw eigen notitie was toch sprake van een tekortschietende internationaalrechtelijke inbedding.

Minister **Verhagen**: Dat is feitelijk onjuist. Zoals ik in het vorige debat over deze zaak in de Tweede Kamer al zei, hebben veel juristen – en ik heb alle respect voor deze

juristen – het optreden volstrekt legitiem gevonden en de rechtsgrondslag in het samenstel van resoluties adequaat geacht. Met andere woorden: juist omdat in de resoluties gesproken werd over “serious consequences” en “all necessary means” om de naleving van deze resoluties zo nodig met geweld af te dwingen, vond men dat er sprake was van een adequaat volkenrechtelijk mandaat. Dat was de stelling van de toenmalige regering. De meerderheid in de Tweede Kamer heeft die stelling onderschreven.

De heer **De Vries** (PvdA): Dat het omstreden is, zal wel zo blijven en dat er een meerderheid in de Tweede Kamer was: met alle respect, maar dat is een politiek oordeel. Daar kan een regering heel gelukkig mee zijn, maar het is geen rechtsorde. Wat u ons hebt voorgelegd is een notitie over volkenrecht. Als ik mij hoofdstuk 7 van het handvest voor ogen haal, dan staat daar volstrekt duidelijk dat er een nadrukkelijk mandaat moet zijn voor het gebruik van geweld. Dat vindt u in die resoluties niet terug. Er moet een mandaat zijn. Daar schrijft u ook over in uw notitie. U bent nu twee keer niet ingegaan op mijn vraag daarover, maar voor de inval in Irak was er geen mandaat naast de rechtsgrondslag die op zichzelf betwistbaar was.

Minister **Verhagen**: De rechtsgrondslag werd door het kabinet als voldoende, als adequaat bestempeld. Men vond dat er voldoende legitimatie was op basis van het samenstel van resoluties. Dat is daarna met het parlement besproken en daar is ook voldoende parlementaire steun voor verkregen. Ik heb daarnaast nog de verklaring van de toenmalige fractievoorzitter van de PvdA voorgelegd waarin hij heel nadrukkelijk stelt dat hij de feitelijke grondslag voor de interventie accepteert, inclusief de rechtmatigheid van de inval.

De heer **De Vries** (PvdA): Daar hebben wij het net al even over gehad. Ik heb groot respect voor alle mensen die bij dat soort verklaringen zijn betrokken, maar ik heb ook veel respect voor het stuk dat u op tafel hebt gelegd. U zegt daarin dat er slechts aan de internationale rechtsregels wordt voldaan als aan twee voorwaarden is voldaan, namelijk dat er een rechtsgrondslag is en er sprake is van een nadrukkelijk mandaat. Over het mandaat zwijgt u, maar in uw eigen notitie formuleert u dat wel als een vereiste om een actie rechtmatig te maken.

Minister **Verhagen**: Het vorige kabinet heeft aangetoond – dat is in lijn met deze notitie – dat er voor het verlenen van politieke steun een volkenrechtelijk mandaat aanwezig was. Ik ben overigens blij met de waardering die u uitspreekt voor deze notitie, zodat wij een bredere discussie kunnen voeren dan alleen over Irak. Ik meende dat ik dit toch aan de orde moest stellen omdat u gisteren zo nadrukkelijk stilstond bij Irak.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Ik wil nog even terugkomen op wat de minister zei voor zijn interruptiedebat met de heer De Vries, want dat was wel interessant. Hij zei dat hij een aantal juristen heeft geraadpleegd – hij sprak zelfs een zekere waardering voor hen uit – en dat zij uiteindelijk tot de conclusie kwamen dat er sprake was van legitimiteit. Dat is interessant, want legitimiteit is niet hetzelfde als rechtmatigheid. Legitimiteit kan uit veel

Verhagen

dingen voortvloeien, zoals uit morele overwegingen. Kan de minister nog eens duidelijk zeggen of hij spreekt van een rechtmatige actie, volkenrechtelijk gezien, of van een legitieme actie?

Minister **Verhagen**: Naar de mening van de toenmalige regering was er sprake van voldoende rechtsgrondslag op basis van de resoluties voor het gebruik van geweld om daarmee zo nodig de naleving van deze resoluties af te dwingen.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Ik vroeg niet naar het standpunt van de regering, want dat is ons bekend. De minister refereerde aan het standpunt van de juristen. Ik vroeg uitdrukkelijk of de juristen hebben gezegd dat het om een legitieme actie ging of om een rechtmatige actie.

Minister **Verhagen**: Ook daarover is uitvoerig van gedachten gewisseld in eerdere debatten. Dat heeft ertoe geleid dat de regering in de Tweede Kamer heeft gezegd dat een nieuwe resolutie politiek wenselijk was, maar dat die niet noodzakelijk was. Ten aanzien van de onderbouwing van die standpunten, bestaan verschillende opvattingen. Er zijn ambtelijke notities gemaakt. De regering vond daarin de basis voor het standpunt dat zij heeft ingenomen. Mijn antwoord is dus: ja, die boden naar de mening van de regering de onderbouwing van haar standpunt.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Dat vroeg ik niet. Ik vroeg wat de juristen ervan vonden. Ik concludeer op basis van het antwoord van de minister dat er blijkbaar ook juristen waren die vonden dat er geen sprake was van rechtmatigheid.

Minister **Verhagen**: Naderhand hebben tal van discussies plaatsgevonden. Verschillende juristen hebben daarin gezegd dat er geen sprake was van voldoende rechtsgrond en anderen zeiden dat dit wel het geval was. De heer De Vries zei dat ik geen respect heb voor het recht. Ik heb daar zeer veel respect voor. Als ik in een rechtszaal één jurist een verdachte hoor verdedigen en een andere jurist vanuit het Openbaar Ministerie een ander verhaal hoor houden, wil dat niet zeggen dat de een gelijk heeft en de ander niet. Ik zou daarmee niet willen zeggen dat ik geen respect heb voor juristen, zoals de heer De Vries gisteren suggereerde.

De heer **Schouw** (D66): Ik heb een vraag over de resoluties. Ik begrijp dat de minister namens het kabinet betoogt dat eigenlijk een cocktail aan resoluties ten grondslag heeft gelegen aan het handelen. Hij noemde echter ook resolutie 1441. Is dat nu de resolutie waaruit het toenmalige kabinet heeft afgeleid dat gebruik van gewapend geweld werd toegestaan?

Minister **Verhagen**: De minister-president en de regering hebben meermalen gezegd dat er sprake was van een samenstel van resoluties van de Veiligheidsraad dat hierover ging, waaronder resolutie 1441. In deze resoluties komen de termen "all necessary means" en "serious consequences" voor.

De heer **Schouw** (D66): Ik ben vrij nauwkeurig geweest in mijn bijdrage in eerste termijn. Resolutie 1441 gaat niet over het gebruik van gewapend geweld, dat is

volgens mij een feit. Ik vraag de minister om dat feit te erkennen of te ontkennen. Er is een andere resolutie, namelijk resolutie 678, waarin wordt gesproken over "necessary means". Die resolutie gaat echter over het herstel van de soevereiniteit van Koeweit. Kan de minister dat bevestigen of ontkennen? Zijn er nog meer resoluties in deze grabbelton van resoluties die het kabinet kennelijk toch willekeurig – zo komt het in elk geval over – heeft gebruikt, net zo willekeurig als het plukken uit adviezen van juristen? Dat plukken uit adviezen kunnen wij niet controleren omdat de minister kennelijk nog niet bereid is om de Kamer die stukken ter hand te stellen.

Minister **Verhagen**: Het mandaat is opgenomen in het samenstel van de resoluties van de Veiligheidsraad, in het bijzonder de resoluties 678, 687 en 1441. Dat is geen grabbelton. Als ik het heb over resoluties van de Veiligheidsraad die over één land gaan, heb ik het niet over een grabbelton. Ik spreek dan over het mandaat om op te kunnen treden, om de naleving van resoluties die wij serieus nemen af te dwingen. Ik dacht in elk geval, mede op basis van dit debat, dat wij deze resoluties serieus nemen. Derhalve is er geen sprake van een grabbelton. De rechtsgrondslag schuilt in de stelselmattige overtreding, niet-naleving en niet-nakoming, door Saddam Hoessein van die resoluties van de Veiligheidsraad en de bedreiging van de internationale veiligheid en vrede die daarvan uitging. Ook dat staat in het Handvest. Je kunt je beroepen op de betreffende artikelen in het Handvest als je de internationale rechtsorde wilt handhaven.

De heer **Vliegenthart** (SP): Wij voeren dit debat ook om te leren voor de toekomst. Begrijp ik het goed dat op basis van de notitie er ook in de toekomst in een scenario als Irak bij een inval in een ander land door de Nederlandse regering steun zal worden verleend?

Minister **Verhagen**: Dat sluit ik niet uit. Uiteindelijk gaat het bij dit soort zaken om politieke keuzes. In deze notitie is een kader geschapen waaraan de regering haar eigen handelen kan toetsen en dat de Kamer ook kan gebruiken om zich een oordeel aan te meten over de keuzes die de regering heeft gemaakt.

De heer **Vliegenthart** (SP): Als dat het geval is, is het volgens mij van bijzonder groot belang dat wij nog eens goed bekijken wat er rond de besluitvorming met betrekking tot Irak is gebeurd. Ik begrijp dat daar nog wel verschil van mening over bestaat.

De heer **De Graaf** (VVD): Dit is precies waar mijn fractie bang voor was, namelijk dat dit debat in een welles-nietesverhaal zou ontaarden terwijl het over grotere belangen zou moeten gaan. Ik stel vast dat zowel het vorige kabinet, dat van een andere samenstelling was, als het huidige kabinet van mening is en kennelijk blijft dat er sprake was van een adequaat volkenrechtelijk mandaat in 2003. Daarover worden wij het dus kennelijk niet eens. Wij kunnen hierover tot vanavond acht uur praten, maar dit zal daarmee niet veranderen. Ik roep de Kamer op om niet in een welles-nietesdebat te blijven hangen. Dat zou ik jammer vinden.

De heer **Russell** (CDA): Ik heb gehoord dat de minister

Verhagen

de heer De Vries de verklaring voorhield, die is afgegeven door de fracties van de PvdA en het CDA op 24 maart 2003. Ik heb de reactie daarop van de heer De Vries niet gehoord. Neemt hij afstand van deze toenmalige verklaring van de fractie van de PvdA, of doet hij dat niet? Hij praatte daar wat omheen, maar het gaat hierbij om een heldere verklaring. Die is nu niet veranderd.

De heer **De Vries** (PvdA): Ik ben daarop wel ingegaan. Ik heb namelijk gezegd dat ik ook die verklaringen van door mij allemaal zeer gerespecteerde personen, wil bezien in het licht van deze notitie. Ik kan daaraan toevoegen dat deze verklaring, die indertijd is opgesteld door de formateurs, als ik het goed heb zelfs door de heer Donner, spreekt van een feitelijke grondslag, niet van een rechtsgrondslag. Daarin zit een tamelijk fundamenteel verschil met het onderwerp waarover wij het nu hebben. Wij spreken vandaag namelijk over rechtsgrondslagen, niet over zaken waarop men zich feitelijk beroept.

De heer **Russell** (CDA): Ik wijs de heer De Vries erop dat de notitie er indertijd nog niet was. Hij verbindt nu dus twee zaken met elkaar die niet met elkaar te verbinden zijn. Er is een verklaring van 24 maart 2003. Het is handig van de heer De Vries om nu op het woordje "feitelijk" in te haken. Er staat echter ook dat de rechtmatigheid van het huidige coalitieoptreden in Irak partijen niet langer verdeeld houdt. Dat is een heel heldere uitspraak. Er wordt gesproken over rechtmatigheid; dat is een juridisch begrip. Daarover gaat het vandaag. Onderschrijft de heer De Vries dat de fractie van de PvdA indertijd de rechtmatigheid van het optreden heeft vastgesteld, of neemt hij daarvan afstand? Dit is een heel heldere vraag. Hij moet daar niet omheen draaien.

De heer **De Vries** (PvdA): Het is niet correct om te zeggen dat ik het woordje "feitelijk" invoeg. In het stuk wordt namelijk gesproken over "feitelijke grondslag". De heer Russell moet dat dus niet zeggen.

De heer **Russell** (CDA): U praat weer om het antwoord op mijn vraag heen.

De heer **De Vries** (PvdA): Nee, dat doe ik niet.

De heer **Russell** (CDA): Jawel. Ik vroeg u naar de rechtmatigheid. Uw partij heeft de rechtmatigheid van het handelen vastgesteld.

De heer **De Vries** (PvdA): Ja, dat was het tweede dat u vroeg. Ik ben eerst op uw eerste punt ingegaan. U beweerde namelijk dat ik het woordje "feitelijk" in de tekst had gesmokkeld. Dat heb ik niet gedaan.

De heer **Russell** (CDA): Ik zei alleen maar, dat u alleen was ingegaan op het "feitelijk" en dat ik het heb over de rechtmatigheid. Het slechts ingaan op de feitelijkheid was het wegzwemmen van de rechtmatigheid. Wij hebben het hier over de rechtmatigheid. Als u daarop nu eens op ingaat?

De heer **De Vries** (PvdA): Goed, ik zal u daarop mijn commentaar heel precies geven. Er wordt dus in de verklaring die indertijd tijdens de formatie is opgesteld, vastgesteld dat men zich feitelijk beroept op de grondslag van die ene resolutie. In de tweede plaats stelt

men vast dat inmiddels de aanval heeft plaatsgevonden, en dat dus de rechtmatigheid van deze aanval partijen niet langer verdeeld houdt. Dat is wat er staat. Wat u zojuist suggereerde, staat er niet, namelijk dat partijen vaststellen dat er sprake was van een rechtmatige inval. De inval had reeds plaatsgevonden; er was geen discussie meer noodzakelijk over de rechtmatigheid.

De heer **Russell** (CDA): Mijnheer De Vries, ik probeer het nogmaals. Ik ga het u voorlezen. "De rechtmatigheid van het huidige coalitieoptreden in Irak houdt partijen dus niet langer verdeeld."

De heer **De Vries** (PvdA): Dat is exact wat ik zeg.

De heer **Russell** (CDA): Nee, dat is niet wat u zegt. De rechtmatigheid van het huidige coalitieoptreden houdt partijen niet langer verdeeld. Dat staat er nadat is geconstateerd dat partijen het beroep op resolutie 1441 accepteren. "Zij zijn van oordeel dat daarnaast het belang van het herstel van de internationale rechtsorde" – dit is een van de kernbegrippen die de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties als voorwaarde stelde – "en het belang van het Irakese volk rechtvaardigen dat Saddam Hoessein zo snel mogelijk wordt ontwapend." Daarna komt de zin die ik u zojuist voorhield, dus na dit krachtige intro waarin partijen vaststellen waarom toentertijd handelen gerechtvaardigd was. Daarna volgt: "De rechtmatigheid van het huidige coalitieoptreden in Irak", dus op al de genoemde gronden, "houdt partijen niet langer verdeeld." Ik vroeg u, of u daarvan afstand neemt.

De heer **De Vries** (PvdA): Ik vertel u wat daar volgens mij precies staat. Dat heb ik nu twee keer gedaan en ik neem daarvan geen afstand. Ik hoef dat ook niet te doen, mijnheer Russell, want...

De heer **Russell** (CDA): Goed, dan stellen wij dat vast.

De heer **De Vries** (PvdA): ...want in de eerste plaats spreekt men over een feitelijke grondslag, en in de tweede plaats was de aanval toen al geweest en was het volstrekt duidelijk dat er daarna in Irak weer het nodige gedaan moest worden. De rechtmatigheid was toen geen issue meer, want de oorlog had al plaatsgevonden en was al begonnen. Mag ik u nu ook eens iets vragen? U hebt waarschijnlijk de debatten daaromheen ook gevolgd. Daarbij hebt u kunnen vaststellen dat de fractie van de PvdA zich tot het laatste moment gekeerd heeft tegen deze oorlog wegens de onrechtmatigheid ervan.

De heer **Russell** (CDA): Mijnheer De Vries, nogmaals, u wandelt hier echt uit weg. U zegt nu dat de inval al gedaan was en dat het dus allemaal helder was. U hebt echter een verklaring afgegeven. Uw partij geeft een openbare verklaring af samen met een andere partij, waarin u de rechtmatigheid vaststelt. U kunt dan nu niet zeggen dat dit eigenlijk allemaal niets betekent, omdat het al gebeurd was. Uw fractie heeft een verklaring afgegeven. U zult dus hier toch iets helderder moeten zijn. U zwemt hierbij erg weg uit het onderwerp.

De heer **De Vries** (PvdA): Het wordt mij steeds helderder. Als de heer Russell die verklaring nu eens goed leest, zal hij merken dat daarin gezegd wordt "houdt

Verhagen

partijen niet langer verdeeld". Totdat de inval plaatsvond, hield de rechtmatigheid partijen dus wel verdeeld. Toen die inval eenmaal had plaatsgevonden, was er uiteraard geen aanleiding meer om nog langer over de rechtmatigheid te spreken, maar moest men de handen ineenslaan. Vandaar dat men gezegd heeft dat het als een feitelijke grondslag wordt erkend, niet als een rechtsgrondslag.

De heer **De Graaf** (VVD): Daar gaan wij weer, lekker in de semantiek. Ik ben geneigd het niet eens te zijn met de uitleg van de heer De Vries. Inderdaad heeft de fractie van de PvdA zich tot het allerlaatste verzet tegen de inval in Irak. Dat had een breekpunt kunnen zijn in de onderhandelingen die op dat moment plaatsvonden. Dit is aanleiding geweest voor de gezamenlijke verklaring, waarin gezegd wordt: de rechtmatigheid van de inval houdt ons niet langer verdeeld. Dat is maar op één manier uit te leggen: wij, dus de opstellers van de verklaring, vinden dat er rechtmatig is gehandeld. In die lijn is het kabinet van toen en zijn de kabinetten van daarna doorgegaan. Een andere uitleg kan ik daaraan als gymnasiast alfa niet geven. Als de heer De Vries probeert een draai te maken om zijn eigen standpunt te steunen, begrijp ik dat in politiek opzicht, maar het is niet eerlijk.

De heer **Vliegenthart** (SP): Deze discussie hadden wij enigszins verwacht. Vandaar dat wij hierover een vraag hebben gesteld. Ik lees die nog maar eens voor en ik verzoek de minister, die te beantwoorden. Het gaat om vraag 10 van mijn fractie. "Volgens de regering is de opname in het regeerakkoord van de aanduiding 'adequaat volkenrechtelijk mandaat' een bevestiging van wat er al in het toetsingskader 2001 stond. Volgens anderen laat de opname van de aanduiding juist zien dat er een verandering van beleid is. In de woorden van het lid van de fractie van de PvdA Van Dam bevestigt de opname van deze aanduiding dat er met de PvdA in de regering geen steun aan een illegale oorlog meer mogelijk is. Wat is nu de juiste uitleg?"

Minister **Verhagen**: Ook volgens de toenmalige regering lag er in 2003 een adequaat volkenrechtelijk mandaat ten grondslag aan de inval in Irak en was er derhalve geen sprake van een illegale oorlog. De minister van Defensie en ik zijn hierop al ingegaan in antwoord op vragen van de SP-fractie. Zoals tijdens het debat in de Tweede Kamer op 4 april 2007 door de minister-president is gesteld, was er, ook naar zijn oordeel van dit moment, in 2003 sprake van een adequaat volkenrechtelijk mandaat. Wij kunnen hierover dus een welles-nietesspel blijven spelen, zoals ook de heer De Graaf al zei. Er is echter sprake van een verschil in appreciatie van het antwoord op de vraag of er op basis van de resoluties een mandaat en een rechtsgrondslag was. De regering was en is van mening dat dit het geval was. Het doel van de notitie die wij deze twee dagen bespreken, is niet om op de kwestie terug te kijken, maar juist om vooruit te zien en op basis van de passage in het regeerakkoord dat een adequaat volkenrechtelijk mandaat is vereist bij deelname aan missies met de inzet van Nederlandse militairen, te bekijken hoe Nederland zich in de toekomst moet opstellen.

De heer **Schouw** (D66): Voorzitter. Deze Kamer heeft de plicht de uitvoerbaarheid van het beleid en notities van het kabinet te beoordelen. Als zij dat doet aan de hand

van een casus uit het zeer recente verleden, is dat zeer legitiem.

Dan een feitelijke vraag. Waren er in 2003 op het departement juristen die stelden dat de inval in Irak niet rechtmatig was? Waren die er wel of niet?

Minister **Verhagen**: Ik heb al eerder aangegeven dat de regering verantwoording schuldig is aan het parlement voor de standpunten die zij inneemt en voor de keuzen die zij maakt. Daarover vindt een debat plaats en dat heeft tot negen keer toe plaatsgevonden in de Tweede Kamer. Tot negen keer toe heeft de Tweede Kamer aangegeven dat zij verder geen behoefte had aan een onderzoek en dat zij de regering steunde in haar standpunten en keuzen. Zo werkt de democratie. Daarover hoeven wij het hier niet allemaal met elkaar eens te zijn, maar voor de ondersteuning van het kabinetsbeleid is een meerderheid vereist en geen unanimititeit.

De heer **Schouw** (D66): Ik heb niet gevraagd hoe je aan een parlementaire meerderheid kunt komen voor een bepaalde kwestie. Dat heb ik al gelezen en dat begreep ik al een klein beetje. Ik heb een feitelijke vraag gesteld. Ik moet wat dat betreft constateren dat de minister niet bereid is in te gaan op een behoorlijk cruciale, feitelijke vraag. De minister moet daar niet omheen draaien of andere antwoorden geven, want dat leidt alleen maar af van de zaak. Daardoor wekt hij het vermoeden dat hij dat ook nog willens en wetens doet.

Minister **Verhagen**: Ik draai er helemaal niet omheen. Ik stel dat de Kamer de regering heeft te beoordelen op de standpunten en keuzen die zij maakt, en dat zij dat in alle openheid en alle verantwoording een- en andermaal heeft gedaan.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Wij zouden het ons gemakkelijker maken als wij het onderscheid hanteren dat mevrouw Böhler maakte, namelijk het onderscheid tussen rechtmatig en legitiem. Wij hebben nu gediscussieerd over wat rechtmatig in dezen betekent, maar de ultieme VN-resolutie ontbreekt. Het woord "legitiem" heeft echter een veel bredere strekking, namelijk dat er wellicht andere overwegingen zijn, gebaseerd op de feitelijke situatie, of misschien zelfs een morele plicht om op te treden. Wij zouden het ons gemakkelijker maken als wij die brede overweging ook hierop toepassen. Dan past de casus Irak prima bij de notitie van de regering, want die eindigt immers met de stelling dat, naast de overwegingen vanuit het volkenrecht, ook de feitelijke omstandigheden en de politieke context moeten worden meegewogen.

Minister **Verhagen**: Over de vraag of bepaalde militaire optredens legitiem zijn, kom ik nog nader te spreken. Mijn stelling is dat het desbetreffende optreden legitiem was, omdat zowel sprake was van een rechtsgrondslag als van een mandaat, kijkend naar het samenstel van resoluties van de Veiligheidsraad met betrekking tot Irak.

In de notitie wordt uitgegaan van het begrip "adequaat volkenrechtelijk mandaat". Ik ben de Kamer erkentelijk voor de vele vragen en voor de inbreng die op dat punt is geleverd. Dat geeft aan dat de dilemma's waarmee een regering wordt geconfronteerd bij militaire optredens fundamenteel zijn, in die zin dat die zich niet

Verhagen

laten oplossen in drie woorden of met toverformules. Bovendien veranderen ze in de loop van de tijd. Gezien het feit dat het recht en de politieke visies altijd in ontwikkeling zijn, heb ik niet de illusie met de notitie en met de antwoorden op de vragen van de Kamer een definitieve reactie te geven op alle mogelijke dilemma's en allerlei mogelijke netelige kwesties waarvoor de regering kan worden geplaatst. De regering heeft in de notitie wel een nadere uitleg gegeven van hetgeen zij verstaat onder een adequaat volkenrechtelijk mandaat. Daarmee is een doordachte en solide grondslag voor de juridische en andere overwegingen die bij de besluitvorming over uitzending van Nederlandse militaire eenheden dienen te worden betrokken, gegeven. Dat de regering het begrip "adequaate volkenrechtelijk mandaat" nader heeft uitgewerkt en van een uitleg heeft voorzien, is om te laten zien dat aan de besluitvorming over uitzending van militairen de hoogste eisen moeten worden gesteld. In die zin kan ik mij uitstekend vinden in het perspectief dat de heer Kuiper gisteren aan dit debat heeft gegeven. Het gaat om het verhelderen van de volkenrechtelijke condities waaronder Nederland in de toekomst kan bijdragen, dan wel steun kan verlenen aan internationale missies. Zo zei hij het.

De heer De Vries vroeg of er ook een inadequaate volkenrechtelijk mandaat bestaat. Het antwoord daarop is volmondig "ja". Denk bijvoorbeeld aan het VN-mandaat aan de vooravond van de slachting in Rwanda, met 1 miljoen slachtoffers, waarbij het mandaat volstrekt inadequaate was om daar iets aan te doen, of aan het VN-mandaat inzake Srebrenica, waarbij de heer De Vries zelf betrokken is geweest.

De heer **De Vries** (PvdA): Voorzitter. Gebruikt de minister de term "adequaate" nu niet in een heel andere betekenis dan wij dat tot nu toe in het debat hebben gedaan? Wij spraken tot nu toe over een adequaat mandaat, in de zin van: voldoet dit aan volkenrechtelijke eisen? Volgens mij wijst de minister er nu op dat het mandaat niet ver genoeg ging om datgene voor elkaar te krijgen wat had moeten gebeuren. Het was dus geen toereikend mandaat in juridische zin, maar in materiële zin. Of vergis ik mij nu?

Minister **Verhagen**: De heer De Vries heeft gelijk als het gaat om een volkenrechtelijk mandaat. De vraag daarbij is of al of niet sprake is van een rechtsgrondslag. De heer De Vries vroeg zich in zijn inbreng echter een beetje smalend af of er ook inadequate volkenrechtelijke mandaten waren. Als je spreekt over adequaat in de zin van het adequaat kunnen optreden om bepaalde slachtingen te voorkomen, dan moeten wij dat niet in die context plaatsen. Daarvan heb ik twee voorbeelden gegeven.

De heer **De Graaf** (VVD): Voorzitter. Wat nu wordt gewisseld, is heel belangrijk. Volgens mij was mevrouw Böhrer gisteren in haar bijdrage heel helder op dat punt. Iets is volkenrechtelijk of niet. Iets is adequaat of niet. Adequaateheid slaat in dit geval op de uitvoerbaarheid en niet op het volkenrecht.

Minister **Verhagen**: Dat geef ik aan.

De heer **De Graaf** (VVD): De heer De Vries legt het anders uit. Hij heeft het over adequaat in juridische zin,

maar volgens mij heeft adequaat in de zin van een adequaat volkenrechtelijk mandaat te maken met de uitvoerbaarheid van het mandaat.

Minister **Verhagen**: Het gaat aan de ene kant om de uitvoerbaarheid; vandaar de twee voorbeelden die ik noemde. Anderzijds hebben wij in de notitie willen aangeven dat een volkenrechtelijk mandaat kan bestaan uit verschillende elementen. Daar sprak de vertegenwoordiger van D66 ook over. Dat mag gelden als een mandaat en dus als een rechtsgrondslag voor optreden.

De heer De Vries vroeg ook of de rechtsgrondslag bij steunverlening en deelname dezelfde moet zijn. Ik heb al eerder aangegeven dat die dezelfde is, maar politieke steunverlening is wel van een andere orde dan deelname aan een militaire operatie. Voor beide is een volkenrechtelijk mandaat geboden, maar de weging van alle relevante factoren in de besluitvorming kan een andere zijn als sprake is van verschillende situaties. De vraag is ook of je op basis van een bepaald mandaat deelneemt aan bepaalde operaties. Dat kan er, op basis van het toetsingskader waar de minister van Defensie nog op zal ingaan, toe leiden dat je besluit niet deel te nemen, terwijl sprake is van een volkenrechtelijke basis en van een legitimatie om op te treden, zodat politieke steun kan worden verkregen.

Een thema in de notitie is de noodzaak om binnen de grenzen van het internationale recht voldoende vrijheid te hebben om in te kunnen spelen op nieuwe uitdagingen die zich kunnen voordoen, maar die niet alle zijn te voorzien, laat staan te voorspellen. Hierbij kun je denken aan nieuwe bedreigingen, zoals het terrorisme. Ook die kunnen heel andere vormen krijgen: onlangs nog heeft Estland een cyberaanval te verduren gekregen, wat wij ons enige tijd geleden nog niet konden voorstellen. Ook daarbij is wel degelijk een veiligheidsbelang in het geding, want allerlei veiligheidsvoorzieningen berusten natuurlijk op automatisering. Juist de nieuwe bedreigingen worden nu in de NAVO besproken. Als zich daarnaast ergens op de wereld genocide of een vergelijkbare noodsituatie voordoet, kan Nederland zich steeds minder goed aan de gevolgen daarvan onttrekken. Onze wereld wordt derhalve steeds kleiner; een dreiging die ver weg lijkt, kan morgen heel dichtbij zijn.

Zoals in het toetsingskader is aangegeven, moet uitzending van militairen in overeenstemming zijn met het internationale recht. De regering heeft de grondwettelijke plicht, de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. Nederland heeft hierbij een lange traditie hoog te houden. Terecht hebben de heren Vliegthart en De Vries hierbij naar Hugo de Groot verwezen, die wel een van de vaders van het volkenrecht wordt genoemd. Hij was in ieder geval een van de eersten die op systematische wijze aangaven dat ook in het internationale verkeer rechtsregels gerespecteerd moeten worden. Maar dit wil niet zeggen dat recht zich niet zou ontwikkelen, en uiteraard heeft het internationale recht zich ook sinds Hugo de Groot ontwikkeld. Een voorbeeld van de manier waarop ik namens de regering geprobeerd heb om bij te dragen aan respect voor en inzicht in het internationale recht, is het bijeenroepen van een groep deskundigen in Oud-Poelgeest om te spreken over het moderne internationale humanitaire recht, om dit recht een antwoord te laten geven op nieuwe dreigingen, zoals het terrorisme.

Verhagen

Ik meen hiermee duidelijk gemaakt te hebben dat ik het internationale recht zeer serieus neem en dat de heer De Vries hier ook niet aan hoeft te twijfelen naar aanleiding van de opmerkingen over juristen die ik in de Tweede Kamer gemaakt zou hebben. Eigenlijk hebben de heer Russell en mevrouw Böhler gisteren ook al duidelijk gemaakt dat ook beoefenaren van het recht verschillende standpunten kunnen hebben. Natuurlijk laat dit onverlet dat er vroeg of laat vaak een definitief oordeel of standpunt moet komen. Dit wordt in bepaalde gevallen door het Internationaal Gerechtshof gegeven, maar vaker nog door de Veiligheidsraad, zoals in de recente resoluties over Noord-Korea en Iran, waarbij het gebruik van geweld expliciet is uitgesloten. In de Nederlandse context bepaalt de regering veelal een standpunt, gehoord adviezen van eigen juristen en anderen, dat zij vervolgens met het parlement bespreekt.

Nederland heeft een moderne, mobiele en goed opgeleide krijgsmacht. De inzet hiervan is er mede op gericht, de internationale rechtsorde te bevorderen. Met dit doel neemt de krijgsmacht deel aan zeer verschillende missies, van grootschalige en complexe missies tot kleinschalige met een civiel-militair karakter. Wij nemen ook naar vermogen deel aan crisisbeheersingsoperaties, maar er dient voor ieder Nederlands militair optreden in ieder geval een rechtsgrondslag te zijn. Het belang dat de regering hecht aan het handhaven van het internationale recht en het bevorderen van de internationale rechtsorde, beperkt de mogelijkheden om militair op te treden. Dit is ook nodig, want wij streven er ook in de internationale politiek naar dat de rule of law opgeld doet. De wereld zou er niet veiliger op worden als elke staat naar believen al dan niet met goede bedoelingen grensoverschrijdend militair optrad. Niet voor niets begint het Handvest van de Verenigde Naties met de woorden dat de volkeren van de Verenigde Naties vastbesloten zijn, "to save succeeding generations from the scourge of war", zoals de heer Kuijper heeft benadrukt. Niet voor niets is het gebruik van geweld of de dreiging daarmee een van de kernbepalingen in dit handvest. Maar tegelijkertijd biedt de binding aan het internationale recht de vrijheid en de aanpassingsmogelijkheden die nodig zijn om de uitdagingen van de toekomst het hoofd te bieden. Ik zal aan de hand van de notitie kort illustreren waaruit deze vrijheid in gebondenheid bestaat.

Het is algemeen aanvaard dat militair optreden toegestaan is ingeval van zelfverdediging. Zoals in artikel 51 van het VN-handvest is aangegeven, mag een land of een bondgenootschap uit zelfverdediging optreden indien het wordt geconfronteerd met een gewapende aanval. Voor zulk optreden is geen toestemming van de Veiligheidsraad vereist. De voorwaarde van een gewapende aanval maakt duidelijk dat staten niet zo maar tot militaire actie kunnen overgaan. Er is dus geen volkenrechtelijke basis voor de slogan "de aanval is de beste verdediging", maar er is binnen deze beperking wel enige flexibiliteit. Dit is in de afgelopen jaren ook gebleken in de discussies na de aanslagen van 11 september 2001. Van oudsher wordt erkend dat het recht op zelfverdediging ook geldt als er sprake is van een onmiddellijke dreiging. Dit heeft Kofi Annan nog bevestigd in zijn rapport "In larger freedom", uitgebracht voor het debat in de VN over hervormingen in 2005: "Imminent threats are fully covered by article 51." Ook een ophanden zijnde grootschalige terroristische dreiging

reken ik hiertoe. Er kan van geen enkele staat worden verwacht, passief te blijven als er duidelijke aanwijzingen zijn dat er een aanval op zijn grondgebied of op zijn inwoners ophanden is.

Mevrouw Böhler en de heren Vliegthart, Schouw en Russell zijn ingegaan op preëemptief optreden en de Caroline-criteria. Mevrouw Böhler vroeg mij specifiek, aan te geven wat het verschil met preventief optreden is. Het is inderdaad voor de zuiverheid van de discussie van groot belang om een duidelijk onderscheid te maken tussen deze twee vormen van optreden. De regering heeft er in haar reactie op het AIV/CAVV-advies al aangegeven dat er in zeer bepaalde gevallen onder zeer strikte voorwaarden – het gaat dan met name om terroristische aanvallen, al dan niet met massavernietigingswapens – met een beroep op artikel 51 van het Handvest preëemptief mag worden opgetreden tegen een onmiddellijke dreiging. Bij preventief optreden gaat het, als er geen sprake is van een onmiddellijke dreiging, zeker niet alleen om het gebruik van geweld. In dit verband kan er worden gedacht aan een scala van instrumenten, van preventieve diplomatie tot ontwikkelingssamenwerking, van sancties tot de inzet van militaire middelen, in de Europese veiligheidsstrategie omschreven als "preventive engagement".

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): U bent het dus niet eens met de National Security Strategy van de Verenigde Staten uit 2002, waarin uitdrukkelijk ook de mogelijkheid van preventief optreden is opgenomen?

Minister **Verhagen**: Indien preventief optreden gepaard gaat met het gebruik van geweld, kan het naar mijn mening niet gebaseerd worden op artikel 51 en is het dus alleen toegestaan na autorisatie door de Veiligheidsraad. Preventief optreden is dus in al zijn facetten iets anders dan preëemptief optreden.

De regering neemt deel aan het internationale debat over de vraag of de Caroline-criteria op termijn niet verrijkt zullen moeten worden. Overigens nemen niet alleen regeringen aan dit debat deel, maar ook gouvernemente en non-gouvernemente organisaties, wetenschappers, juristen en andere deskundigen. Nederland maakt natuurlijk niet alleen uit wat de praktijk is in het verkeer tussen de staten. Zoals in het AIV/CAVV-advies al is aangegeven, is deze praktijk beperkt en onduidelijk. De regering heeft dan ook aangegeven dat het de vraag is of deze criteria wel voldoende houvast bieden, met name bij nieuwe bedreigingen, en of ze inderdaad niet op termijn verder zouden moeten verrijkt. Ik noem nogmaals het voorbeeld van een dreiging met een digitale aanval op een voor de veiligheid van een land essentieel computernetwerk. Hoewel hierbij dus geen sprake is van een gewapende aanval in de zin van artikel 51 – er worden immers geen wapens gebruikt – is het moeilijk voorstelbaar dat optreden, zo nodig met geweld, tegen een dergelijke aanval of dreiging op voorhand geheel moet worden uitgesloten.

Hierbij zij opgemerkt dat bij het neutraliseren van een concrete dreiging niet altijd behoefte te worden teruggevallen op het gebruik van grootschalig geweld tegen een land. In een aantal gevallen kan worden volstaan met beperkte, gerichte acties, bijvoorbeeld acties gericht tegen bepaalde locaties of bepaalde groepen. Proportionaliteit is hierbij essentieel. Het moge bijvoorbeeld duidelijk zijn dat als iemand je op straat bedreigt met een

Verhagen

mes je niet met een atoombom mag gooien. Je moet dus de proportionaliteit in acht nemen.

Een tweede algemeen aanvaarde uitzondering op het geweldsverbod betreft de situatie waarin de Veiligheidsraad toestemming voor militair optreden heeft gegeven. Dat doet de raad niet zomaar. Zoals u weet, kan de Veiligheidsraad zo'n toestemming niet geven als een van de vijf permanente leden zijn veto gebruikt. Daarmee is een belangrijke beperking aangebracht van de mogelijkheden voor staten om geweld te gebruiken. Die vaststelling dat één lid van de Veiligheidsraad een ander standpunt kan innemen dan de overige vier, maakt des te meer duidelijk dat de Veiligheidsraad een politiek orgaan is dat niet altijd q.q. als dé hoeder van het volkenrecht moet of kan worden aangemerkt. Tegelijk is duidelijk dat de Veiligheidsraad sinds 1990 veelvuldig toestemming heeft gegeven voor militair optreden. In tientallen gevallen is die gegeven aan VN-troepen, aan regionale organisaties en aan staten, al dan niet in onderlinge samenwerking.

Aan twee ontwikkelingen die zich op dit terrein de laatste jaren hebben voorgedaan, wordt met de notitie aandacht besteed. Ten eerste is er de trend dat de Veiligheidsraad duidelijk wil maken dat met resoluties het gebruik van geweld expliciet wordt uitgesloten. Zo verwijzen de resolutie 1718 met betrekking tot Noord-Korea en de resoluties 1737 en 1747 met betrekking tot Iran expliciet naar artikel 41 van het VN-handvest. Dit artikel geeft de Veiligheidsraad de bevoegdheid om bindende maatregelen te nemen met betrekking tot de use of armed force. Dergelijke op artikel 41 gebaseerde resoluties kunnen daarom niet een rechtsbasis bieden voor militair optreden. Dat wordt nog eens versterkt door het feit dat deze drie resoluties expliciet bepalen dat voor eventuele aanvullende maatregelen nieuwe besluiten van de Veiligheidsraad zijn vereist.

Door de leden De Vries, Böhler en anderen is gevraagd of de geschetste situatie voortaan het uitgangspunt is en of alleen een rechtsgrondslag bestaat als dat met zoveel woorden door de Veiligheidsraad wordt bepaald. Het antwoord op deze vraag is dat de recente ontwikkelingen duidelijk hebben gemaakt dat in genoemde gevallen de Veiligheidsraad er geen enkel misverstand over wilde laten bestaan dat hij geen toestemming geeft voor militair optreden. Voor de toekomst geldt dat doorslaggevend is wat in de tekst van de resolutie staat. Nogmaals, de Veiligheidsraad is een politiek orgaan en het is niet ondenkbaar dat de Veiligheidsraad in een toekomstige situatie als gevolg van allerlei compromissen toch een resolutie aanneemt die vaag is. Het blijft dan een kwestie van interpretatie in hoeverre zo'n resolutie de rechtsgrondslag biedt voor militair optreden. Als de Veiligheidsraad zo'n optreden nadrukkelijk wil uitsluiten, is het goed denkbaar dat de resolutie expliciet naar artikel 41 verwijst. Dat is gebeurd in het geval van Noord-Korea en Iran.

De afgelopen jaren is het beginsel responsibility to protect ontwikkeld. De heer Russell verwees daar zeer nadrukkelijk naar. De ontwikkeling van dit beginsel moet worden gezien in het licht van de VN-hervormingsdiscussies in de periode 2003-2005. Het belangrijkste doel daarbij is not to find alternatives to the security council as a source of authority, but to make it work better. Dus het was heel nadrukkelijk de bedoeling om de Veiligheidsraad beter te laten functioneren en niet om die te passeren. Het beginsel responsibility to protect

is opgenomen in het slotdocument van de VN-top van september 2005 en dat benadrukt dat het in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van staten is om hun eigen bevolking te beschermen tegen genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuivering en misdaden tegen de menselijkheid. In laatste instantie, dus als staten deze verantwoordelijkheid niet nemen, is het aan de internationale gemeenschap om haar verantwoordelijkheid te nemen. Zij mag dan niet werkloos toezien. Het is vervolgens aan de Veiligheidsraad om de noodzakelijke maatregelen te nemen, inclusief eventuele militaire maatregelen.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Was het dan niet beter geweest om het beginsel van responsibility to protect op te nemen in hoofdstuk 3. Daarin wordt gesproken over peace en collective security. Nu staat dit beginsel in hoofdstuk 4. Daar wordt gesproken over human rights en de rule of law. Zoals ik al in mijn eerste termijn zei, was het met de oorspronkelijke draft de bedoeling om ruimte te laten voor humanitaire interventie zonder resolutie. Dat was ook de inzet van de regering, maar dat wordt nu wel lastig. Bent u het daarmee eens?

Minister **Verhagen**: Ik kom nog te spreken over de mogelijkheden van humanitaire interventie. Ik wil namelijk nadrukkelijk onderscheid aanbrengen en het beginsel responsibility to protect niet verwarren met een ander beginsel. De heer Russell verwees naar de notitie waarin over dit beginsel wordt gesproken en waarover ook in de Veiligheidsraad is gediscussieerd. Ik denk in dit verband ook aan de discussie in Canada. Het beginsel responsibility to protect dwingt de staten om zelf op te treden. Als zij dat niet doen kan de Veiligheidsraad optreden. Voor deze volgorde heeft de VN gekozen, maar er wordt geen antwoord gegeven op de vraag wat er moet gebeuren als de Veiligheidsraad nalatig is. Daarom zegt onder andere Canada dat in een dergelijk geval de internationale gemeenschap de plicht heeft om op basis van het beginsel responsibility to protect op te treden. In het slotdocument van de VN wordt dat echter niet gezegd. Dat brengt het compromis met zich mee. Daarom zal ik apart stilstaan bij het element van humanitaire interventie.

Naar mijn oordeel is het grote winstpunt van de totstandkoming van het beginsel responsibility to protect dat enerzijds is erkend dat de internationale gemeenschap moet ingrijpen bij humanitaire noodsituaties indien staten zelf hun verantwoordelijkheid niet nemen en anderzijds dat de nadruk wordt gelegd op de rol van de Veiligheidsraad. Dus uiterste terughoudendheid is geboden als staten buiten de Veiligheidsraad om willen overgaan tot het gebruik van geweld. Dit hebben wij met de notitie ook aangegeven. Overigens zal altijd getoetst moeten worden of er op basis van de artikelen 47 en 48 van het Handvest sprake is van bedreiging van de internationale vrede en veiligheid, zodat rechtsgrond voor handelen aanwezig is.

Voorzitter. Ik zei zojuist dat de notitie aangeeft dat naast de twee genoemde uitzonderingen op het geweldsverbod, zelfverdediging en toestemming van de Veiligheidsraad, er nog andere uitzonderingen zijn, onder meer een militaire operatie op uitnodiging van een staat. Ik wil kort stilstaan bij de situatie dat er bij de internationale gemeenschap het brede gevoel is dat zich ergens ter wereld een humanitaire noodsituatie voordoet, maar

Verhagen

dat de Veiligheidsraad uiteindelijk niet tot maatregelen kan beslissen, omdat een van de permanente leden daarmee niet kan instemmen. De vraag kan zich dan voordoen of staten ook zonder toestemming van de Veiligheidsraad tot militair ingrijpen, vaak aangeduid met "humanitaire interventie", moeten overgaan. Ten eerste is er het gegeven – sommigen betreuren dat, anderen niet – dat er geen overeenstemming is over de vraag of er op basis van het volkenrecht in dergelijke gevallen kan worden ingegrepen. Daarover bestaan verschillende opvattingen. Ten tweede wil ik niet uitsluiten dat zich een situatie voor kan doen waarin expliciet een strikt juridische basis ontbreekt, maar waarin toch wordt besloten tot militair ingrijpen, omdat in de internationale samenleving de breed gedragen opvatting bestaat dat zulk een ingrijpen nodig en legitiem is. Ik onderstreep dat er in een dergelijke situatie een uiterste inspanning moet zijn geleverd om in de Veiligheidsraad overeenstemming te bereiken over de noodzaak van militair ingrijpen. Zoals met de notitie is aangegeven, moet optreden buiten de Veiligheidsraad om beperkt blijven tot zeer uitzonderlijke omstandigheden, juist vanwege het gevaar van misbruik, uitholling van het geweldsverbod en ondergraving van de positie van de Veiligheidsraad.

Vershillende sprekers hebben het scenario geschetst waarin niet één, maar twee of meer veto's zijn uitgesproken. Is humanitaire interventie in dergelijke gevallen per definitie uitgesloten? Mijn antwoord daarop is dat daarvoor geen automatismen kunnen gelden. Ik kan niet uitsluiten dat besloten wordt tot humanitaire interventie of tot politieke steun daaraan als een genocide zoals in Rwanda plaatsvindt en twee veto's in de Veiligheidsraad worden uitgesproken. Mevrouw Böhler en de heer Russell hebben erop gewezen dat de notitie enerzijds aangeeft dat er voor militair optreden een rechtsgrondslag moet zijn, maar anderzijds ook vaststelt dat die grondslag er misschien niet altijd is als de noodzaak van humanitaire interventie zich voordoet. Vanzelfsprekend zit daar een zekere spanning. De internationale gemeenschap heeft dus geprobeerd om in de VN-hervormingsdiscussie deze spanning zoveel mogelijk weg te nemen door het beginsel "responsibility to protect" te introduceren, maar nu dit beginsel is aanvaard, kan natuurlijk niet worden uitgesloten dat de Veiligheidsraad niet tot een besluit komt in een humanitaire noodsituatie.

Hierover hebben uitgebreide debatten plaatsgevonden tijdens en na de kwestie-Kosovo. Op basis van de notities die de AIV op dit punt heeft geschreven, heeft de regering een beoordelingskader opgesteld. In de notitie Humanitaire interventie, die op 30 oktober 2001 naar de Tweede Kamer is gestuurd, is daartoe een poging gedaan. Dat is dus iets anders dan het toetsingskader waar de heer Russell om vroeg, maar het beoordelingskader voor humanitaire interventies geeft enige houvast voor de besluitvorming als dit soort dilemma's inzake humanitaire interventie zich voordoen.

Zoals de regering in 2001 heeft aangegeven, dient de eerste verantwoordelijkheid voor militair ingrijpen voor humanitaire doeleinden hoe dan ook aan de Veiligheidsraad te worden toegekend. De regering is er dus niet voor om bijvoorbeeld door amendering van het Handvest staten het recht te geven om zonder machtiging van de Veiligheidsraad humanitaire interventie uit te voeren. Humanitaire interventie dient een nood-instrument voor extreme situaties te blijven en dient niet te worden genormaliseerd.

Ik noem een aantal zaken waarnaar je dan op basis van het beoordelingskader zou moeten kijken. Het moet gaan om ernstige en massale schendingen van fundamentele mensenrechten. Er werd gisteren gevraagd of het daarbij bijvoorbeeld gaat om beperking van de vrijheid van meningsuiting. Nee, het gaat om ernstige, massale schendingen. Dergelijke schendingen zijn ook heel expliciet aangegeven. Zij zijn bijvoorbeeld te vinden in de artikelen 6 en 7 van het Statuut van het Internationaal Strafhof. Dan heb je het over genocide en over misdaden tegen de menselijkheid, waarvoor je normaliter ook voor het Internationaal Strafhof zou worden gedaagd. Er dient betrouwbaar en objectief bewijs uit verschillende bronnen voorhanden te zijn van de schendingen of van de dreiging daarvan. Het moet duidelijk zijn dat de regering van de betreffende staat geen doeltreffende maatregelen wil of kan treffen of zelf verantwoordelijk is voor de schendingen. Er moet een dringende noodzaak zijn om op te treden. Het moet duidelijk zijn dat het gebruik van geweld het laatste, ultieme redmiddel is. Het moet ook een primair doel van de interventie zijn om de schendingen te stoppen. Daarnaast moet het beschikbare bewijsmateriaal aantonen dat de interventie gesteund wordt door degenen ter bescherming van wie zij bedoeld is. Je kunt daarnaast nog aan andere richtlijnen denken die je moet naleven: het doel van de interventie dient bij het begin van het optreden openbaar te worden gemaakt, het gebruik van geweld dient beperkt te blijven tot wat nodig is om het verklaarde doel te bereiken en dient dus proportioneel te zijn, de regels voor het oorlogsrecht dienen onverkort te worden nageleefd, de gevolgen voor het politieke systeem van het land dienen beperkt te blijven tot wat nodig is om het doel van de interventie te bereiken en er dient volledig verslag te worden uitgebracht aan de Veiligheidsraad. Tot slot benadruk ik dat wij het hebben over zeer uitzonderlijke omstandigheden. Ik zie de militaire interventie dan ook niet in het standaardrijtje van algemeen geaccepteerde uitzonderingen op het geweldverbod, waarbij het dus vooral gaat om zelfverdediging en om toestemming van de Veiligheidsraad, maar op basis van het beoordelingskader waarvan ik de elementen heb geschetst, op basis van het toetsingskader en op basis van het internationaal toetsingskader humanitaire interventie van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten hebben wij naar onze mening voldoende handvatten om te kunnen beoordelen of in zo'n geval humanitaire interventie toch gerechtvaardigd zou zijn.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): De minister is heel uitgebreid ingegaan op een van de aspecten van legitimiteit, namelijk wanneer ingrijpen mogelijk is. Hij heeft uitdrukkelijk gezegd dat dit bijvoorbeeld bij schending van de vrijheid van meningsuiting niet mogelijk is en dat het echt moet gaan om schending van fundamentele mensenrechten. De minister begon echter met een ander aspect, namelijk de breed gedragen opvatting. Hij verwees in dat verband naar Kosovo. Moet ik dat zo begrijpen dat de minister van mening is dat in het geval van Kosovo het ingrijpen breed gedragen werd door de internationale gemeenschap? En wat is volgens de minister "breed gedragen"? Hoe wordt dat gemeten?

Verhagen

Minister **Verhagen**: Nou krijgen wij weer discussies, maar dat geeft de dilemma's weer aan. Ik heb destijds als woordvoerder over Kosovo gezegd dat er naar mijn mening om humanitaire redenen voldoende rechtvaardiging was om in Kosovo op te treden. De regering in wier voetsporen ik inmiddels getreden ben, heeft ook altijd gesteld dat het samenstel van resoluties die eerder aangenomen waren over Kosovo, voldoende rechtsgrondslag en mandaat bood om op te treden. Ik heb zojuist een heel strikt kader aangegeven waarmee in zeer uitzonderlijke situaties toch akkoord kan worden gegaan met humanitaire interventie. Uit uw vraag blijkt dat dat altijd een weging is en derhalve een politiek standpunt. Het is wel goed om een handvat te hebben voor je eigen standpuntbepaling en om die standpuntbepaling daaraan te laten toetsen. Dat proberen wij niet alleen met die notitie, maar ook met dit beoordelingskader. In een voorkomend geval is het dus mogelijk dat de fractie van GroenLinks van mening is dat niet in afdoende mate aan de voorwaarden is voldaan en dat de regering van mening is dat daar wél aan is voldaan. Andersom is het ook mogelijk dat de regering op basis van het toetsings- of beoordelingskader van oordeel is dat er onvoldoende legitimiteit is voor humanitaire interventie en dat de fractie van GroenLinks van mening is dat dat wel zou moeten gebeuren.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Juist voor toekomstige discussies probeer ik helder te krijgen wat de regering vindt en hoe de regering enige verduidelijking denkt te krijgen over het draagvlak, dat een nogal vaag begrip is. Wordt er bijvoorbeeld gedacht in termen van eenvoudige of gekwalificeerde meerderheid in de Algemene Vergadering? Of wordt dit soort meetbare aspecten überhaupt niet meegenomen? Ik heb nog niet helder wanneer de regering zou kunnen concluderen dat er sprake is van een breed gedragen opvatting.

Minister **Verhagen**: Tja, wat is "een breed gedragen opvatting"? Het is natuurlijk overduidelijk dat dat niet een paar landen kunnen zijn. Het is ook overduidelijk dat je, als één lid van de Veiligheidsraad zijn veto gebruikt, niet aan de kant kunt staan als een slachting, genocide of grote humanitaire nood situatie dreigt. Ik denk dat wij het daarover eens zijn. U hebt er gisteren zelf naar verwezen dat er in het verleden een situatie is geweest waarin op basis van de Algemene Vergadering, dus zonder de Veiligheidsraad, is opgetreden. Dat zijn mogelijkheden waarbij wel kan worden getoetst. Als ik eerlijk ben, moet ik zeggen dat de onmiddellijke dreiging snel optreden vraagt. Toen de slachting in Rwanda begon, is er eindeloos vergaderd en zijn er eindeloze bijeenkomsten geweest met als gevolg dat er een miljoen mensen zijn afgeslacht. Ook hier geldt dat je niet precies met een schaarste kunt knippen hoeveel landen er nodig zijn om je te steunen. De term "een breed draagvlak" geeft aan dat het niet kan dat één land, hoe groot dat ook is, zegt dat er moet worden opgetreden en dat de andere landen, ook als die ertegen zijn, dat moeten accepteren.

De heer **De Graaf** (VVD): Wordt dat draagvlak in de praktijk niet mede bepaald door de vraag of er voldoende landen zijn die bereid zijn om ook de facto in te grijpen en die daarvoor voldoende middelen kunnen inzetten? Wij hebben het over draagvlak in volkenrechtelijke zin, maar ik heb sterk de indruk dat dit bij dit

soort discussies ook een belangrijke rol speelt. U refereerde zelf bij het begin aan de uitspraak van Kofi Annan over Rwanda. De zaak is daar letterlijk doodgepraat. Men is blijven praten en inmiddels werden de mensen vermoord. Op dat moment bestond niet de bereidheid om op grote schaal in te grijpen. Ik denk dat het draagvlak mede kan worden afgeleid uit de bereidheid om daadwerkelijk te voorkomen dat er op grote schaal mensen worden vermoord.

Minister **Verhagen**: In Rwanda waren VN-troepen aanwezig. Recentelijk zijn wij getuige geweest van de rechtszaak tegen diegenen die de tien Belgische militairen letterlijk aan reepjes hebben gesneden. Het mandaat van de VN-troepen was onvoldoende om te kunnen optreden. Ik ben het met u eens – en verwees daar zo-even ook naar – dat er daarna eindeloos is gepraat en dat het toen te laat was om nog op te treden, omdat al een miljoen mensen waren afgeslacht. Ik ben het niet met u eens dat voor het draagvlak bepalend is of men bereid is zelf militairen te sturen. Wij komen dan terug op de discussie: politieke steun dan wel inzet van Nederlandse militairen. Er kan een breed draagvlak in de internationale gemeenschap zijn voor optreden, zonder dat landen zelfstandig militairen leveren. Het een sluit het ander niet uit.

Door de heer Kuiper is gevraagd of in het moeilijke geval dat de Veiligheidsraad niet tot besluiten komt in humanitaire nood situaties artikel 24 van het VN Handvest soelaas biedt. Immers, op grond van het eerste lid van dit artikel wordt aan de Veiligheidsraad de primaire verantwoordelijkheid gegeven voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid. Dat zou misschien ruimte laten voor anderen om tot actie over te gaan op een moment dat de Veiligheidsraad niets doet. Naar mijn overtuiging biedt dit geen uitkomst, want de bevoegdheden die de Veiligheidsraad specifiek heeft, staan uitgeschreven in hoofdstuk VII van het VN Handvest. In dit hoofdstuk wordt expliciet uitsluitend aan de Veiligheidsraad de bevoegdheid gegeven om te beslissen over militair optreden.

De heer De Vries heeft mij een vraag gesteld over de motie-Halsema c.s. en over Iran. Mijn bezwaar tegen de motie-Halsema c.s. was dat de indianers daarin vooruitliepen op een situatie, een aanval op Iran, die door de huidige VN-resolutie thans wordt uitgesloten. Dat is ook opgenomen in de notitie. De resoluties 1737 en 1747 gaan over niet-militaire sancties. Gebruik van militaire middelen is dus thans niet aan de orde. Wij kunnen er wel allemaal over speculeren, maar ik doe dat gewoon niet, ook al heeft de heer De Vries mij uitspraken voorgelegd van de heer Wilders.

Het tweede element dat ik naar voren heb gebracht in reactie op de motie-Halsema c.s. was dat daarin begin april vooruit werd gelopen op de discussie over de invulling van het begrip adequaat volkenrechtelijk mandaat. Dat is de discussie die wij vandaag met elkaar voeren. Wij hebben er in de Tweede Kamer niet over gesproken, want de Eerste Kamer had het eerstgeboorterecht. Ik heb gezegd dat ik aanvaarding van de motie ontraadde en ik heb de indianers gevraagd om het debat over de notitie over het adequaat volkenrechtelijk mandaat af te wachten. Ik ben blij dat wij dat debat nu kunnen houden. Ik heb gezegd, dat ik het graag hoor indien men dan nog aanleiding heeft om op een andere wijze invulling te geven aan wat verondersteld mag

Verhagen

worden te zijn een adequaat volkenrechtelijk mandaat. De drie elementen die de heer Van Dam in zijn toelichting op de motie naar voren bracht, komen in de notitie terug. Als de invulling van het begrip al was gegeven via de motie, hadden wij geen notitie meer hoeven op te stellen.

De voornaamste zorgpunten van de internationale gemeenschap inzake Iran zijn het nucleaire programma, de situatie op het gebied van mensenrechten, de rol van Iran in de regio, de rol van Iran inzake het terrorisme en de rol van Iran in het Midden-Oosten. Het gaat dus om meer dan alleen het nucleaire programma van Iran. De Nederlandse regering staat ten aanzien van Iran een meersporenbeleid voor, gericht op standvastig en resoluut optreden daar waar Iran de internationale normen overschrijdt en gericht op het zoeken naar engagement en dialoog. De Nederlandse inzet ten aanzien van de nucleaire kwestie is dus gebaseerd op de naleving van de sancties, het openhouden van de mogelijkheid van verdere sancties als Iran zijn beleid niet conformeert aan de eisen van de internationale gemeenschap en de bereidheid tot een brede dialoog. De inzet blijft daarmee gericht op het langs diplomatieke weg bewerkstelligen van naleving van de Veiligheidsraadresoluties door Iran. Zoals gezegd bieden de huidige resoluties geen rechtsbasis voor gewelddadig optreden richting Iran. Ik heb het ook verschillende keren in de Tweede Kamer gezegd. Daar is geen woord Spaans bij.

De heer De Vries heeft evenals de heer Vliegthart gezegd dat het belangrijk is dat alle kanten van een zaak tegen het licht kunnen worden gehouden en dat daartoe inzicht nodig is in interne documenten. Gelukkig was ook de heer De Vries over één zaak zeer duidelijk, namelijk dat lekken niet hoort en dat er onderzoek moet worden gedaan als het vermoeden bestaat dat er documenten zijn gelekt. Ik ben het op dat punt helemaal met hem eens. Ik blijf evenwel van mening dat interne documenten vertrouwelijk dienen te blijven. Dat staat ook in het antwoord op de schriftelijke vragen van de SP. Adviezen van ambtenaren dienen ter voorbereiding van het maken van beleidskeuzes. De regering legt vervolgens verantwoording af over het genomen besluit. Ambtenaren moeten zich vrij voelen om hun adviezen aan de politieke leiding te geven. Zij moeten niet het gevoel hebben dat die onderwerp worden van het debat in het parlement. Dat komt volgens mij de kwaliteit van de adviezen en van het beleid ten goede.

De heer De Vries is van opvatting, althans zo heb ik hem verstaan, dat het openbaar maken van interne documenten helpt om een zaak van alle kanten tegen het licht te kunnen houden. Ik denk ook wat dat betreft niet dat hij gelijk heeft. Ik illustreer dat aan de hand van een cruciale brief aan de Kamer van 18 maart 2003. In deze brief worden heel helder de voors en tegens weergegeven van het toenmalige regeringsstandpunt over het verlenen van steun aan de inval in Irak. Er worden heel verschillende visies en standpunten gegeven die in die tijd in discussie waren. Alles afwegende kwam de regering tot een besluit. Dat is meer dan het eendimensionaal uitdragen van je eigen standpunt, waarover de heer De Vries sprak.

De heer **Vliegthart** (SP): Wij hebben het hier over documenten van vier jaar of meer geleden. In het licht van de rampzalige gevolgen die de inval in Irak heeft gehad, vraag ik mij af of dit werkelijk een goed argument

is om beleidsafwegingen en ambtenaren die vier jaar geleden een advies hebben gegeven, nu nog verborgen te houden voor dit huis. Ik begrijp dat niet helemaal. Is dat daadwerkelijk een argument als je ziet wat er op dit moment in Irak gebeurt?

Minister **Verhagen**: Wij hebben tot negen maal toe in de Tweede Kamer uitvoerig gesproken over de voor- en nadelen van het openbaar maken van ambtelijke adviezen. De Tweede Kamer heeft tot tien maal toe gezegd dat zij geen behoefte heeft aan een nader onderzoek of het verkrijgen van die notities. De Tweede Kamer heeft dus tot tien maal toe een parlementair onderzoek afgewezen en het kabinet heeft de Kamer steeds geïnformeerd over zijn standpunt en heeft verantwoording afgelegd over de politieke keuzes. Ik wijs op de noodzaak om op een onbevagen wijze adviezen van onze ambtenaren te kunnen verkrijgen die kunnen leiden tot een standpuntbepaling van het kabinet. De heer Vliegthart vertelt mij ook niet alles wat hij denkt voordat hij zijn opvatting verwoordt. Hij geeft alleen zijn opvattingen weer en daar kan ik dan op reageren. Ik beoordeel zijn inbreng op zijn opvattingen en de keuzes die hij maakt. Ik kan het ermee eens zijn of niet, maar dat is de manier van doen.

De heer **Vliegthart** (SP): Ik meen dat ik in de Eerste Kamer ben gekozen. Wij debatteren hierover vandaag voor de eerste keer in dit huis. Overigens is er volgens mij een verschil tussen gedachtecronkels en zaken die op papier worden gezet als basis voor de afweging in het kabinet. Ik zou die niet gelijk willen schakelen.

Minister **Verhagen**: Wij hebben hierover in de Staten-Generaal meerdere malen van gedachten gewisseld, dus ook in de Eerste Kamer. Los van de verschillende politieke opvattingen en de wens van sommige partijen om te komen tot een parlementair onderzoek, is het een feit dat de Kamer wordt geïnformeerd door de regering. De regering heeft ook steeds aangegeven dat er verschillende scenario's waren. De documenten waar nu over wordt gesproken, geven ook geen andere beleidslijn aan, maar gaan ook uit van verschillende scenario's met voor- en nadelen. Ook met deze volkenrechtelijke mandaatnotitie kunnen er verschillende standpunten worden ingenomen. Dit laat onverlet dat het kabinet zich over zijn keuzes moet verantwoorden aan het parlement.

De heer **Schouw** (D66): Ik ben blij dat de minister de plicht voelt om zich te verantwoorden. Hij weet natuurlijk net zo goed als ik dat een meerderheid in de Tweede Kamer zich gebonden voelt aan het regeerakkoord en dat dit in dit huis anders is. Ik begrijp niet dat hij niet meevoelt dat het parlement met het oog op zijn controlerol behoefte heeft aan informatie en aan inzicht in de afwegingen die de leden van het kabinet maken.

Ik constateer dat er in 2003 op het ministerie tegenstrijdige adviezen zijn geformuleerd over de rechtmatigheid van de deelname aan de oorlog in Irak. De minister kan daar toch wel meer duidelijkheid over geven, anders dwingt hij ons bijna om een parlementair onderzoek te vragen, want dat is dan kennelijk het enige instrument dat deze Kamer nog overblijft om al die informatie boven tafel te krijgen.

Verhagen

Minister **Verhagen**: Ik ben en blijf van mening dat een kabinet zich heeft te verantwoorden in het parlement voor de standpunten en keuzes die het heeft ingenomen. Ik kan de Kamer allerlei memo's sturen die ik voorzien van commentaar terugstuur aan de ambtenaren. Daar gaat het niet om, het gaat er uiteindelijk om welk standpunt ik heb ingenomen. Het is niet relevant om hier alle concepten van de notitie te bespreken. Het kabinet heeft steeds gezegd dat een nieuwe resolutie over Irak politiek wenselijk was, maar niet noodzakelijk.

De heer **De Graaf** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Mag ik via u een vraag stellen aan de heer Schouw? Is hij het met mij eens dat kabinetten en ministers in die kabinetten door het parlement beoordeeld moeten worden op hun daden en niet op de daden van hun ambtenaren? Dit is de essentie van deze discussie. Ik ben zelf in het dagelijks leven burgemeester en ik zou niet graag iedere dag door de gemeenteraad ter verantwoording worden geroepen over meningen die mijn ambtenaren erop na houden. Het zijn er 1400 en er zijn even zovele meningen als ambtenaren. Het gaat erom dat het bevoegd bestuur, in dit geval het kabinet of de minister, een beslissing neemt op basis van een afweging van brede argumenten. De heer Schouw moet als parlementariër de minister daarop beoordelen en niet op de tien verschillende meningen die daaraan wellicht ten grondslag hebben gelegen.

De heer **Schouw** (D66): Het gaat er nu om dat de minister niet met ons wil delen of er al dan niet tien verschillende meningen aan zijn besluit ten grondslag liggen.

De heer **De Graaf** (VVD): Is dat interessant?

De heer **Schouw** (D66): Natuurlijk is dat interessant. Een vertegenwoordiger in het openbaar bestuur moet bereid zijn om transparant te maken op basis van welke feiten, informatie en kennis hij tot zijn besluit is gekomen. Ik hoop dat dit ook geldt voor de burgemeester van Apeldoorn en niet dat hij tegen zijn gemeenteraad zegt: dit is mijn besluit en de feiten en meningen die hieraan ten grondslag liggen, blijven in de boezem van het college verborgen. Als dat zo is, gaan wij de verkeerde kant op met de openbaarheid in de democratie. Dat wil de heer De Graaf toch ook niet en met hem ook zijn fractie niet?

De heer **De Graaf** (VVD): Zal ik eens wat zeggen, mijnheer Schouw. De gemeenteraad is er helemaal niet in geïnteresseerd. Als mijn besluit tot een succes leidt, is de gemeenteraad volstrekt niet geïnteresseerd in de adviezen die eraan ten grondslag liggen. Mijn gemeenteraad is daar pas in geïnteresseerd als er verschillende meningen heersen over de uitkomsten van het besluit. Pas als wij een parlementair onderzoek instellen, wordt er serieus gekeken naar de onderliggende adviezen, omdat men dan kennelijk op zoek is naar de echte waarheid. Dit is nog niet zo lang geleden ook in mijn gemeente gebeurd en dit heeft zoals bekend al mijn wethouders het hoofd gekost.

De heer **Schouw** (D66): Het debat vandaag gaat over de gronden voor de rechtmatigheid van de deelname aan een militaire uitzending. Ik stel vast dat er twijfels zijn

gerezen over die rechtmatigheid in 2003. Daarom vraag ik om informatie over de adviezen die daaraan ten grondslag hebben gelegen. Die informatie krijg ik niet. Punt! Dit constateer ik hier nu.

Minister **Verhagen**: Voorzitter. Ik maak hier bezwaar tegen. De informatie die ten grondslag heeft gelegen aan het besluit van de toenmalige regering is in alle omvang aan het parlement verstrekt, met de voor- en nadelen en met de onderbouwing. Daarover is tot negen maal toe gedebatteerd. Overigens wil ik het misverstand wegnemen dat er geen sprake was van deelname aan een militaire operatie. Er wordt steeds gesuggereerd alsof wij Irak zijn binnengevallen. Er is geen Nederlandse militair in Irak geweest. Op basis van deze uitspraken denken steeds meer mensen in Nederland dat wij Irak zijn binnengevallen. Wij hebben wel politieke steun gegeven, daar loop ik niet voor weg. Ik heb in dit debat al gezegd dat voor politieke steun dezelfde volkenrechtelijke steun moet gelden als voor militaire deelname. Ik heb al meermalen gezegd dat er naar onze mening een volkenrechtelijk mandaat was en dit is meer dan eens meegedeeld. Daarover is meer dan eens verantwoording afgelegd en gedebatteerd. De meerderheid van het parlement heeft steeds het standpunt gedeeld dat er een adequaat volkenrechtelijk mandaat was.

De heer **Russell** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik wil ook een vraag stellen aan de heer Schouw. Ik ben het voor een groot deel eens met wat de heer De Graaf zojuist heeft gezegd. In mijn vak wordt wat de heer Schouw doet een "fishing expedition" genoemd. Als je niet weet wat je wilt hebben, roep je tegen de ander: ik wil alles hebben, want dan kan ik pas zien wat ik nodig heb. Mijnheer Schouw zei dat letterlijk. Hij wil gewoon alles weten. Hij wil wellicht zelfs weten wat de chauffeur van de minister in de auto heeft gezegd. Wat wil hij nu precies?

De heer **Schouw** (D66): De vraag is natuurlijk wie hier bezig is met een "fishing expedition". Totdat het tegendeel blijkt, houd ik vast aan mijn stelling dat op de tafel van de minister verschillende adviezen lagen over de rechtmatigheid van de steun aan de oorlog met Irak. Ik vermoed toch echt dat men heeft gevist naar de argumentatie die het beste bij het doel paste. Ik wil weten of er notities of adviezen voorlagen waarin iets anders werd gezegd over deze missie. Dat is het enige wat ik wil weten. Ik vraag dus niet om een waaier aan informatie of een kruiwagen vol informatie, maar om informatie over dit specifieke punt.

Minister **Verhagen**: Ondanks de notitie en alles wat minister Middelkoop en ik hier hebben gezegd, beschikken wij niet over een gedetailleerde checklist om te bepalen of Nederland kan of moet deelnemen aan een militaire operatie. Zo'n checklist kun je ook helemaal niet opstellen, want het is geen belastingaangifte die je door je telkens ja of nee in te laten vullen naar een bepaalde uitkomst stuurt. Daarvoor is de internationale werkelijkheid te weerbarstig en zijn de situaties die zich kunnen voordoen, te divers.

Wat wel bestaat zijn de volkenrechtelijke regels die in de notitie worden genoemd. Dit volkenrechtelijke kader biedt een betrouwbare grondslag voor militair ingrijpen waar dat werkelijk nodig is. Dit kader draagt verder bij

Verhagen

aan een zorgvuldige weging van alle factoren die relevant zijn of kunnen zijn voor de besluitvorming over deelname van Nederlandse militaire eenheden aan missies.

□

Minister **Van Middelkoop**: Voorzitter. Dank voor de adequate en hartelijke ontvangst die mij gisteren ten deel viel. De tijd dat ik in uw midden vertoefde, staat mij nog helder voor ogen. Ik feliciteer verder de heren Vliegthart en De Vries met hun maidenspeech. Die felicitaties betreffen uiteraard slechts deze heugelijke gebeurtenis, want de inhoud van hun speeches is niet noodzakelijkerwijs betrokken bij mijn felicitaties. Overigens herkende ik in de speech van de heer Vliegthart het gevoel voor humor waarop de SP soms patent lijkt te hebben.

Ter introductie van mijn bijdrage herinner ik aan de scherpe woorden van de Nederlandse ambassadeur Van Walsum in een vergadering van de Veiligheidsraad over de beëindiging van de militaire inzet in Kosovo. Ten tijde van deze speech was Nederland voor een periode van twee jaar lid van de Veiligheidsraad. Ambassadeur Van Walsum wees erop dat het VN-handvest niet de enige bron van het internationale recht is. Vervolgens merkte hij op dat het Handvest veel specifieker spreekt over het respect voor soevereiniteit dan over het respect voor mensenrechten. Vandaag, zo poneerde de Nederlandse ambassadeur toen, beschouwen wij het als een algemeen geaccepteerde regel van internationaal recht dat "no sovereign state has the right to terrorize its own citizens".

Dit krachtig "statement" heeft zijn weg gevonden naar de recente internationaal politieke notie die wij kennen onder de aanduiding "responsibility to protect". Impliciet en ook expliciet staat het debat in het verlengde van de spanning die Van Walsum acht jaar geleden uittekende. Met dit debat proberen wij dit thema verder te brengen. Ik zal in mijn betoog ter aanvulling van het betoog van collega Verhagen op twee aspecten ingaan. Ten eerste is dat het toetsingskader. Met name mevrouw Böhler van de GroenLinks-fractie, de heer Russell van de CDA-fractie en de heer Koffeman van de PvdD-fractie maakten hierover opmerkingen. Ten tweede vraag ik graag aandacht voor het gegeven dat militair optreden ook tijdens de missie aan rechtsregels is gebonden, het zogenaamde *ius in bello*.

Het toetsingskader uit 2001 heeft betrekking op de uitzending van militaire eenheden, waarvoor de informatievoorziening krachtens artikel 100 van de Grondwet geldt. Het is bedoeld om de zorgvuldigheid te bevorderen waarmee de regering tot besluiten komt over de uitzending van eenheden die wellicht ook wapengeweld moeten toepassen of het risico lopen daaraan te worden blootgesteld. Ook helpt het toetsingskader om de informatievoorziening aan het parlement, de beide Kamers, te structureren. Het bevat daartoe een reeks aandachtspunten waarmee rekening dient te worden gehouden. De Kamer kent deze punten.

Mevrouw Böhler vroeg of het kabinet van mening is dat het toetsingskader in die zin moet worden aangepast dat het ook toepasbaar is op politieke of logistieke steun. Dat lijkt mij welbeschouwd moeilijk denkbaar. Het toetsingskader is namelijk bedoeld om de grondwettelijke informatieplicht jegens het parlement bij besluiten over de inzet van Nederlandse militairen ter bevordering

van de internationale rechtsorde te operationaliseren. De aandachtspunten in het toetsingskader zijn daarop ook toegesneden.

Een dergelijke verplichting bestaat niet ten aanzien van politieke of logistieke steun. Dergelijke steun is immers van een andere orde dan het deelnemen met militairen aan een missie. Een en ander laat uiteraard onverlet dat het kabinet, zoals de notitie laat zien, meent dat ook voor politieke steunverlening het bestaan van een volkenrechtelijke rechtsgrondslag aangewezen is. Het toetsingskader hebben wij daarbij niet nodig.

Een van de aandachtspunten in het toetsingskader betreft de kwestie waarover wij vandaag spreken. Het toetsingskader schrijft namelijk voor dat de uitzending van Nederlandse militaire eenheden in overeenstemming moet zijn met het internationale recht. Dat is het eerste toetsingspunt. Bovendien bepaalt het toetsingskader dat er sprake moet zijn van een duidelijk mandaat.

De heer Koffeman beklaagde zich erover dat het toetsingskader geen antwoord geeft op vragen over het volkenrecht. Hij stelde een groot aantal vragen. Wanneer is de aanwezigheid van Nederlandse militairen in het buitenland gelegitimeerd? Wat is de betekenis van het VN-handvest? Wanneer is de autorisatie van de VN of de Veiligheidsraad noodzakelijk? Hoe handhaven wij het internationale recht? En ten slotte: wie zou dit alles moeten en kunnen beoordelen? Het antwoord op de laatste vraag is het eenvoudigst: de politiek. Wat de overige vragen betreft. In het coalitieakkoord heeft het kabinet het vereiste van een adequaat volkenrechtelijk mandaat onderstreept. In de notitie en de antwoorden op uw vragen is dit vereiste nader uitgewerkt.

De uiteindelijke afweging zal altijd door de politiek moeten worden gemaakt. Bij toekomstige besluiten over de inzet van Nederlandse militaire eenheden aan de hand van een toetsingskader komen wij dus beter beslagen ten ijs dan ooit. Ik denk dat de Nederlandse politiek daarvoor een heel mooie procedure heeft ontwikkeld, die ons in staat stelt om gemeenschappelijk of gezamenlijk onze verantwoordelijkheid te beleven bij de uitzending van Nederlandse militairen.

De heer **Schouw** (D66): Is niet het belang van het toetsingskader dat het helpt om de politieke willekeur terug te dringen? Want hoe steviger, objectiever en volwassener het toetsingskader is, hoe transparanter de besluitvorming wordt en hoe minder politieke opportuniteit een rol speelt.

Minister **Van Middelkoop**: In uw stem klinkt een suggestie door die mij herinnert aan het debat dat u hierover met collega Verhagen hebt gevoerd. Het toetsingskader geeft structuur aan de manier waarop de regering de Kamers informeert. Dat is winst voor de regering, want het verplicht de regering om alle relevante aspecten mee te wegen wanneer zij een besluit neemt. Verder stelt het de Kamers in staat om een goed oordeel te vellen over dat besluit.

Voorzitter. Bij de beoordeling moet een onderscheid worden gemaakt tussen de juridische grondslag en het mandaat. Mevrouw Böhler sprak hier ook over. Zij zei namelijk dat in de notitie dit onderscheid terecht wordt gemaakt. Zij vroeg zich daarbij af of het begrip adequaat volkenrechtelijk mandaat ruimer is dan hetgeen in 2001 het toetsingskader is vastgelegd, namelijk dat militaire missies in overeenstemming moeten zijn met het

Van Middelkoop

internationale recht. Mevrouw Böhler heeft slechts ten dele een punt. Het toetsingskader spreekt zich namelijk niet alleen uit over het internationale recht, maar ook over het vereiste van een duidelijk mandaat, waarin de politieke en militaire doelstellingen van de operatie zijn geformuleerd. Beide aspecten zijn dus van belang voor de vraag of er sprake is van een adequaat volkenrechtelijk mandaat.

Collega Verhagen heeft al het nodige gezegd over de juridische grondslag voor militair optreden en de mogelijkheden die het internationaal recht daarvoor biedt. In het mandaat worden, zoals gezegd, de politieke en militaire doelstellingen van de operatie geformuleerd. Het is meestal afkomstig van de Verenigde Naties in de vorm van een resolutie van de Veiligheidsraad. Uit het mandaat blijkt verder of de operatie wordt uitgevoerd onder hoofdstuk 7 van het VN-handvest. In dat geval kan het herstel van de internationale vrede en veiligheid met behulp van militaire middelen worden afgedwongen. Het belang van een helder en werkbaar mandaat en de daaronder hangende werkbare geweldsinstructies is groot, vooral voor militairen. Dit belang is duidelijk aangetoond door de negatieve ervaringen met UNPROFOR in het voormalige Joegoslavië. De heer Verhagen wees daar ook op.

In reactie op de kritiek van de heer De Vries op het voorbeeld van een niet-adequaat mandaat dat genoemd wordt in de antwoorden op vragen van de SP-fractie stel ik vast dat het mandaat voor deze operatie evenmin adequaat was, ook al was er sprake van een duidelijke juridische grondslag. Ook dit aspect moet dus nadrukkelijk worden meegewogen bij besluiten aan de hand van het toetsingskader. Ook dit aspect maakt deel uit van het vereiste van een adequate volkenrechtelijke basis voor de inzet van Nederlandse militairen.

Andere aandachtspunten in het toetsingskader blijven vanzelfsprekend evenzeer van belang voor de besluitvorming en de informatievoorziening aan het parlement. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de politieke wenselijkheid, de militaire haalbaarheid, de risico's, de financiën enzovoorts. Met andere woorden: ook als er sprake is van een adequaat volkenrechtelijk mandaat kan Nederland besluiten om militair niet deel te nemen aan een internationale missie. Staat u mij toe deze evidentie nog eens uit te spreken. Het gaat om een integrale afweging van alle relevante aspecten, zij het dat te allen tijde een adequaat volkenrechtelijk mandaat is vereist.

De heer Russell wees op het feit dat het toetsingskader voor het laatst is geactualiseerd in juli 2001, dus kort voor 11 september. Hij vroeg zich af of dat toetsingskader nog bij de tijd is of dat het, gezien de recente ontwikkelingen, tegen het licht moet worden gehouden. Wij leven inmiddels alweer een jaar of zes verder. Ik stel vast dat het toetsingskader ook nu nog goed voldoet en dat de procedures goed werken. Dat is ook het oordeel van de Adviesraad Internationale Vraagstukken in het recent uitgebrachte advies over de inzet van de krijgsmacht. Onze discussie vandaag over de volkenrechtelijke grondslag van militair optreden doet daaraan niets af. Integendeel, het toetsingskader waarborgt dat wij bij besluiten over de inzet van Nederlandse militairen aandacht besteden aan de juridische grondslag en het mandaat. Niettemin wil ik de heer Russell toezeggen dat wij het toetsingskader tegen het licht zullen houden bij het formuleren van de kabinetsreactie op dit AIV-advies en op het rapport van de werkgroep-Van Baalen over een

parlementair instemmingsrecht. Wij komen elkaar dus wellicht nog tegen op dit punt.

De heer Russell heeft ook gevraagd naar een toetsingskader in geval van humanitaire interventie. Ik denk dat hier het risico aanwezig is van terminologische verwarring. Ik herhaal dat het toetsingskader dat wij nu kennen, een vorm van gestructureerde, geprotocolleerde informatieverstrekking aan de Kamers is. Het toetsingskader bij humanitaire interventie waar de heer Russell om vroeg, is iets anders, althans dat vermoed ik. De kern van zijn vraag is immers of er criteria kunnen worden ontwikkeld die duidelijk maken wanneer humanitaire interventie wel gerechtvaardigd is en wanneer niet. Zoiets is er wel, zeg ik heel voorzichtig, maar dan meer als een poging daartoe. Ik verwijs de heer Russell naar de notitie Humanitaire interventie van 30 oktober 2001. Daarin staat eerst het fundamentele statement waar dit kabinet nog steeds achter staat. Ik citeer: humanitaire interventie dient een noodinstrument voor een extreme situatie te blijven en niet te worden "genormaliseerd". Dan volgt een beoordelingskader voor humanitaire interventie. Het lijkt mij verstandig om de term "beoordelingskader" te gebruiken. Daarna volgen in het hoofdstuk in kwestie een heleboel elementen, aandachtspunten en criteria die samen een beoordelingskader kunnen vormen. Dat is destijds een denkerexercitie geweest onder leiding van het kabinet. Het is dus niet zo dat er zoiets zou bestaan in Nederlandse wet- of regelgeving, laat staan in het internationale recht.

De heer **Russell** (CDA): Ik snap wat u zegt over dat toetsingskader. Het is de terugvertaling – om het zo maar te zeggen – naar ons toe. De minister moet eerst zijn criteria op een rijtje hebben. Dan kan hij ze in een toetsingskader terugvertalen naar de Kamer en daarbij aangeven met welke zaken hij rekening gehouden heeft. Dat is precies wat ik de minister vroeg, dus ik denk dat wij het met elkaar eens zijn, als ik tenminste goed begrijp wat u zei en als u probeert om mij te begrijpen. Dat toetsingskader maak je immers niet zomaar even op een blauwe maandag om de Kamer te geven wat zij nodig heeft. Dat wordt gestructureerd uitgewerkt op basis van criteria. Kunnen wij vaststellen dat wij de relatief concrete criteria die de minister nu noemt, terugvertaald krijgen in wat de regering op enig moment aan ons voorlegt? Kunnen wij het daarover eens zijn?

Minister **Van Middelkoop**: Ik denk het wel. Ik formuleer het als volgt. Stel dat zich een situatie zou voordoen die wij nu definiëren als humanitaire interventie en Nederland zou daaraan willen deelnemen, zijn wij conform artikel 100 gehouden om dat aan de Kamer mee te delen. In dat geval zal het kabinet bij het eerste aandachtspunt – wij gaan dus nu het toetsingskader toepassen – moeten verantwoorden waarom in dat geval die interventie Nederlandse inzet vergt. Dan zullen de leden van de Eerste en Tweede Kamer vast graag willen weten hoe het kabinet een oordeel heeft gevormd over de situatie en hoe het tot het oordeel is gekomen dat Nederland daaraan moet deelnemen. Dat zou ik dan willen voegen bij de notitie uit 2001 en graag als "beoordelingskader" willen aanmerken om verwarring te voorkomen.

Mijn tweede thema is vrij kort en gaat over het *ius in bello*. Het debat dat wij nu met elkaar voeren, spitst zich toe op de volkenrechtelijke basis voor militair ingrijpen in

Van Middelkoop

uiteenlopende situaties, het zogenaamde *ius ad bellum*, het recht om oorlog te voeren. Ik wil onderstrepen dat het recht ook tijdens de toepassing van militair geweld blijft gelden, dus los van de vraag of voor deze toepassing een duidelijke juridische grondslag aanwezig is. Dan spreken wij over het *ius in bello*. De belangrijkste elementen hiervan zijn het humanitaire oorlogsrecht en de beginselen van subsidiariteit – er moet een noodzaak bestaan voor toepassing van militair geweld – en van proportionaliteit, de toepassing van militair geweld moet in verhouding staan tot de dreiging. Onze militairen hebben zich hieraan in alle gevallen te houden.

Het humanitaire oorlogsrecht is ooit wel eens het “*vanishing point of law*”, het verdwijnpunt van het recht, genoemd omdat het regels stelt aan gedrag dat verboden is. Dat was toen men dacht dat het geweldsverbod in het VN-Handvest, artikel 2, lid 4, en de taak van de Veiligheidsraad om te zorgen voor een systeem van collectieve veiligheid voldoende zouden zijn. Inmiddels zijn wij “*sadder and wiser*”. Dat de naleving van het *ius in bello* ook onze aandacht vraagt, is wel gebleken in de Kosovo-crisis van 1999. Er is toen zeer uitvoerig met het parlement gedebatteerd over de rechtmatigheid van specifieke gevallen van militair optreden, en terecht. Ook nu blijven wij nauwlettend toezien op naleving, waarbij zo nodig het Openbaar Ministerie wordt ingeschakeld. Hoe serieus wij dit nemen, blijkt onder meer uit de onderzoeken die zijn verricht naar aanleiding van aantijgingen als zouden Nederlandse militairen zich in Irak hebben schuldig gemaakt aan marteling. Ook in dit opzicht is het kabinet dus vastbesloten overeenkomstig het volkenrecht te handelen.

Kortom, al het handelen is en blijft toetsbaar. Dat geldt allereerst voor het politieke besluit tot uitzending en vervolgens ook voor het militaire optreden tijdens de uitzending. Zeker wanneer het gebruik van geweld geoorloofd is, moeten wij de bereidheid hiertoe blijven tonen. Ook aan moeilijke politieke en morele afwegingen valt daarbij niet te ontkomen, zelfs niet met het recht bij de hand. Om die reden ben ik verheugd met het debat dat wij hierover gisteren en vandaag met de Kamer hebben kunnen voeren.

De heer **Vliegenthart** (SP): Voorzitter. Ik heb een punt van orde. Het zou mijn fractie een lief ding waard zijn om de vergadering even te schorsen, tot na de dinerpauze.

De **voorzitter**: Tot ná de dinerpauze? Mijnheer Vliegenthart, dan gooit u de agenda van de Kamer, waaraan wij heel veel werk hebben gehad, echt helemaal om.

De heer **Vliegenthart** (SP): Als het goed is, begint om 16.20 uur het volgende debat.

De **voorzitter**: Wij zouden nu doorgaan met de tweede termijn van de Kamer en de tweede termijn van de regering. U mag natuurlijk om een schorsing vragen, maar ik denk niet dat het doenlijk is om de agenda zo door elkaar te gooien dat wij dit debat nu schorsen en daarvoor een ander debat laten plaatsvinden. Hoe lang wenst u schorsing? U kunt immers altijd een schorsing voor nader overleg vragen.

De heer **Vliegenthart** (SP): Kan er 20 minuten worden geschorst?

De **voorzitter**: Ik kijk even naar de rest van de Kamer, want de Kamer gaat over haar eigen agenda.

De heer **Schouw** (D66): Wij steunen het verzoek om een schorsing van 20 minuten voor onderling beraad en voorbereiding op de tweede termijn.

De vergadering wordt van 16.08 uur tot 16.28 uur geschorst.

De heer **De Graaf** (VVD): Voorzitter. Ik zal mede in verband met de tijd proberen, het heel kort te houden. Ik heb aan beide ministers en met name aan de minister van Defensie nog een vraag over het toetsingskader. Het toetsingskader op grond van artikel 100 is de minister zeer goed bekend, want hij is er zelf in zijn Tweede Kamerperiode de grondlegger van geweest. Het gaat over het militaire aspect. Met het oog op de huidige situatie in Irak moeten wij vaststellen dat er van tevoren niet goed is nagedacht over wat er na het militair ingrijpen moest gebeuren. Daarom vind ik dat wij het toetsingskader in die zin voor de toekomst moeten verbreden dat niet slechts de militaire aspecten en de adequaatheid van het mandaat voor militair optreden worden afgewogen, maar ook de situatie die daarna zou moeten ontstaan qua rechtsstatelijkheid, democratie, de bestuurlijke kant van de zaak, de wederopbouw en dergelijke zaken. Daar is een begin mee gemaakt in Afghanistan. Naast de militairen die ingrijpen, spelen daar namelijk ook de provinciale reconstructieteams een belangrijke rol. Het toetsingskader is desondanks nog steeds beperkt tot het militaire deel. Ik hoor graag het oordeel van de minister over dit punt. Moet het toetsingskader niet breder worden getrokken voor er wordt beslist om met militairen ergens de vrede te gaan herstellen of handhaven, omdat erna ook nog leven is?

Een tweede korte vraag wil ik aan de SP-fractie stellen, als dat mag. Ik hoorde de heer Vliegenthart gisteravond in eerste termijn zeggen dat zijn fractie van mening is dat er dringend een enquête moet worden gehouden naar de grondslagen van de besluitvorming rondom Irak in 2003. Ik wil van hem graag antwoord hebben op mijn vraag waarom hij dan wacht met voorstellen tot na het reces. Als het zo dringend was, had hij of zijn fractie daar nu toch al voorstellen voor gedaan?

De heer **Vliegenthart** (SP): Voorzitter. Het is voor mij ook een bijzonder debat geworden. Ik ben blij dat ik het überhaupt mag voeren. Ook ben ik blij met de uitgebreide voorbereiding en beantwoording van de ministers. Desondanks zijn niet alle vragen van mijn fractie beantwoord. Toch ben ik blij dat het debat vandaag op deze manier wordt gevoerd.

Als jongste Kamerlid staat het mij niet vrij om de regering de les te lezen. Dat ga ik ook echt niet doen.

De **voorzitter**: Het staatsrecht maakt geen onderscheid in leeftijd in dezen, mijnheer Vliegenthart.

De heer **Vliegenthart** (SP): Nee, maar persoonlijk staat het mij toch niet geheel vrij om dat te doen, vind ik. Ik wil samen met de regering en met deze Kamer iets leren.

Vliegenthart

Ik wil lering trekken uit ervaringen, opgedaan in het verleden om fouten in de toekomst te voorkomen. De SP-fractie wil geen geschiedenis herschrijven, maar misstappen en catastrofes in de toekomst voorkomen. Ik hoop dat de regering dit project samen met haar ter hand wil nemen en dat zij de regering in dezen dus als bondgenoot heeft.

Het gaat om de toekomst, om onze mogelijke betrokkenheid bij nieuwe militaire interventies. De gebeurtenissen van vandaag in Uruzgan onderstrepen dat wij letterlijk te doen hebben met leven en dood. Om deze reden wil mijn fractie dat de discussie rondom Irak tot de bodem wordt uitgezocht. Zij denkt namelijk dat een soortgelijke situatie zich kan herhalen. Dat zei de minister ook in antwoord op mijn vragen. Willen wij voorkomen dat wij de toentertijd gemaakte fouten nog eens maken, is het van groot belang dat wij daarvan leren. Daarom is mijn fractie voorstandster van een debat over een mogelijke parlementaire enquête over Irak, te houden na het reces.

De heer De Graaf vraagt waarom mijn fractie niet nu al een motie indient. Mij lijkt dat het debat van vandaag een andere inslag heeft. De PvdA-fractie heeft dit ook gesteld. Het past niet, dit debat te kapen door een debat te gaan voeren over een motie. Mij lijkt ook dat de 130.000 mensen die via een petitie hebben verzocht om een enquête over Irak, recht hebben op het door hen gewenste debat. Daar moet in dit huis ruimte voor worden gemaakt. Haastige spoed is echter zelden goed. Wij kunnen beter de tijd nemen om het debat goed voor te bereiden.

De heer **Russell** (CDA): Ik begrijp niet wat u bedoelt. Gisteravond hebt u de petitie neergelegd, al hebben wij die verleden week al gehad. Wij hebben de petitie allemaal kunnen bestuderen. Er staat in wat de ondertekenaars van de petitie, minder dan 130.000 in getal, willen. Wij voeren vandaag een debat waaruit zeer duidelijk blijkt wat iedereen ervan vindt, ook van informatieverstrekking et cetera. Wat wilt u nog meer? Moeten wij hier in de vakantie over nadenken? Wat is er nog meer te bedenken dat dit uitvoerige en wellicht op sommige vlakken te lange, doch inderdaad interessante debat?

De heer **Vliegenthart** (SP): Voorzitter. Wellicht ligt het aan mijn onervarenheid of mijn naïviteit, maar volgens mij zijn er nog heel wat vragen onbeantwoord gebleven.

De heer **Russell** (CDA): Noemt u ze eens.

De heer **Vliegenthart** (SP): Ik doel bijvoorbeeld op de vraag naar hoe het volkenrechtelijk mandaat volgens de verschillende regeringspartijen in elkaar zit, niet alleen met het oog op Irak, maar ook op de toekomst. Ook lijkt het mij zinvol dat wij alle door ons gewenste stukken inzake de casus-Irak boven tafel krijgen, zodat wij die casus eindelijk in al zijn facetten kunnen behandelen en er inzicht in kunnen verwerven, zodat toekomstige besluiten beter worden. Dit lijkt mij zeer goede redenen om na het reces en na een gedegen voorbereiding in dit huis met elkaar van gedachten te wisselen.

De heer **Russell** (CDA): U hebt het over stukken waarvan ik de regering heb horen zeggen dat wij die niet krijgen. Daar hoeven wij dus niet op te wachten. Ik weet dus ook

bij god niet waar u nog op zit te wachten. Ik zou zeggen: kom tevoorschijn. Iedereen zit hier nu voorbereid en wel. Laten wij helderheid krijgen over waar wij naartoe gaan. U wilt meer, maar ik wil niet meer en naar ik begrijp wil een aantal andere fracties ook niet meer.

De heer **Vliegenthart** (SP): Mij lijkt dat wij op zijn minst nog wel eens kunnen debatteren over wat er precies is gebeurd, want wij kunnen niet genoeg lering uit het verleden trekken. Bovendien: beter dubbel gedaan dan een keer te weinig en gaten laten zodat wij in de toekomst fouten maken. Uiterste zorgvuldigheid is in mijn ogen geboden. Daarom denkt mijn fractie dat het houden van een debat na het reces echt bijdraagt aan het trekken van lering voor de toekomst en aan het verwerven van inzicht in wat er nu in het Midden-Oosten gebeurt en in wat er bijvoorbeeld met Iran zou kunnen gebeuren. Deze zaken zijn van belang. Wij kunnen dit beter twee keer doen en dan heel goed dan een keer en dan misschien een beetje half.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): U zegt dat u wilt leren van misstappen die zijn begaan. U noemt die misstappen hier als feiten. Dat zijn zij wellicht ook voor u. Wilt u ook zeggen of er voor of na maart 2003 sprake was van misstappen? Wilt u daarbij zeggen hoe u tegenover de vorige week aangeboden petitie staat, waarin wordt gesproken van een humanitaire ramp? Slaan de misstappen op de humanitaire ramp die na de invasie in Irak is ontstaan of hebt u het alleen maar over de besluitvorming tot maart 2003 die tot politieke, niet-militaire, steun van onze regering aan de invasie heeft geleid?

De heer **Vliegenthart** (SP): In mijn ogen moeten wij twee dingen scheiden. Wat er nu in Irak gebeurt, is een humanitaire ramp vanwege de aantallen dodelijke slachtoffers van het geweld.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Vindt u ook dat er voor maart 2003 een humanitaire ramp was?

De heer **Vliegenthart** (SP): Ik denk dat de situatie in Irak verre van bevredigend was. De situatie was slecht, Saddam Hoessein was een dictator, maar een humanitaire ramp betekent dat er dagelijks grote aantallen slachtoffers vallen. Ik kan de situatie waarin wij verzeild zijn geraakt niet vergelijken met de situatie daarvoor. Ik weet alleen dat Irak geen democratie was, maar een gemene dictatuur en dat Saddam Hoessein een schurk was. Wat wij daarna hebben gekregen, is niet beter.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): De VN stelt dat er na 1991 en voor maart 2003 honderdduizenden tot een miljoen slachtoffers zijn gevallen. De petitie van vorige week maakt gewag van zo'n honderdduizend slachtoffers, geloof ik. Dat zijn enorme aantallen. U hebt alleen mijn vraag nog niet beantwoord of zich dan voor maart 2003 volgens u geen humanitaire ramp voltrok.

De heer **Vliegenthart** (SP): Naar mijn mening is de relevante vraag of wij deelgenoot zijn van de humanitaire ramp die na 2003 heeft plaatsgevonden in Irak. Door politieke steun te verlenen en door mede het debat te hebben gevoerd, zijn wij indirect bij die ramp

Vliegenthart

betrokken. In dat opzicht is het belangrijk om het debat daarover te voeren.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): De humanitaire ramp van voor maart 2003, waarvoor wij niet verantwoordelijk waren, heeft wel onderdeel uitgemaakt van de overwegingen om politieke steun te geven aan de oorlog tegen Irak.

De heer **Vliegenthart** (SP): Er is dus alle reden om in het debat dat wij na het reces willen voeren daarbij stil te staan.

Minister Verhagen heeft de uitspraak gedaan dat het recht zich ontwikkelt en in voortdurende ontwikkeling zal blijven. Tegelijkertijd stel ik vast dat het Nederlandse denken hierover tussen het toetsingskader van 2001 en deze notitie stil is blijven staan, als ik tenminste mag begrijpen dat de notitie geen andere ontwikkelingen omvat dan het toetsingskader. Anders heeft het lid van de Tweede Kamer Van Dam toch gelijk dat er een ontwikkeling heeft plaatsgevonden.

Ten slotte kom ik bij het onderscheid tussen een onomstreden en een adequaat volkenrechtelijk mandaat. Ik begon mijn termijn gisteren met het stellen van de vraag wat een adequaat volkenrechtelijk mandaat is. Het is mij niet veel duidelijker geworden wat nu precies adequaat is. Ik heb verschillende definities gehoord. Ik vraag de regering om in één zin het woord "adequaat" voor mij te duiden, zodat ik begrijp wat wij daarmee bedoelen.

Vandaag zei iemand op de radio dat de regering niet bang moet zijn. Dat is helemaal waar. De regering moet niet bang zijn voor openheid. Een bange regering is een gevaarlijke regering. Vandaag is het nog duidelijker geworden dat wij niet klaar zijn voor nog komende conflicten. Wij hebben nog niet eens de kans gehad om voldoende lessen te leren. Daarom zal mijn fractie zich na dit debat in overleg met andere fracties beraden op de vraag hoe wij onszelf wel de kans geven om te leren van het verleden. Dat acht ik een absolute noodzakelijkheid en in een Kamer van heroverdenking en een heel groot goed.

□

De heer **De Vries** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Om te beginnen dank ik u voor uw buitengewoon aardige woorden van gisteren, die mij hebben getroffen. Ik zeg hier ook graag dat ik het een voorrecht vind om in deze Kamer werkzaam te mogen zijn.

Minister Van Middelkoop heeft mij gefeliciteerd met mijn maidenspeech, zij het dat hij daarbij de inhoud niet wilde betrekken. Ik heb hem nog in de koffiekamer gevraagd wat hij daarmee bedoelde. Dat had naar ik meen geen bijzondere betekenis. Anders moet hij daarover straks maar eens uitweiden.

Ik dank de regering voor de inhoud van de beantwoording. Het gaat er toch om dat wij met elkaar inhoud wisselen en dan zien waar wij uitkomen. De beantwoording was overigens niet op alle punten helemaal helder naar mijn smaak. Het is mijn plicht om aan te geven waar ik vind dat dat niet het geval was. Ik zal trouwens ook enkele punten noemen waarover ik zeer tevreden was.

Het eerste punt betreft het adequaat volkenrechtelijk mandaat. Als de notitie iets duidelijk maakt, is het dat dit

een heel ongelukkige woordvolgorde is. Wij hebben tijdens het debat al vastgesteld dat men over het begrip "adequaat" in combinatie met het mandaat in tweeërlei zin kan spreken. Is het adequaat volkenrechtelijk of is het adequaat als militaire missie, om te doen wat men zou willen doen? Het is daarom verstandig om, zoals in de notitie door de bank genomen gebeurt, deze begrippen uit elkaar te houden en vast te stellen dat er een rechtsgrondslag nodig is voor het militaire optreden en voor politieke steun daaraan enerzijds en een mandaat anderzijds.

Ik heb de minister vijf keer gevraagd hoe dit vroeger ging. Datgene wat nu voor ons ligt, leggen wij natuurlijk toch ook over het verleden om te zien of wij daarvan iets kunnen leren. De minister van Buitenlandse Zaken was niet bereid om te zeggen dat er indertijd sprake was van een mandaat. Hij vond wel dat er sprake was van een rechtsgrondslag. Ik vind dat twijfelachtig, maar er was in ieder geval geen mandaat voor de Amerikanen en de Engelsen om te doen wat zij in Irak gingen doen. Zeker was er geen sprake van een mandaat in de zin van een notitie die de minister ons zelf heeft voorgelegd. De minister moet begrijpen dat ik dat onbevredigend vind, ook indien hij hierop straks weer geen antwoord zou geven.

Politieke steun moet ook een volkenrechtelijke rechtsgrondslag hebben, zoals de minister uitvoerig heeft toegelicht. Hij zei dat het van een andere betekenis kan zijn. Dat had ik niet in de notitie gelezen. Ik hoor graag wat hij hiermee bedoelt.

Wij hebben in het kader van de VN gesproken over artikel 51 van het VN-Handvest en over de autorisatie. De minister heeft gezegd dat sinds enige jaren nadrukkelijker in aanwijzingen wordt aangegeven dat geweld niet mag als er niet in aanwijzingen staat dat dit mag worden gebruikt. Is dat na het begin van de oorlog in Irak gekomen? Wat is de ontwikkeling geweest die aanleiding heeft gegeven tot die praktijk van enige jaren?

Ik hoorde de minister zeggen dat in de VN-resolutie 1441 indertijd ook "all necessary means" had gestaan. Bij mijn weten is dat niet het geval, maar heeft dit wel gestaan in pre-Koeweit resoluties. Dat is dus veel langer geleden. Ik heb geprobeerd alle debatten in de Veiligheidsraad te volgen tussen De Villepin en Jack Straw, twee harde bondgenoten die keihard met elkaar in de clinch gingen over de vraag wat rechtens was en wat er feitelijk zou moeten gebeuren. Ik herinner mij ook dat de Amerikaanse ambassadeur zei dat er in resolutie 1441 "no hidden triggers" zaten. Dat was dus niet een resolutie die aanleiding kon geven tot militair optreden. Dit betekent dat wij nu dus teruggaan naar pre-Koeweit resoluties. Ik krijg hierop graag een precies antwoord van de minister.

Wat het gebrek aan eenstemmigheid in de Veiligheidsraad van de VN betreft, kan ik met de minister meegaan dat één land heel moeilijk doet, om redenen die wij absoluut niet kunnen delen. Er is iets ongelofelijk ernstigs aan de hand. Onder omstandigheden kan men hieraan dan ook voorbijgaan. In de notitie is adequaat omschreven wat die omstandigheden kunnen zijn. Bij Irak was het echter anders. Voor ingrijpen daar waren in de Veiligheidsraad alleen de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, terwijl van de overige dertien landen er maar twee voor de additionele resolutie waren die het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten aangenomen wilden zien. Dat wringt met de stelling dat dit ingrijpen

De Vries

volkenrechtelijk dik voor elkaar was. De Veiligheidsraad was daartegen, behalve de participanten uit twee andere landen.

Ik kom bij de zaken waar ik blij mee ben. De minister heeft hier uitgebreid zijn liefde voor het volkenrecht uitgedragen. Ik had daar zorgen over. Ik heb mij ook wel afgevraagd hoe het komt dat de minister de indruk wekte dat hij juristen niet serieus nam. Overigens zijn er, nu mevrouw Böhler dat ook niet doet, al twee in deze zaal. Ik ben ook jurist, alhoewel ik het vak nooit als zodanig heb uitgeoefend, maar van mij zal men nooit twee meningen tegelijk horen en zeker niet drie. De minister heeft het voorbeeld genoemd van een procedure met een advocaat en het OM, die beiden iets anders zeggen. Gisteren heb ik er ook op gewezen dat men voordat men recht doet altijd twee standpunten moet hebben belicht. Op het recht dat dan wordt gedaan, bouwt zich de rechtspraak. De wetenschap en iedereen helpt daarbij. Op deze manier ontstaat er recht, met een hoofdletter. Dat is iets anders dan de verschillende meningen die elke jurist die ik raadpleeg heeft. Ik vind dat de minister zich, althans lapidair, hierover ongelukkig heeft uitgelaten. Ik ben blij dat hij heeft gezegd dat hij dit allemaal veel serieuzer neemt. Ik laat nu even rusten hoe dit intijdig allemaal is gegaan.

Ik kom bij het voorstel voor een parlementair onderzoek dat zojuist is aangekondigd door de vorige spreker. Ik herinner mij nog dat ik hier een keer een debat heb gevolgd over de regeringsverklaring, waarbij hetzelfde punt aan de orde kwam. De heer Werner zei toen dat hij natuurlijk altijd bereid was tot een debat, met de aantekening dat hij positief instak op een parlementair onderzoek. Dat klinkt iets aardiger dan wat de heer Russell daarnet deed met de vraag waar zo'n onderzoek voor nodig is. Laten wij dit eens even afwachten. Ik wil er wel graag iets over zeggen. In de Tweede Kamer is tot 1977 nooit een enquête gehouden omdat het zo buitengewoon moeilijk was om gezamenlijk tot een standpunt te komen waarover deze zou moeten gaan. Er is toen een wijziging op de Enquêtewet aangenomen waaraan ik met oud-collega Jurgens en vele anderen heb gewerkt. Wij hebben gezegd dat je een voorstel grondig moet voorbereiden voordat je erover beslist. Ik meen dat de heer Kraneveldt in deze geest heeft gesproken.

Wij zien volstrekt niet op tegen welke procedure dan ook. Nadat wij hebben gezien wat ter tafel komt en daarvoor wellicht ook nog een enkel idee hebben aangeleverd, zullen wij er graag over spreken. Het is noodzakelijk dat deze Kamer precies weet welke vragen onderzocht zouden moeten worden. Dat kunnen er vijf of tien zijn, maar je kunt niet zonder meer zeggen dat wij een onderzoek willen. Wij zullen heel precies moeten aangeven wat wij weten, wat wij niet weten, wat wij zouden willen weten, wat wij moeten weten. Wij hebben ook nog eens een parlementaire plicht om dingen te weten en te controleren. Als in deze Kamer een opinie ontstaat dat dit de moeite waard is, kunnen wij in de voorfase van de parlementaire enquête – en ik kan u verzekeren dat het geen kleinigheid is – vragen die wij nog hebben nog een keer aan de regering voorleggen en hen vragen of zij er iets op te zeggen hebben.

Ik geef dit in overweging en bied mijn diensten aan om mee te denken hoe dit zorgvuldig gestalte kan krijgen. Mijn fractie gaat niet akkoord met een onderzoek. Mijn fractie wil weten waarop dit onderzoek een

antwoord zoekt. In de loop van het najaar zullen wij wel zien.

De heer **Russell** (CDA): Ik wil de heer De Vries het volgende voorhouden. Hij haalt mijn fractievoorzitter aan in het debat van 3 april. Hij stelt dat mijn fractievoorzitter zou hebben gezegd dat ook hij voor het debat over een onderzoek was. Dat heeft hij niet gezegd. Er vond een discussie plaats tussen mijn fractievoorzitter en die van u. Het ging over dit debat. Mijn fractievoorzitter vroeg de heer Noten of het debat dat hij wenste te voeren over het volkenrechtelijk mandaat alleen over het verleden of ook over de toekomst zou gaan. De heer Noten heeft duidelijk gesteld dat het alleen over de toekomst zou gaan. Gaat het over Irak? Neen, het gaat niet over Irak. Deze wisseling tussen ons beider fractievoorzitter staat op pagina 803 en volgende van de Handelingen van 3 april. For the record stel ik vast dat het geen discussie was over een enquête of onderzoek of hoe je het ook wilt noemen.

De heer **De Vries** (PvdA): Dan heb ik het totaal verkeerd. Ik heb het uiteraard niet allemaal nagelezen. De heer Russell wel. Ik ben hem erkentelijk dat hij de feiten heeft rechtgezet. Ik zat boven en ik keek naar beneden. Ik meende dat de heer Werner had gezegd een debat niet uit de weg te zullen gaan. Ik zei niet dat hij het wilde. Het is dus anders gegaan. Excuses. Het zou dus het geval kunnen zijn dat de heer Werner de terughoudendheid van de heer Russell deelt.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): De heer De Vries stelt dat een eventueel onderzoek grondig moet worden voorbereid. Zou deze voorbereiding alleen betrekking moeten hebben op de manier waarop wij politieke steun hebben verleend aan de oorlog tegen Irak? Daarover hebben wij al heel veel gehoord. Het is een beperkte vraagstelling. Of zou het, veel breder, de discussie van rechtmatigheid en legitimiteit van de Nederlandse missies die in het buitenland actief zijn moeten betreffen?

De heer **De Vries** (PvdA): Daar ga ik op dit moment niet over. Ik heb het niet voorgesteld.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Ik meen dat u wel uw diensten hebt aangeboden.

De heer **De Vries** (PvdA): De Kamer beslist zelf waarover het onderzoek gaat. Dat beslis ik niet, dat beslist een fractie niet maar dat beslist een meerderheid van de Kamer. Als er straks een scope op tafel komt die de heer Kuiper niet aanstaat, kan hij zeggen dat het ruimer moet. Als hij de scope te ruim vindt, kan hij proberen hem te beperken. De kamer stelt vast wat moet worden uitgezocht. Ik heb daarover vandaag geen bijzondere mening te ventileren.

De heer **Werner** (CDA): Het is wellicht een beetje ongebruikelijk dat ik interrumpdeer, maar ik ben in het geding. Het gaat over wat ik al of niet zou hebben gezegd. Ik meen dat ik dit probleem het best zelf kan oplossen. Er zijn toen door fractievoorzitters twee vragen aan mij gesteld. Die van de heer Noten betrof de discussie over het debat van vandaag. De heer Kox heeft mij ondervraagd wat ik zou doen met een door zijn

De Vries

fractie geformuleerde vraag om een enquête door deze Kamer te houden. In eerste instantie heb ik daarop gezegd dat onze fractie geen behoefte had aan een dergelijk onderzoek maar dat de CDA-fractie een verzoek van de SP beleefdheidshalve welwillend in behandeling zou nemen.

De heer **De Vries** (PvdA): Samen met wat de heer Russell zojuist naar voren heeft gebracht, hebben wij nu dus een compleet beeld van waarover de heer Werner zich heeft uitgesproken en waarover hij aarzelde. Mijn geheugen ten aanzien van de uitspraken van de heer Werner bleek dus slecht. Dat is omineus voor wat ik nu ga zeggen. Ik ben blij dat mijn geheugen over 2003 nog vrij goed bleek. De minister had een verklaring van de fractievoorzitters van CDA en PvdA uit de informatie bij zich. Gelukkig beschikte ook de heer Russell daarover en is hij zo aardig geweest om mij er een exemplaar van te geven. Het punt is toen heel indringend besproken. Ik meende mij uit mijn hoofd goed te herinneren wat de situatie was.

Er was een inval geweest in Irak. Er waren twee partijen die grote ruzie hadden gehad over de legitimiteit en de rechtmatigheid van het conflict. Deze zaten bij elkaar en moesten een nieuw kabinet vormen. Zij hebben uitgesproken dat Nederland zich in de ontstane situatie – de situatie waarin de oorlog begonnen was – aan de zijde van de coalitie opstelt. Ik heb indertijd zelf bepleit om dat te zeggen. Ik was zeer tegen het beginnen van de oorlog. Er is geen sprake van dat je, als hij eenmaal is begonnen, kunt zeggen dat je hoopt dat de andere kant wint. Daarvan is geen sprake. Nederland staat aan de kant van de coalitie. Partijen hebben het beroep op resolutie 1441 geaccepteerd als een feitelijke grondslag en gesteld dat daarnaast het belang van het herstel van de internationale rechtsorde van het grootst mogelijke belang is. Dat doelt op een rechtsorde waarin geen oorlog wordt gevoerd.

De heer Russell meldde mij dat de rechtmatigheid van het huidige coalitieoptreden, waarover de partijen tot dat moment verdeeld waren, daarmee niet langer verdeeld hield. Men zag gezamenlijk dat er een pad naar de toekomst was. Ik meen dat zojuist goed tot uitdrukking te hebben gebracht. Ik heb het nog eens kunnen navragen bij mensen die er zeer nauw bij betrokken zijn geweest.

De **voorzitter**: Ik verzoek u om uw betoeg af te ronden.

De heer **De Vries** (PvdA): Ten aanzien van het onderzoek heb ik de suggestie op tafel gelegd om er in ieder geval zorg voor te dragen dat dit zeer goed wordt voorbereid.

Ik dank minister Van Middelkoop voor de inlevende verklaring waarmee hij het debat vanmiddag voorafging. Met de voorzitter hoop ik dat de omgeving van de getroffen en enige troost zal kunnen putten uit het medeleven dat de minister uitsprak en waar de voorzitter zich achter heeft geschaard.

□

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Voorzitter. Ik dank de ministers voor de uitgebreide beantwoording van onze vragen. Met een aantal antwoorden was ik zelfs blij. Net als mijn collega De Vries was ik ook blij met de uitspraak dat het volkenrecht serieus wordt genomen. Dat zag je terug in het debat. Ik wil in dit verband een korte reactie

geven op het feit dat ik mijzelf klaarblijkelijk ook niet serieus neem. Ik weet niet hoe dat met college De Vries is gesteld. Ik heb geleerd dat het voor je persoonlijkheid en voor het debat helemaal niet zo slechts is wanneer je nu en dan kunt relativiseren en jezelf dus niet altijd even serieus hoeft te nemen. Als je het onderwerp maar serieus neemt, want daar gaat het uiteindelijk om.

Ik was ook blij met de uitspraak dat de regering van mening is dat voor een preventief optreden met de inzet van geweld, een resolutie van de Veiligheidsraad nodig is. Dat wijkt af van wat de Verenigde Staten heeft verwoord in de National Security Strategy. Dat vind ik een goede zaak.

Minder blij was ik met de uitleg van de minister over de machtiging van de Veiligheidsraad als rechtsgrond. Wij gaan ervan uit dat het volkenrecht nog steeds zegt dat geweld niet geoorloofd is, als het niet expliciet wordt toegestaan in een resolutie. De minister draait het om: alleen als geweld expliciet wordt uitgesloten, is geweld niet geoorloofd. Dat is volgens mij niet in overeenstemming met het geldend volkenrecht. Daarover kan toch niet zoveel verschil van mening zijn onder de juristen. Het geweldsverbod is namelijk de regel; het toestaan van geweld is de uitzondering. Dat betekent dat voor deze uitzondering een expliciete toestemming of machtiging nodig is. Zo staat het overigens ook in de notitie Rechtsgrondslag en mandaat. Heb ik de minister goed begrepen? Als dat niet het geval is, is dat mijn fout, maar dan ben ik blij, want dan is het standpunt van de minister wel in overeenstemming met het volkenrecht. Als ik hem wel goed heb begrepen, vraag ik hem nadrukkelijk om zijn standpunt over de expliciete machtiging te overdenken.

Het standpunt dat geweld niet mag worden toegepast als het expliciet wordt uitgesloten, bergt het gevaar in zich dat de Veiligheidsraad, die zo nu en dan toch al moeizaam functioneert, volledig lam wordt gelegd. Hoe kan überhaupt nog een resolutie tot stand komen? Stel dat de Veiligheidsraad na veel wikken en wegen tot een resolutie komt die bijvoorbeeld, zoals 1441, spreekt over "serious consequences", waarbij de leden van de Veiligheidsraad over en weer het erover eens te zijn dat dit niet betekent het gebruik van geweld. Als de leden dan moeten denken dat Nederland het misschien interpreteert als het toestaan van geweld, worden überhaupt geen resoluties meer aangenomen.

Mijn vraag over het standpunt van de regering over het verdedigen van onderdanen in het buitenland is in eerste termijn onbeantwoord gebleven. Ziet de regering het zoals de Verenigde Staten, dat verdediging van eigen onderdanen met militair ingrijpen onder alle omstandigheden rechtvaardig en mogelijk is of wil de regering dit beperken tot situaties van gijzeling of evacuatie? Hierop krijg ik nog graag een antwoord.

Ik heb een vraag aan de minister van Defensie over het toetsingskader. Ik begrijp dat hij mijn voorstel om het toetsingskader ook toe te passen op politieke steun niet wil accepteren. Ik vraag mij af wat dit betekent, want zijn redeneering hield in dat het toetsingskader een structuur schept waarbij de verplichting wordt opgenomen dat de Eerste en Tweede Kamer moeten worden geïnformeerd over militaire missies. Volgens mij moet het parlement ook worden geïnformeerd als het alleen gaat om een besluit om politieke steun te verlenen. De informatieplicht van de regering houdt hoe dan ook in dat volledig moet worden geïnformeerd. Ik zie dus niet waarom dit

Böhler

een reden is om het toetsingskader niet toe te passen op niet-militaire missies en politieke steun.

Tot slot een opmerking over Irak. Ook wij sluiten ons aan bij de opmerking van collega Vliegenthart dat het wenselijk is om in het najaar een debat te houden over de mogelijkheid van een enquête. Wij zijn het ook eens met collega De Vries dat de onderzoeksvragen van tevoren zo precies mogelijk moeten worden gedefinieerd. Het heeft geen zin om alleen te zeggen dat een enquête wordt gehouden, zonder precies te formuleren waar die over gaat. Ik geef de regering in dit verband het volgende in overweging. Wij hebben bij de discussie over eventuele humanitaire interventie vanmiddag geconstateerd hoe moeilijk sommige afwegingen zijn en ook zullen zijn in de toekomst. Het is niet zo makkelijk voor de regering om vast te stellen of er voldoende draagvlak is. Wat is breed draagvlak? Wanneer zijn de schendingen dusdanig ernstig fundamenteel dat wij, ook al is er geen resolutie, het legitiem vinden om geweld toe te passen? Als je die gedachtegang toepast op Irak, was er daar een vergelijkbaar dilemma. Ook daar waren de keuzen niet makkelijk. De voorganger van de huidige minister van Defensie, Kamp, heeft dat ook gezegd. Het waren moeilijke keuzes omdat de Veiligheidsraad juist niet nog een keer een expliciete resolutie wilde accepteren. Dat betekent dat er keuzemogelijkheden waren voor het juridische kader. Er had ook kunnen worden besloten dat gezien alle omstandigheden, de rechtsbasis niet voldoende of net niet voldoende was. De regering heeft gevonden dat er voldoende rechtsbasis was. Die keuze had echter ook anders kunnen uitvallen. Juist in dit soort gevallen is het van groot belang dat het parlement niet alleen de uiteindelijke keuze van de regering krijgt voorgelegd, maar ook hoort waarom en op basis van welke informatie de regering is gekomen tot de ene conclusie dat er wel voldoende rechtsbasis is en niet tot de andere conclusie dat er onvoldoende rechtsbasis is. Als ik dat plaats in het licht van discussies die mogelijk nog in Eerste en Tweede Kamer moeten worden gevoerd over bijvoorbeeld humanitaire interventie, acht ik een debat in het najaar zeer nuttig en noodzakelijk.

□

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de ministers voor hun beantwoording van de vragen in eerste termijn en voor de notitie. Wij zien in deze discussie en de notitie een bevestiging van het beleid waar onze fracties achter kunnen staan. Wij zien wel dat het woord "adequaat" misschien nog steeds niet helemaal is opgehelderd. Ik heb in dit debat daarover ook verschillende begrippen gehoord als toereikend, effectief. Ik heb zelfs het woord passend gebruikt. Ik wil daar ook aan vasthouden, omdat je dan de vraag stelt wat passend is in de betreffende situatie. Het volkenrecht is dan natuurlijk het uitgangspunt. Dat is een- en andermaal hier gezegd, ook door de ministers. Er zijn echter ook andere factoren die dan gewogen moeten worden. Uiteindelijk is het een politieke afweging. Dit alles hoort bij een passend mandaat.

Ik wil nog iets zeggen over de parlementaire betrokkenheid bij de missies in het buitenland. In vergelijking met andere parlementen in Europa plegen wij in Nederland een heel behoorlijke inspanning om voor en na missies de missies te toetsen en te evalueren. Er is geen ander land in Europa dat zoveel doet aan bespre-

king vooraf en achteraf van wat wij in het buitenland met onze missies doen. Het toetsingskader helpt daar natuurlijk bij. De manier waarop wij daar in ons parlementaire systeem mee omgaan is heel behoorlijk, misschien wel heel fors. In dat licht zou een nader onderzoek wel een heel zwaar instrument zijn. Er is al heel veel gewisseld hierover. Mijn vraag in alle oprechtheid is welke grond er nu nog is om nader onderzoek te willen. Dat spitst zich natuurlijk toe op de manier waarop wij zijn gekomen tot een politieke steunverklaring aan de oorlog tegen Irak. De verdere ontwikkelingen op dit punt wachten wij natuurlijk af.

Ik wil in deze tweede termijn nog een enkele vraag stellen. De minister van Buitenlandse Zaken heeft gesproken over ontwikkelingen nu en in de komende jaren, met name rond de Verenigde Naties en de Veiligheidsraad. Het gaat dan om de rol van de Veiligheidsraad en de vraag of die adequaat of voldoende kan optreden, ook gezien het gebruik van het veto's in het verleden. Ik begrijp dat Nederland zich heeft ingezet voor een hervorming van de Veiligheidsraad. Hebben de bewindslieden een perspectief op de rol van de Veiligheidsraad, gegeven de situatie dat die misschien toch tekortschiet? In de notitie staat dat men de positie van de Veiligheidsraad niet wil ondergraven, tegelijkertijd zijn er vragen te stellen over de samenstelling van de Veiligheidsraad. De vraag is ook of er andere procedures zijn dan een unaniem besluit in de Veiligheidsraad.

In mijn eerste termijn heb ik iets gezegd over een plicht tot interventie. De discussie is hier een heel andere kant opgegaan. De SP heeft bij het toetsen van uitzendingen ingezet op optimale condities, maar volgens mij werd bedoeld: maximale condities. Dat kan tot een heel minimalistische internationale opstelling leiden. Ik heb gesproken van de verwijtbaarheid van non-interventie en de eventuele plicht tot interventie. Daarop hoor ik graag nog het commentaar van de bewindslieden. Het is van belang dat Nederland als een van de welvarende westerse landen een behoorlijke bijdrage blijft leveren aan vrede en veiligheid in deze wereld.

□

De heer **Koffeman** (PvdD): Voorzitter. Ik dank de ministers voor de beantwoording van de vragen. Het is jammer dat de discussie over legitimiteit en rechtmatigheid blijft hangen in politieke keuzes die niets zeggen over de rechtmatigheid van die keuzes. De suggestie die daarvan zou kunnen uitgaan, is dat politieke besluitvorming kan uitstijgen boven het volkenrecht, en dat is naar mijn gevoel niet het geval. Het blijft lastig om te spreken van een adequaat volkenrechtelijk mandaat als een recente casus van 2003, die nog altijd niet deugdelijk is afgesloten, onbespreekbaar blijft.

In Trouw las ik dat de steun voor de oorlog in Irak ook bij de republikeinse partij in Amerika afbrokkelt. President Bush heeft daar weinig steun meer van te verwachten. Des te merkwaardiger dat wij pal achter die oorlog blijven staan, of althans een onderzoek niet steunen. De inval in Irak vond plaats zonder adequaat volkenrechtelijk mandaat. Toetsing daarvan achteraf heeft wel in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten plaatsgevonden, maar niet in ons land. Een adequaat volkenrechtelijk mandaat kan niet zonder toetsingskader, niet alleen voor een heldere en transparante toetsing vooraf, maar vooral in het kader van toetsing achteraf,

Koffeman

die ons in staat stelt om te komen tot een deugdelijke evaluatie. Het is jammer dat de regering niet bereid lijkt te zijn, die mogelijkheid in te bouwen, waarbij het adequaat volkenrechtelijk mandaat afhankelijk blijft van politieke meerderheden en waarbij onafhankelijke toetsing en evaluatie ontbreken. Het zou goed zijn als er alsnog meer transparantie in betracht kan worden. Wij mogen niet volstaan met constatering dat het raadplegen van twee juristen zou leiden tot drie meningen, waaruit afgeleid wordt dat gekozen wordt wat de politiek opportuun acht. Het zou goed zijn om de kennis van vandaag, inclusief de kennis die dit debat heeft opgeleverd, aan te wenden om meer inzicht te krijgen in de betekenis van een adequaat volkenrechtelijk mandaat, terugkijkend naar het recente verleden en vooruitkijkend naar de toekomst.

Een mogelijk initiatief in dit huis om te komen tot een onderzoek naar onze betrokkenheid bij de inval in Irak en de rechtmatigheid daarvan, zullen wij steunen. Natuurlijk moet vooraf helder zijn waarover een dergelijk onderzoek zal gaan. Mogelijk kan de notitie over een adequaat volkenrechtelijk mandaat daarin een rol spelen.

□

De heer **Russell** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de regering voor de heldere beantwoording. Ondanks de deelkritiekpunten van sommige fracties rond de notitie Rechtsgrondslag en mandaat van missies over het verleden, is er in deze Kamer een redelijke mate van consensus over de notitie van de regering inzake de toekomst, of het nu gaat om een operatie met inzet van Nederlandse militairen of alleen om politieke steunverlening. Een rechtsgrond in het internationale recht is in beide gevallen vereist. Ook over de vraag welke uitzonderingen op het geweldsverbod mogelijk zijn, lopen de meningen niet ver uiteen. Dat is winst. De notitie van de regering heeft daaraan bijgedragen.

Een omstandigheid waarvoor geen duidelijke rechtsgrond voor ingrijpen bestaat, maar waarin optreden wel als legitiem kan worden beschouwd, betreft humanitaire interventie. Dank voor de duidelijkheid die de regering hierover verschaft heeft. De notitie ging op dit onderwerp wat summier in, terwijl het bij ernstige schending van mensenrechten om een gevoelige kwestie van "nood breekt wet" gaat. Het beoordelingskader waarvan de regering uitgaat, is een goede leidraad voor de toekomst. Laten wij hopen dat wij niet in een situatie belanden waarin wij het nodig hebben.

Hetzelfde geldt voor de preëemptieve zelfverdediging tegen een aanval die zich nog niet voltrokken heeft. De Caroline-criteria bieden een handvat, maar niet uitgesloten kan worden dat ze op termijn verfijning behoeven, zeker gezien hedendaagse dreigingen van terrorisme, massavernietigingswapens en andere vormen van asymmetrische oorlogvoering. Het zijn precies deze ontwikkelingen in de veiligheidssituatie die mij terugbrengen bij het toetsingskader. Dit is in de jaren negentig tot stand gekomen voor de uitvoering van wat toen nog vredesoperaties heetten. Inmiddels spreken wij van crisisbeheersingsoperaties. De vlag dekt de lading beduidend beter, gezien alle risico's waarmee de inzet van Nederlandse militairen tegenwoordig gepaard gaat. Een vredesoperatie suggereert dat er vrede is. De realiteit is natuurlijk vaak anders. Dat het toetsingskader nu in de praktijk wel goed werkt, wil niet zeggen dat er

geen verbetering mogelijk is. Ik dank de regering voor de toezegging die zij aan de CDA-fractie gedaan heeft, en ik hoor gaarne nader.

□

De heer **Schouw** (D66): Voorzitter. Ik dank de regering voor de beantwoording en voor het toetsingskader. Het is goed dat dat toetsingskader er is. Het maakt helder wat helder gemaakt moet worden, het geeft grote lijnen aan. Dat kan voor de toekomst heel erg behulpzaam zijn.

Het debat heeft duidelijk gemaakt dat een aantal dingen nog onduidelijk is. Ik noem het begrip "adequaat". Heeft dat betrekking op het gewicht van de operatie of op het gewicht van de volkenrechtelijke juridische achtergrond? Het begrip moet verduidelijkt worden of gewoon worden weggelaten.

Er is gediscussieerd over het brede draagvlak. Ook dat begrip leent zich voor veel interpretaties. Het is zelfs mogelijk dat een minderheid van een aantal landen toch kan worden gedefinieerd als "breed draagvlak". In een casus kan ik dat begrijpen, maar ik denk dat het voor de toekomst helpt als dit wat meer verfijnd wordt. Het is een notitie in permanente ontwikkeling. Zou het niet helpen om de notitie elke twee, drie jaar te herijken? De notitie moet steeds steviger worden, meer vlees op de botten krijgen. Dat helpt ook voor de transparantie en controleerbaarheid van kwesties die op de notitie betrekking hebben.

Ik heb gesproken over de Caroline-criteria. Nederland is lid van een werkgroep. Er is de wens om dit verder te concretiseren, maar ik zou iets meer willen weten over de inzet van de regering. Op welke punten wordt die inzet precies gepleegd? Wanneer is er volgens de regering sprake van een einddatum? Het kwam op mij nogal open over.

Ik kom toe aan Irak. In mijn eerste termijn heb ik aangegeven dat het de regering zou sieren als zij zou toegeven dat het volkenrechtelijk mandaat niet onomstreden is, maar dat is helaas niet gebeurd. Wij hebben grote twijfels over het mandaat. Volgens de regering is dit een samenspel van resoluties, maar wij zien dat wat anders. Onze twijfels over de rechtmatigheid van het mandaat zijn alleen nog maar groter geworden. Misschien had het geholpen als de minister namens de regering wat meer begrip had gehad voor de discussie in deze Kamer. Het helpt namelijk niet als de minister tot tien keer aan toe zegt dat er wel acht of negen keer over is gediscussieerd. Dat kan wel zo zijn, maar niet in deze Kamer. Meer invoelingsvermogen en iets meer respect voor deze Kamer hadden dus geholpen.

Goed dat de notitie er is. Wij zijn niet overtuigd. Kijkend naar de toekomst zie ik dat binnen deze Kamer een breed draagvlak aanwezig is om een goed voorbereid debat te voeren. Dat zal een debat worden over de wenselijkheid van een onderzoek/vragen/enquête naar Irak. Verder zal een aantal commissieleden de komende weken de handen ineen slaan om een paar goede vragen voor te bereiden. Ik denk dat dat een fantastisch einde is van het debat, want dat is precies wat wij wilden. De discussie over de notitie hebben wij nu gehad, in september/oktober gaan wij met elkaar het debat aan over Irak, en wij hopen – ik weet niet of het de minister allemaal interesseert – dat daarbij de feiten die vandaag helaas niet boven tafel zijn gekomen, dan wel boven tafel komen.



Minister **Verhagen**: Voorzitter. Ik dank de leden van de Kamer voor hun reactie. Uiteraard ben ik geïnteresseerd in opmerkingen van de leden van de Kamer, en ook in die van de heer Schouw. Maar ik meng mij niet in de discussie of er hier een enquête moet komen, omdat dat een zaak der Kamer is. Derhalve heb ik daar geen oordeel over uit te spreken.

Deze Kamer heeft het gevoelen geuit dat met de notitie zich consensus lijkt af te tekenen over de vraag, welk oordeel de Nederlandse regering heeft uit te spreken over de volkenrechtelijke basis en de uitzonderingen die daarop mogelijk zijn. Uiteraard ben ik daar blij mee. Ik vond het jammer dat de heer Vliegenthart, terwijl wij zo'n doorwrochte notitie hebben geschreven, vroeg of het in één zin kan worden vervat. Adequaats wil zeggen: geschikt voor het beoogde doel. Ik hoop dat onze notitie een adequate was. Wij maken in de notitie duidelijk dat de inzet van de Nederlandse krijgsmacht tijdens buitenlandse missies vergt dat de regering, nadien gesteund door het parlement, overtuigd is dat er een mandaat bestaat dat is gestoeld op het volkenrecht, en naar overtuiging van de regering adequaat is. Om tot die overtuiging te komen, wordt door de regering, en later door het parlement, een politiek besluit genomen. De regering weegt of er inderdaad een mandaat bestaat, expliciet of impliciet, en of dat glashelder is neergelegd in een samenstel van resoluties van de Veiligheidsraad. Zij weegt of de internationale publiekrechtelijke grondslag voor het besluit overtuigend, ofte wel adequaat is.

In reactie op senator De Vries: adequaat slaat ook op een duidelijk mandaat, wat ook blijkt uit het toetsingskader, een en ander vanuit de politieke wens om militairen niet met een ondeugdelijke opdracht op pad te sturen. In zijn algemeenheid geldt dat recht geen exacte wetenschap is: uiteindelijk gaat het om appreciaties en politieke keuzes.

De heer Vliegenthart verbaast zich erover dat het recht in Nederland blijkbaar stil staat. Dat is juist niet het geval. Als wij zoeken naar kaders voor de gronden waarop een humanitaire interventie legitiem is, is dat een heel andere discussie dan de discussies die wij 50 jaar geleden, of in de tijd van Hugo de Groot voerden. Ik heb aangegeven welke inspanningen wij ons getroost hebben om te zorgen dat het moderne internationale humanitaire recht rekening houdt met het feit dat er ook nieuwe dreigingen zijn, die niet meer uitgaan van staten die tegenover elkaar komen te staan. Bij de bestrijding van die nieuwe dreigingen moet je uiteraard rekening houden met en recht doen aan de mensenrechten, zij het dat dit geen stilstand iets is.

De heer De Vries stond wederom stil bij het adequate volkenrechtelijke mandaat. Ik heb zojuist aangegeven dat adequaat niet alleen op volkenrechtelijk slaat, maar ook op mandaat. Hij vindt het onbevredigend dat er geen antwoord is gekomen. Ik kan het ook onbevredigend vinden dat het antwoord dat ik heb gegeven, blijkbaar niet is gehoord, dan wel niet is geapprecieerd door de heer De Vries. Ik heb namelijk gezegd dat het mandaat inzake Irak is opgenomen in het samenstel van resoluties in de Veiligheidsraad, terwijl de rechtsgrondslag schuilt in de stelselmatige overtreding van de resoluties, en de bedreiging van de internationale vrede en veiligheid die

daarvan uitgaat. De heer De Vries verwijst naar resolutie 1441...

De heer **De Vries** (PvdA): Over de rechtsgrondslag zullen wij het vandaag niet eens worden. Maar uw notitie geeft aan dat er twee dingen nodig zijn wil iets zich verdragen met de internationale rechtsorde: een rechtsgrond en een adequaat mandaat voor de missie. Bij Irak was er volgens mij geen mandaat voor de missie. Als u dat laatste toegeeft, hebben wij het discussieveld wat beperkt.

Minister **Verhagen**: Ik moet u helaas teleurstellen: er was wel degelijk een mandaat, ook in de zin van de notitie. Dat is die verschillende appreciatie, waarover wij het nooit eens zullen worden. Het mandaat was gelegen in de resoluties, en resolutie 1441 verwees zeer nadrukkelijk naar de eerdere resoluties, zoals 678. Met die verwijzing naar eerdere resoluties, die geweld mandateerden, is 1441 een final opportunity, op straffe van serieuze consequenties, onder verwijzing naar die eerdere resoluties, waar het geweld in stond. Dat was de appreciatie van het toenmalige kabinet bij het verlenen van politieke steun aan de inval in Irak. Die afweging is gedeeld met het parlement en verkreeg daarbij parlementaire steun. Uw opvatting is dat u het daar niet mee eens bent. Dat laat onverlet dat naar mijn mening het dispuut dat u hebt, niet opgelost kan en niet opgelost zal worden met de notitie die hier voorligt, als u dat zo blijft stellen zoals u dat doet. Maar ik dacht dat wij een debat hadden over het volkenrechtelijk mandaat in het algemeen en niet over Irak.

De heer **De Vries** (PvdA): In de notitie hebt u het over een rechtsgrondslag, waarover u nu ook spreekt. U zegt dat die er eigenlijk wel was, volgens u, met verwijzing naar al die resoluties. In uw eigen notitie staat dat dit niet voldoende is. Er moet ook een mandaat zijn. In dat mandaat staan omschreven de politieke en militaire doelstellingen van de operatie en de specifieke taakomschrijving. Dat stuk bestaat dus niet, sorry.

Minister **Verhagen**: Het mandaat is opgenomen in die resoluties. In de resoluties staat dat de naleving van die resoluties kan worden afgedwongen, met inbegrip van geweld. Niets meer en niets minder. Het mandaat waarnaar u in relatie tot het toetsingskader verwijst, is of wij Nederlandse militairen uitzenden met een mission impossible, zie Srebrenica, of met een mogelijkheid om daadwerkelijk te realiseren wat wij willen.

De heer **De Vries** (PvdA): Hoe kunt u dat nu volhouden als in die resolutie niets anders staat dan "serious consequences" en helemaal niets over geweld? Die andere resoluties waarnaar u verwijst, zijn allemaal pre-Koeweit. Gevraagd door het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten om expliciet uit te spreken dat een aanval gerechtvaardigd is, komt de Veiligheidsraad niet verder dan de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en twee andere leden. Er zijn dus elf leden die zeggen: helemaal niet. Hoe kunt u dan spreken over een adequaat mandaat?

Minister **Verhagen**: Ja, u bent het daar niet mee eens. Ik verwijs nogmaals naar het openingsartikel van resolutie 1441, waarin staat: recalling all its previous relevant

Verhagen

resolutions, in particular its resolutions 661 of 6 August 1990, 678, enzovoorts, enzovoorts. Daarin wordt gesteld dat deze resoluties zo nodig met geweld mogen worden nagekomen. Die verwijzing staat erin. U vindt dat niet voldoende. Het kabinet vond dat wel voldoende en daarin werd het gesteund door een meerderheid in het parlement. Ik kan er niets meer en niets minder van maken. Dat kunnen wij wel honderd keer herhalen, maar dat is de verwijzing. Het mandaat zat in de resoluties en de rechtsgrondslag was het niet naleven.

De **voorzitter**: Mijnheer de minister. U zei net: "voorzitter, u bent het daar niet mee eens". Ik zou het plezierig vinden als iedereen via de voorzitter tot elkaar spreekt, want anders worden mij allerlei meningen en opvattingen toegedicht die ik al dan niet heb.

Minister **Verhagen**: Voorzitter. Ik was het niet eens met de heer De Vries over de appreciatie, dat moge duidelijk zijn. Ik ben blij met deze terechtwijzing, want ik zou het niet wagen om een verschil van mening met de voorzitter van de Eerste Kamer te hebben.

Voorzitter. De heer De Vries vroeg ook waarom politieke steunverlening iets anders is dan deelname. Ik heb in mijn beantwoording aangegeven dat er in zeker opzicht grote overeenstemming is tussen beide. Ook voor politieke steun aan door anderen uitgevoerde missies is het nodig dat de regering meent dat de betrokken landen adequaat volkenrechtelijk zijn gemandateerd. In deze zin is er dus geen lagere toetssteen. Er zijn situaties denkbaar waarin Nederland ingrijpen door een ander land steunt, zonder zelf daaraan mee te willen doen. Zoals minister Van Middelkoop van Defensie al zei: je hebt geen plicht om dan te handelen. Te denken valt aan een situatie waarin het verkieslijk is om je juist niet actief te mengen in een bepaald conflict, bijvoorbeeld omdat je meent dat anderen dat beter kunnen doen. Zo is jarenlang gesteld dat Europeanen met hun koloniale geschiedenis zich beter niet in Afrika konden begeven. Een ander, heel recent voorbeeld, is dat Nederland politieke steun heeft gegeven aan een interventie van Vietnam in Cambodja, terwijl geen haar op ons hoofd eraan dacht om daaraan mee te doen. Wij vonden wel dat die interventie als zodanig rechtmatig was, vandaar dat wij politieke steun gaven.

Mevrouw Böhler was deels tevreden met de antwoorden, vooral over het onderscheid tussen preventief en preëmptief optreden. Zij heeft het naar mijn mening niet goed begrepen waar het ging over de toestemming tot het gebruik van geweld op basis van teksten van de resoluties. Ik heb daarover het volgende gezegd. De Veiligheidsraad is een politiek orgaan. Voor de toekomst geldt dat doorslaggevend is wat in de tekst van de resoluties staat, maar het is niet ondenkbaar dat de Veiligheidsraad in de toekomst als gevolg van allerlei compromissen een resolutie aanneemt die vaag is. Het is dan weer een kwestie van interpretatie in hoeverre zo'n resolutie een rechtsgrondslag bevat voor militair optreden. Het is overduidelijk dat wij dat expliciet kunnen uitsluiten met een verwijzing naar artikel 41, maar ik ben het ermee eens dat er niet een a-contrarioredening kan zijn dat je geweld zou mogen gebruiken, omdat er niets over gezegd is.

Het verschil van opvatting bij de resoluties over Irak is dat door de verwijzing naar resoluties geweld wel degelijk als optie werd gelegitimeerd. Ik heb niet beoogd

te betogen dat geweld hoe dan ook gerechtvaardigd zou zijn indien in een resolutie niet een verwijzing naar artikel 41 is opgenomen. Doorslaggevend is de tekst van de resolutie. Als expliciet wordt verwezen naar artikel 41, mag het absoluut niet. Als het vaag is, heb ik aangegeven wat de interpretatie kan zijn. Het volkenrecht laat de Veiligheidsraad vrij in deze keuze. Aangenomen mag worden dat de Veiligheidsraad zo'n besluit zeer bewust neemt, dus ook bewust ruimte voor interpretatie laat. Dat kan impliciete mandatering betekenen.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Ik denk dat ik de minister wel goed heb begrepen, want dat is precies waar ik bang voor was, namelijk dat volgens de regering niet is vereist dat expliciet wordt gesproken van de mogelijkheid om geweld toe te passen, maar dat de formulering in de resolutie zodanig voor interpretatie vatbaar kan zijn dat deze door deze of gene zo wordt begrepen dat die resolutie impliciet voldoende is om geweld toe te passen. Dat is nu net wat wij niet moeten hebben. In de notitie staat ook dat het er niet impliciet in gelezen mag worden, als het niet expliciet is verwoord. Dat is wat ik bedoel.

Minister **Verhagen**: Dan heb ik u niet goed begrepen. Ik dacht dat u veronderstelde dat ik van opvatting was dat er hoe dan ook geweld mag worden gebruikt als er geen verwijzing is naar artikel 41. Daarover is dan helderheid. Mijn stelling is dat het volkenrecht de Veiligheidsraad vrijlaat in de keuze. Als deze dat vaag laat en bewust ruimte voor interpretatie geeft, kan er impliciete mandatering zijn.

Mevrouw Böhler vroeg ook naar de bescherming van Nederlanders in vergelijking met de Verenigde Staten en Israël. Ik verwijs naar datgene wat wij hierover in de notitie hebben gezegd. Ik wil vooropstellen dat wij de belangen van de Nederlandse burgers in eerste instantie langs andere wegen behartigen: consulaire bijstand, diplomatie, druk op de regering, et cetera. Inzet van militairen kan overwogen worden als andere middelen niet toereikend zijn en als de inzet proportioneel is en het geweld minimaliseert. Ik denk met name aan wat nodig is voor een evacuatie. Aan het einde van het spectrum ligt de uitzonderlijke mogelijkheid van een interventie bij een dreigende of uitgevoerde aanval op de eigen burgers. Dan spelen overwegingen mee die vergelijkbaar zijn met die zo-even zijn besproken. De inzet moet altijd proportioneel zijn. Je valt geen land binnen of werpt geen regering omver omdat een aantal Nederlandse burgers wordt bedreigd. Daar moet een weging plaatsvinden.

Mevrouw Böhler en de heer Schouw vragen naar de voors en tegens van het besluit. Wij hebben die meerdere malen meegedeeld. Ik noem de cruciale brief van 18 maart 2003 aan de Kamer. De verschillende visies en standpunten zijn daarin weergegeven. De voors en tegens zijn daarbij over het voetlicht gebracht. De Kamer is op dat punt adequaat geïnformeerd.

De heer Kuiper vindt de notitie een goede basis. Hij vraagt welke initiatieven er worden genomen bij de hervormingen van de Veiligheidsraad. Die hervormingen hebben al plaatsgevonden. In het verleden is daarover meerdere keren van gedachten gewisseld. De internationale discussie heeft ertoe geleid dat er op een aantal punten hervormingen zijn doorgevoerd. Ik noem onder andere de komst van de Mensenrechtenraad in plaats

Verhagen

van de Mensenrechtencommissie. Er vindt nog steeds discussie plaats over de verdere hervorming van de VN. Dat heeft ook te maken met de samenstelling et cetera. De vragen van de heer Kuiper zijn dus deels beantwoord in debatten hier en in het buitenland. Deels is er nog steeds sprake van een discussie. De Nederlandse regering speelt daarin een actieve rol.

Ik dank de heer Russel voor zijn duidelijke uitspraken. Hij geeft het gevoel van de Kamer weer, denk ik, als hij zegt dat de notitie een bijdrage heeft geleverd aan consensus over de rechtsgrond en legitimiteit in relatie tot humanitaire interventie.

De heer Schouw vraagt of wij de notitie elk twee of drie jaar herijken. Ik voel daar weinig voor. Wel kan verandering nodig zijn, bijvoorbeeld op basis van de ontwikkeling van het internationale recht. Als de Canadese discussie over "responsibility to protect" tot ingrijpen buiten de Veiligheidsraad leidt en er een nieuwe consensus in het internationale recht volgt, is het noodzakelijk om de notitie aan te passen.

De regering heeft aangegeven dat de Caroline-criteria een nuttig handvat zijn. In de praktijk moet blijken of het voldoende is. Ik sluit een nadere verfijning niet uit. Ik kan die nu niet in abstracto benoemen. Ook daarbij zal in de praktijk een bepaalde ontwikkeling te zien zijn. Dan blijkt of de criteria voldoende zijn. Als die onvoldoende zijn om het recht op zelfverdediging een reële inhoud te geven, moeten die verder ontwikkeld worden.

Het is interessant dat de historische achtergrond van de Caroline-casus laat zien dat men het eens was over de voorwaarden, maar dat de Britten en de Amerikanen van mening bleven verschillen of aan deze voorwaarden was voldaan.

□

Minister Van Middelkoop: Voorzitter. De heer De Graaf zei terecht dat het toetsingskader een zekere eenzijdigheid kent, namelijk een concentratie op het militaire aspect. Daarin heeft hij gelijk. In zekere zin is het een relativisering van het debat van vandaag. Een goede legitimering is van belang, maar daarmee is de operatie nog niet uitgevoerd.

Ik heb een aantal weken geleden in deze zaal in een symposium van de AIV daarover een verhaal gehouden. Het is immers gemakkelijker om ergens aan te beginnen dan om ervan af te raken. Ik had onlangs een debat over Bosnië in de Tweede Kamer. Daar zijn wij al twaalf jaar actief, zij het in afnemende mate. Dat hebben wij vooraf nooit geweten. De heer De Graaf weet echter dat het toetsingskader is gekoppeld aan artikel 100 van de Grondwet en dat het artikel een bijzondere structuur voorschrijft bij het informeren van de Kamer. Artikel 100 gaat over de militaire inzet. Dat neemt het belang van zijn opmerking echter niet weg.

Er is zoiets als een 3D-benadering en een "comprehensive approach". De overtuiging dat zowel diplomatie als militaire eenheden, en vlak daarna ontwikkelingshulp moet worden ingezet, heeft in steeds vastere mate voet aan de grond gekregen bij achtereenvolgende kabinetten. In contacten met ngo's is mij voorgehouden dat het van het grootste belang is om vooraf en voor zover mogelijk een "civil assessment" te maken. Dat is zeer waardevol. Ik dank de heer De Graaf dan ook voor zijn opmerking.

De heer Vliegthart meende te kunnen opmerken dat het denken over het toetsingskader stil is blijven staan. Ik

zie dat als een compliment. Kennelijk zijn Kamer en regering erin geslaagd, de vorm van informatieverstrekking redelijk op peil te brengen. Ik heb al eerder gezegd dat het kabinet zich nog bezint op een reactie op het AIV-advies, met daarbij inbegrepen het rapport van de commissie-Van Baalen. Dat kan tot een aanscherping van het toetsingskader leiden. Ik adviseer echter om het waardevolle karakter van het toetsingskader te benutten en om daarbinnen de komende debatten over concrete situaties te houden.

Mevrouw Böhler heeft gevraagd naar de relatie van het toetsingskader met de situatie waarin uitsluitend politieke steun wordt gegeven. De minister van Buitenlandse Zaken heeft daarover ook iets gezegd. Opnieuw stelt zij de vraag of de regering een informatieplicht heeft. Die is er natuurlijk. Geen enkele regering kan het zich nog permitteren te volstaan met controle achteraf bij het verlenen van politieke steun, zeker als het gaat om een machtig land. Het is evident dat het standpunt gemeld wordt aan beide Kamers. Dan zal er vaak een debat volgen. Het zal ook een plek krijgen in de verslagen van de Radeb. In dat verband spreekt vooral de minister van Buitenlandse Zaken. In dit soort situaties is het toetsingskader echter niet van toepassing. Het toetsingskader bevat bijvoorbeeld voorschriften voor een risicoschatting. Het mag duidelijk zijn dat dit echt van toepassing is op onze militairen. Ook gaat het over de financiën van de operatie. Het toetsingskader moet worden gekoppeld aan artikel 100. Artikel 68 van de Grondwet regelt de inlichtingenplicht van de regering. Nadat de Kamer is geïnformeerd, zal er ongetwijfeld een debat volgen. Mocht er ooit een minister van Buitenlandse Zaken zijn – zo'n minister zit momenteel niet naast mij – die daarmee met enige nonchalance wil omgaan, dan zal het parlement daarbij ongetwijfeld zijn vinger leggen.

Ik ben het eens met de heer Kuiper dat er sprake is van een stevige betrokkenheid van de Tweede Kamer en zo nodig ook van de Eerste Kamer. Dat ervaar ik als zeer waardevol. Hij vroeg zich af of een nader onderzoek niet te zwaar is. Die vraag richtte hij waarschijnlijk tot de SP en wellicht ook tot de heer De Vries. Volledig ten overvloede en in aansluiting op de woorden van minister Verhagen merk ik op dat ook niet impliciet het misverstand mag bestaan als zou in 2003 artikel 100 zijn toegepast. De heer Kuiper weet ook dat er toen geen militaire inzet is geweest.

Ik ben de heer Russell erkentelijk dat hij een consensus meende te mogen formuleren over de inhoud van de notitie. Wij komen nog eens terug op het toetsingskader, hetgeen overigens niet wil zeggen dat het moet worden "bijgeplust". Wij komen nog te spreken over de verhouding tussen de Kamer en de lastige procedure met betrekking tot de NATO Response Force.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter:** Ik stel voor, de brief voor kennisgeving aan te nemen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.