

Vergaderjaar 2014–2015

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

Nr. 518

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2014

Graag voldoet het Kabinet aan de toezegging gedaan aan de commissie voor Buitenlandse Zaken tijdens de technische briefing naar aanleiding van de artikel 100 brief over deelneming aan de internationale strijd tegen ISIS d.d. 29 september (Kamerstuk 27 925, nr. 506). Dit betreft het ter beschikking stellen van de spreektekst van de Directeur-Generaal Politieke Zaken over volkenrechtelijke aspecten van de luchtaanvallen op ISIS doelen in Irak en Syrië (zie bijlage).

Tevens reageert het Kabinet op het verzoek van uw Commissie om een brief over de uitspraken van de Syrische Minister van Buitenlandse Zaken, waarbij de specifieke vraag is of deze uitspraken volkenrechtelijk gezien voldoen aan het vereiste van het verlenen van expliciete toestemming voor het bestoken van ISIS doelen op Syrisch grondgebied.

De Minister van Buitenlandse Zaken van Syrië heeft op 29 september jl. een toespraak gehouden tijdens het algemene debat van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. In deze toespraak gaf de Minister aan dat Syrië aan de zijde staat van elke internationale inspanning gericht op het bevechten en bestrijden van terrorisme. Daarbij werd benadrukt dat een dergelijke inspanning de levens van onschuldige burgers als ook de nationale soevereiniteit volledig diende te respecteren, en in overeenstemming diende te zijn met internationale verdragen. De Minister riep op tot het bundelen van alle inspanningen gericht tegen dit terrorisme.

Uit deze toespraak, en in het bijzonder uit bovengenoemde uitlatingen, kan niet worden afgeleid dat de Syrische autoriteiten hiermee expliciet toestemming geven voor de door de VS geleide luchtaanvallen op ISIS doelen op Syrisch grondgebied. Daarvoor zijn de uitlatingen volkenrechtelijk gezien te algemeen van strekking.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

BIJLAGE

Toestemming staat

- Rechtsgrondslag voor geweldgebruik in een derde staat kan worden gevormd door de toestemming van de betreffende staat om op grondgebied staat geweld aan te wenden (i.o.m. internationaal recht). Geweld dat in dit kader wordt aangewend valt daarom niet onder geweldverbod zoals vastgelegd in art. 2 lid 4 Handvest.

Geweldverbod

- Op grond van geldend internationaal recht is gebruik van geweld in internationale betrekkingen niet toegestaan, tenzij uitzondering van toepassing is (art. 2, lid 4 Handvest Verenigde Naties).

Uitzonderingen

- Twee uitzonderingen: (a) zelfverdediging en (b) resolutie van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VNVR) op grond van hoofdstuk VII van het Handvest.
- Hoewel politieke steunverlening van andere orde is dan deelname aan militaire missie, is het bestaan van een volkenrechtelijke rechtsgrondslag ook daarvoor vereiste (ref. Notitie rechtsgrondslag en mandaat, Kamerstuk 29 521, nr. 41).

Zelfverdediging

- In geval van gewapende aanval door andere staat heeft een staat recht zich met gewapend geweld hiertegen te verzetten. Andere staten hebben recht deze aangevallen staat op diens verzoek militair bij te staan.
- Dit recht vindt basis in internationaal gewoonterecht en is vastgelegd in artikel 51 van het Handvest. Onder deze rechtsgrondslag valt ook militaire bijstand i.h.k.v. het Noord Atlantisch Verdrag van 1949. Artikel 5 van dat verdrag verwijst expliciet naar artikel 51 van het Handvest en bevat de collectieve bijstandsverplichting indien zich een gewapende aanval voordoet tegen één van de andere NAVO-partners.
- Ook kan het recht op zelfverdediging worden uitgeoefend tegen gewapende aanvallen afkomstig van gewapende groepen.
- Over reikwijdte van het recht op zelfverdediging bestaat enige discussie. Richt zich ondermeer op vraag in hoeverre er ook recht op zelfverdediging bestaat voordat een gewapende aanval heeft plaatsgevonden. Hierover is in 2004 door de Adviesraad Internationale Vraagstukken en Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken een gezamenlijk advies uitgebracht (Advies Preëemptief optreden).
- Kabinet deelt hoofdconclusie van advies en vindt ook dat een staat in het geval van een onmiddellijke concreet dreigende aanval onder voorwaarden een beroep kan doen op recht van zelfverdediging zoals vervat in artikel 51 van het Handvest. Van geen enkele staat kan immers worden gevraagd of verwacht dat hij passief blijft als er **duidelijke** aanwijzingen zijn dat een dergelijke aanval op zijn grondgebied of inwoners ophanden is.

Resolutie VN Veiligheidsraad

- De tweede algemeen aanvaarde rechtsgrondslag voor het gebruik van geweld is een VNVR-resolutie op grond van hoofdstuk VII van het Handvest. VNVR kan autorisatie geven voor gebruik van geweld aan

missies van VN, staten of regionale organisaties. Autorisaties voor gebruik van geweld worden neergelegd in VNVR-resoluties waarin gebruik van alle noodzakelijke maatregelen («*all necessary means*» of «*all necessary measures*») wordt toegestaan.

Alternatieve grondslagen?

- Verwijzing naar Kamerbrief september 2013 (Kamerstuk 32 623, nr. 110, 19 september 2013) van vorig jaar waarin deze uitvoerig worden behandeld. Uitgelicht:

Responsibility to Protect (R2P)

- in deze Kamerbrief wordt geconcludeerd dat dit geen alternatieve rechtsgrond vormt voor het gebruik van geweld, omdat hiervoor een resolutie van VNVR nodig is.

Humanitaire interventie

- Dit vormt geen rechtsgrondslag voor het gebruik van geweld, maar er bestaat de bereidheid van het kabinet om in geval van een humanitaire noodsituatie te overwegen of een bijdrage kan worden geleverd aan lenigen van de humanitaire nood.
- Regeerakkoord: «[v]oor een bijdrage aan internationale crisisbeheersingsoperaties is een volkenrechtelijk mandaat vereist of dient sprake te zijn van een humanitaire noodsituatie. Verzoeken daartoe worden overwogen in het perspectief van onze internationale verantwoordelijkheid en nationale belangen.»
- Bijdrage aan internationale crisisbeheersingsoperatie kan uit vele vormen bestaan. Indien een verzoek om bijdrage het gebruik van geweld omvat, zal het kabinet in ieder afzonderlijk geval een politieke beoordeling maken of het gebruik daarvan legitiem is op basis van politieke of morele rechtvaardiging daarvoor. Met de volgende aspecten dient nadrukkelijk rekening te worden gehouden:
 - In een situatie waarin VNVR niet in staat is gebleken haar primaire verantwoordelijkheid voor handhaving internationale vrede en veiligheid uit te oefenen als gevolg van ontbreken van unanimiteit van permanente leden van VNVR, kan overwogen worden om – als ultimum remedium – op te treden op basis van humanitaire interventie. Dit kan alleen als sprake is van humanitaire noodsituatie.
 - Het bestaan en de ernst van de humanitaire noodsituatie moeten zijn aangetoond aan de hand van overtuigend en geloofwaardig bewijsmateriaal. Ook moet duidelijk zijn aan wie de verantwoordelijkheid voor deze schending kan worden toegerekend. Daarnaast moet gebleken zijn dat er geen praktische alternatieven voorhanden zijn om humanitaire nood te beëindigen of tenminste te lenigen.
 - Het voorgenomen gebruik van geweld moet gericht zijn op beëindigen of tenminste lenigen humanitaire nood. Gebruik van geweld als vergeldingsactie of strafexpeditie is niet toegestaan. Dit impliceert dat ook consequenties van militair optreden tevoren dienen te worden afgewogen. Het gebruik van geweld moet internationaal recht eerbiedigen, met inbegrip van vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Dit betekent beperking van gebruik van geweld naar tijd en omvang in relatie tot het doel. Uiteraard dient ook in dergelijke situaties internationaal humanitair recht te worden nageleefd.

Rechtsgrond gebruik geweld tegen ISIS in Irak

- Rechtsgrondslag wordt gevormd door toestemming Irak voor optreden van derde staten op Iraaks grondgebied tegen ISIS. Daarmee valt geweldgebruik dat in dit kader wordt aangewend niet onder het geweldverbod in art. 2 lid 4 Handvest.

Rechtsgrond gebruik geweld tegen ISIS in Syrië

- Geen toestemming van Syrië voor gebruik geweld tegen ISIS Syrië op Syrisch grondgebied, dus in beginsel geldt geweldverbod.
- Is sprake van mogelijke uitzondering op geweldverbod?
- Een VNVR resolutie onder Hoofdstuk VII is op dit moment niet haalbaar. Maatregelen tegen ISIS op Syrisch grondgebied zijn onbespreekbaar als gevolg van het ontbreken unanimititeit onder de permanente leden van de VNVR.
- Zelfverdediging – alleen indien een (onmiddellijk concreet dreigende) gewapende aanval op Irak vanuit Syrië of in geval van gewapende aanval door Syrië of gewapende groep op Turkije (inwerkingtreding artikel 5 NAVO).
- Er bestaat momenteel geen internationale overeenstemming over de vraag of er sprake is van een volkenrechtelijk mandaat voor militaire inzet in Syrië.
- De VS, die de aanvallen tegen ISIS leidt, beroept zich op het recht op collectieve zelfverdediging, verwijzend naar de brieven van Irak aan de VN Veiligheidsraad. Er gelden strikte voorwaarden voor de uitoefening van dit recht, zeker waar een (onmiddellijk dreigende) gewapende aanval afkomstig is van een gewapende groep zoals ISIS. Dan is ook bepalend of Syrië dergelijke aanvallen kan of wil bestrijden. Op dit moment valt niet met stelligheid te zeggen of er sprake is van zelfverdediging als volkenrechtelijk mandaat.
- De Nederlandse inzet is hierom nu beperkt tot Irak. Het kabinet zal de internationale ontwikkelingen op dit vlak nauwkeurig volgen.