

Vergaderjaar 2015–2016

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

L

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 20 april 2016

De leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking¹ hebben op 1 december 2015 schriftelijke vragen gesteld naar aanleiding van de voortgangsrapportage van de Nederlandse bijdrage aan de strijd tegen ISIS (kenmerk 27 925, nr. 565). Op 12 februari 2016 antwoordden de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Defensie daarop (EK 27 925, K). In navolging van de reactie van de regering is op 11 maart 2016 een brief gestuurd aan de Minister van Buitenlandse Zaken.

De Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Defensie hebben op 19 april 2016 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking,
Gradenwitz

¹ Samenstelling:

Kox (SP) (*vice-voorzitter*), Elzinga (SP), Ten Hoeve (OSF), Van Kappen (VVD), Kuiper (CU), Schaap (VVD) (*vice-voorzitter*), Strik (GL), Knip (VVD), Barth (PvdA), Faber-van de Klashorst (PVV), De Graaf (D66), De Grave (VVD), Hoekstra (CDA), Martens (CDA), Schrijver (PvdA) (*voorzitter*), Van Apeldoorn (SP), Van Dijk (SGP), Lintmeijer (GL), Knapen (CDA), Markuszower (PVV), Van Rij (CDA), Van Rooijen (50PLUS), Schaper (D66), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Vreeman (PvdA), Van Weerdenburg (PVV).

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BUITENLANDSE ZAKEN, DEFENSIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Minister van Buitenlandse Zaken

Den Haag, 11 maart 2016

Op 1 december 2015 stelde de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking van de Eerste Kamer schriftelijke vragen naar aanleiding van de voortgangsrapportage van de Nederlandse bijdrage aan de strijd tegen ISIS (kenmerk 27 925, nr. 565). Op 12 februari 2016 antwoordden de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Defensie daarop (EK 27 925, K). In navolging van de reactie van de regering wensen de leden van de **SP**- en **PvdA**-fractie nog enkele aanvullende vragen te stellen.

Legaliteit militaire interventie

De leden van de **SP**-fractie constateren dat de regering in de beantwoording meedeelt dat er naar haar mening een volkenrechtelijke grondslag is voor geweldgebruik tegen ISIS in Syrië. Die grondslag zou worden gevormd door het recht op collectieve zelfverdediging op basis van artikel 51 van het VN-Handvest, ten behoeve van de verdediging van Irak.

Kan de regering nog eens uitleggen hoe die redenering zich verdraagt met het ontbreken van een verzoek van de regering van Syrië aan de regering van Nederland en aan de Verenigde Naties om militaire steun? Betekent de redenering van de regering dat in voorkomende gevallen militaire operaties toegestaan zijn in landen die grenzen aan landen waarin de VN militair ingrijpen op grond van artikel 51 toegestaan heeft?

Vindt de regering die redenering ook voldoende om het Turkse militaire ingrijpen in Syrië te accepteren? En zou die redenering ook het eventuele sturen van grondtroepen naar Syrië door de regering van Saoedi-Arabië legitimeren?

Dient niet de regel te blijven dat militair geweld niet toegestaan is tenzij er een uitdrukkelijke toestemming van de VN is, voor geweld in een gegeven land, en dat die hoofdregel geen oprekkings toestaat, zo vragen deze leden?

De regering noemt als argument voor het uitbreiden van de militaire interventie naar Syrië dat er verzoeken van Frankrijk en de Verenigde Staten zijn gedaan om (nog) meer te doen in de strijd tegen ISIS. Is de regering het met de leden van de **SP**-fractie eens dat dergelijke verzoeken nooit een grondslag kunnen vormen voor het militair interveniëren door Nederland?

De leden van de **PvdA**-fractie onderschrijven de wens van de regering om de militaire inzet van Nederland in Irak en Syrië in te bedden in een brede geïntegreerde strategie met politieke, diplomatieke en militaire dimensies. Met de regering achten deze leden het verzoek van de Iraakse regering tot militaire steun in haar strijd met ISIS een adequate rechtsgrondslag voor het verlenen van Nederlandse militaire steun aan deze strijd in zowel Irak en Syrië. De leden vragen de regering of uit het hanteren van het recht op collectieve zelfverdediging van Irak als rechtsgrondslag beperkingen voortvloeien voor de door Nederland te ondernemen militaire operaties in Syrië, in de zin dat deze louter gerelateerd kunnen zijn aan de bestrijding van feitelijk en potentieel ISIS-optreden tegen Irak en de Iraakse bevolking?

In het kader van de discussie over het recht op collectieve zelfverdediging wijzen de leden van de PvdA-fractie op het feit dat de Franse regering na de aanslagen in Parijs op 13 november 2015 de bepaling van artikel 42, lid 7 Verdrag betreffende de Europese Unie over hulp en bijstand ingeval van een gewapende aanval heeft ingeroepen. Zij verzoeken de regering een juridische duiding van dit beroep te geven in het kader van deze discussie over de rechtsgrondslag voor militair ingrijpen in Irak en Syrië.

Voorts vragen de aan het woord zijnde leden in hoeverre de enigszins dubbelzinnige oproep tot alle noodzakelijke maatregelen tegen ISIS, die de VN-Veiligheidsraad deed in paragraaf 5 van Resolutie 2249 van 20 november 2015, hier een aanvullende en legitimerende rechtsgrondslag voor militair optreden tegen ISIS in Syrië geeft, één die eventueel los kan staan van het ISIS-gevaar vanuit Syrië voor Irak? Daarbij vragen de leden van de PvdA-fractie ook in hoeverre deze Resolutie 2249 (2015) alsmede andere recente resoluties van de Raad, waaronder de belangrijke Resolutie 2254 van 18 december 2015, gelezen kunnen worden als een aanmoediging aan de VN-lidstaten om van het spoor van collectieve zelfverdediging langzaam over te gaan in het spoor van collectieve veiligheid, waarbij de door Nederland zo voorgestane geïntegreerde strategie dan meer handen en voeten gegeven kan worden? Wat is de reden dat de regering niet op deze potentieel aanvullende rechtsgrondslag in de artikel 100-brief is ingegaan?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering bovendien naar haar appreciatie van de rechtsgrondslag van het optreden van Turkije in Irak en Syrië. Is dit gebaseerd op het recht van Turkije op zelfverdediging tegen (op handen zijnde) gewapende aanvallen vanuit deze landen op Turkse doelen?

Ten slotte vragen de aan het woord zijnde leden de regering hoe zij de status van ISIS en haar strijders en de aard van het conflict (internationaal of niet-internationaal) vanuit het perspectief van het internationaal humanitair recht beoordeelt.

Effectiviteit militaire interventie

Naast vragen over de legaliteit van de militaire interventie, hebben de leden van de **SP**-fractie vragen over de effectiviteit van de militaire interventie door Nederland.

Is de regering het met de leden van de SP-fractie eens dat door deel te nemen aan de militaire interventie de mogelijkheden om aan politieke en diplomatieke bemiddeling te doen, afnemen?

Wordt Nederland niet onderdeel van het probleem door een van de strijdende partijen te worden, en wordt het daardoor niet moeilijker om deel van de oplossing te worden? Deelt de regering de observatie van de aan het woord zijnde leden dat over en weer partijen elkaar beschuldigen van het misbruiken van «de strijd tegen ISIS» voor andere belangen?

En deelt de regering onze observatie dat de militaire acties van de Verenigde Staten, Rusland, Turkije en andere partijen over en weer worden geduid als interventies in het binnenlandse conflict in Syrië? En hoe verhoudt zich dat met de opvatting van de regering dat «er geen volkenrechtelijke grondslag is om militair in te grijpen in de burgeroorlog tussen Assad en de oppositie»? In hoeverre kan de Nederlandse regering garanderen dat de Nederlandse militaire inzet in Syrië niet ook onderdeel wordt van dezelfde burgeroorlog?

De regering stelt dat Nederlandse luchtaanvallen zich zullen beperken tot grensoverschrijdende aanvoerlijnen van ISIS vanuit Oost-Syrië naar Irak

ten einde te voorkomen dat acties ten goede komen aan het Assad-regime. Maar in hoeverre kunnen acties (en de gevolgen daarvan) van elkaar gescheiden worden in wat uiteindelijk één «oorlogstheater» is, aangezien de coalitiegenoten deze scheidslijn niet zo trekken, en de acties tegen ISIS in bepaalde locaties onvermijdelijk gevolgen zal hebben voor de militaire balans in Syrië als geheel?

Is de regering het met de aan het woord zijnde leden eens dat in die zin de Nederlandse militaire inzet zo geen directe – dan in elk geval indirecte – (onbedoelde) gevolgen kan hebben voor het verloop van de Syrische burgeroorlog, en hoe verhoudt dat zich tot het volkenrechtelijke mandaat voor de Nederlandse militaire inzet in Syrië?

De regering stelt in haar brief dat «in algemene zin [de] ...militaire inzet van welke partij dan ook humanitaire toegang bemoeilijkt, meer ontheemden en vluchtelingen veroorzaakt en het risico op burgerslachtoffers in zich draagt». De leden van de SP-fractie willen graag weten hoe in dit verband naar oordeel van de regering de gevolgen van de Nederlandse militaire inzet in Syrië – immers als gevolg van het kabinetsbesluit nu ook één van die partijen – zich verhouden tot de humanitaire doeleinden die Nederland in Syrië eveneens nastreeft.

Inmiddels is er sprake van een gevechtspauze. In de komende weken zal van allerlei kanten geprobeerd worden om tot een diplomatieke en politieke doorbraak te komen ten einde de gevechtspauze te bestendigen en in de richting van een meer duurzame beëindiging van het binnenlandse geweld te komen.

Zou het huidige staakt-het-vuren in Syrië een reden kunnen zijn voor de Nederlandse regering om haar deelname aan de militaire interventie te heroverwegen, ook om een ander «wapen» – de Nederlandse diplomatie – in stelling te kunnen brengen?

ISIS als dreiging

Ten slotte hebben de leden van de **SP**-fractie nog een vraag over de stelling van de regering dat ISIS ook een directe bedreiging voor Europa vormt. Kan de regering aangeven waar deze dreiging precies uit bestaat, en of deze dreiging er ook al was voordat de Verenigde Staten, en vervolgens ook Nederland en andere coalitie landen, in de zomer en herfst van 2014 begonnen met het bombarderen van ISIS in Irak? Is de dreiging van ISIS sindsdien toe- of afgenomen?

De regering stelt dat de dreiging tegen Nederland als gevolg van de uitbreiding van de inzet naar Syrisch grondgebied toe zal kunnen nemen. Tegelijkertijd wordt gesteld dat het verdrijven van ISIS uit Syrië haar capaciteit om aanslagen te plegen zal aantasten. Kan de regering in dit licht een inschatting geven van wanneer laatstgenoemde doel bereikt zal zijn en hoe weegt zij dan de veiligheidsrisico's die Nederland in de tussentijd loopt?

En hoe weegt de regering in dit verband het risico dat ISIS, voor zover verzwakt in Syrië, elders – bijvoorbeeld in Libië – des te sterker de kop op steekt? Zal daarmee, zo vragen de leden van de SP-fractie, het dreigingsniveau voor Nederland niet eerder toenemen dan afnemen, ook op middellange termijn?

De vaste commissie ziet de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking,
N.J. Schrijver

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 april 2016

Op 11 maart 2016 stelden leden van de SP- en PvdA-fractie van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking van de Eerste Kamer schriftelijke vragen naar aanleiding van de beantwoording van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Defensie op eerder gestelde vragen van de commissie (EK 27 925, K). Hieronder treft u de beantwoording op de gestelde vragen.

Legaliteit militaire interventie

De leden van de **SP-fractie** constateren dat de regering in de beantwoording meedeelt dat er naar haar mening een volkenrechtelijke grondslag is voor geweldgebruik tegen ISIS in Syrië. Die grondslag zou worden gevormd door het recht op collectieve zelfverdediging op basis van artikel 51 van het VN-Handvest, ten behoeve van de verdediging van Irak. Kan de regering nog eens uitleggen hoe die redenering zich verdraagt met het ontbreken van een verzoek van de regering van Syrië aan de regering van Nederland en aan de Verenigde Naties om militaire steun?

Het internationaalrechtelijke kader voor geweldgebruik is uiteengezet in een brief aan uw Kamer van 22 juni 2007 (Kamerstuk 29 521, nr. 41). Daar waar een staat geen toestemming geeft voor geweldgebruik op zijn grondgebied geldt in beginsel het geweldverbod zoals verankerd in artikel 2 lid 4 van het Handvest van de Verenigde Naties. Het Handvest erkent twee uitzonderingen op het geweldverbod, te weten het inherente recht op zelfverdediging zoals vastgelegd in artikel 51, en een autorisatie van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties op basis van Hoofdstuk VII van het Handvest.

Zoals aangegeven in de artikel 100-brief van 19 juni 2015, wordt de rechtsgrond voor het geweldgebruik tegen ISIS in Syrië (zonder voorafgaand verzoek van de Syrische regering) gevormd door collectieve zelfverdediging van Irak tegen de gewapende aanvallen vanuit Syrisch grondgebied door ISIS. Irak heeft om deze bijstand verzocht middels een brief aan de Veiligheidsraad van 20 september 2014. Het staat vast dat er sprake is van doorlopende gewapende aanvallen vanuit Syrië op Irak die door het ISIS-hoofdkwartier in Syrië worden aangestuurd. Tevens worden voortdurend strijders en wapens vanuit Syrië naar Irak gestuurd voor inzet in de gewapende strijd in Irak. Ook is duidelijk dat de Syrische autoriteiten nog steeds niet in staat zijn deze gewapende aanvallen te stoppen.

Betekent de redenering van de regering dat in voorkomende gevallen militaire operaties toegestaan zijn in landen die grenzen aan landen waarin de VN militair ingrijpen op grond van artikel 51 toegestaan heeft?

In landen die grenzen aan landen waar op basis van zelfverdediging militair wordt ingegrepen, geldt het geweldverbod, tenzij er sprake is van toestemming van de desbetreffende staat voor geweldgebruik, of van een van de erkende uitzonderingen op het geweldverbod.

Vindt de regering die redenering ook voldoende om het Turkse militaire ingrijpen in Syrië te accepteren? En zou die redenering ook het eventuele sturen van grondtroepen naar Syrië door de regering van Saoedi-Arabië legitimeren?

Voor (eventueel) geweldgebruik door Turkije en Saoedi-Arabië op Syrisch grondgebied gelden dezelfde algemene juridische uitgangspunten.

Dient niet de regel te blijven dat militair geweld niet toegestaan is tenzij er een uitdrukkelijke toestemming van de VN is, voor geweld in een gegeven land, en dat die hoofdregel geen oprekking toestaat, zo vragen deze leden?

De regel is dat, zonder toestemming van het betreffende land, het geweldverbod geldt tenzij er sprake is van het recht op zelfverdediging of een mandaat van de Veiligheidsraad op basis van hoofdstuk VII van het Handvest. Het recht op zelfverdediging kan derhalve ook een rechtsgrond vormen voor geweldgebruik in een derde land.

De regering noemt als argument voor het uitbreiden van de militaire interventie naar Syrië dat er verzoeken van Frankrijk en de Verenigde Staten zijn gedaan om (nog) meer te doen in de strijd tegen ISIS. Is de regering het met de leden van de SP-fractie eens dat dergelijke verzoeken nooit een grondslag kunnen vormen voor het militair interveniëren door Nederland?

Dergelijke verzoeken kunnen een zelfstandige grondslag vormen indien zij berusten op de uitoefening van het recht op collectieve zelfverdediging. Naar aanleiding van de aanslagen in Parijs, die in EU-verband worden beschouwd als «gewapende aanval» in de zin van artikel 51 van het VN-Handvest, is door Frankrijk beroep gedaan op de wederzijdse bijstandsclausule in artikel 42.7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Dit Franse verzoek om intensivering van militaire inzet in Syrië en Irak tegen een (onmiddellijk dreigende) gewapende aanval door ISIS zou eveneens een rechtsgrond kunnen bieden voor optreden, die gevormd wordt door het recht op zelfverdediging, onder voorwaarde van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Het Amerikaanse verzoek om intensivering van militaire inzet is gedaan in het kader van de collectieve zelfverdediging van Irak, op basis van het verzoek hiertoe van Irak.

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de wens van de regering om de militaire inzet van Nederland in Irak en Syrië in te bedden in een brede geïntegreerde strategie met politieke, diplomatieke en militaire dimensies. Met de regering achten deze leden het verzoek van de Iraakse regering tot militaire steun in haar strijd met ISIS een adequate rechtsgrondslag voor het verlenen van Nederlandse militaire steun aan deze strijd in zowel Irak en Syrië. De leden vragen de regering of uit het hanteren van het recht op collectieve zelfverdediging van Irak als rechtsgrondslag beperkingen voortvloeien voor de door Nederland te ondernemen militaire operaties in Syrië, in de zin dat deze louter gerelateerd kunnen zijn aan de bestrijding van feitelijk en potentieel ISIS-optreden tegen Irak en de Iraakse bevolking?

De uitoefening van het recht op zelfverdediging impliceert dat geweldgebruik in relatie dient te staan tot de verdediging van Irak tegen gewapende aanvallen van ISIS vanuit Syrië. Geweld

dat in dit kader wordt aangewend, dient te voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Ten aanzien van doelenselectie vormt het humanitair oorlogsrecht het juridische kader voor optreden.

In het kader van de discussie over het recht op collectieve zelfverdediging wijzen de leden van de PvdA-fractie op het feit dat de Franse regering na de aanslagen in Parijs op 13 november 2015 de bepaling van artikel 42, lid 7 Verdrag betreffende de Europese Unie over hulp en bijstand ingeval van een gewapende aanval heeft ingeroepen. Zij verzoeken de regering een juridische duiding van dit beroep te geven in het kader van deze discussie over de rechtsgrondslag voor militair ingrijpen in Irak en Syrië.

Zie het antwoord op de vraag van de SP-fractie hierboven.

Voorts vragen de aan het woord zijnde leden in hoeverre de enigszins dubbelzinnige oproep tot alle noodzakelijke maatregelen tegen ISIS, die de VN-Veiligheidsraad deed in paragraaf 5 van Resolutie 2249 van 20 november 2015, hier een aanvullende en legitimerende rechtsgrondslag voor militair optreden tegen ISIS in Syrië geeft, één die eventueel los kan staan van het ISIS-gevaar vanuit Syrië voor Irak? Daarbij vragen de leden van de PvdA-fractie ook in hoeverre deze Resolutie 2249 (2015) alsmede andere recente resoluties van de Raad, waaronder de belangrijke Resolutie 2254 van 18 december 2015, gelezen kunnen worden als een aanmoediging aan de VN-lidstaten om van het spoor van collectieve zelfverdediging langzaam over te gaan in het spoor van collectieve veiligheid, waarbij de door Nederland zo voorgestane geïntegreerde strategie dan meer handen en voeten gegeven kan worden? Wat is de reden dat de regering niet op deze potentieel aanvullende rechtsgrondslag in de artikel 100-brief is ingegaan?

In Veiligheidsraadresolutie 2249 (20 november 2015) worden staten, dus ook Nederland, opgeroepen om bijdragen te leveren aan de intensivering van de strijd in Irak en Syrië tegen terroristische groepen waaronder ISIS en om de veilige haven van ISIS in Irak en Syrië weg te nemen. Deze oproep is herhaald in resolutie 2254. Geen van deze resoluties bevatten een manda-tering voor geweldgebruik op basis van Hoofdstuk VII van het Handvest. Derhalve vormen deze resoluties geen rechtsgrond voor geweldgebruik en zijn om die reden niet als rechtsgrond opgevoerd in de artikel 100-brief. Wel vormen deze resoluties een belangrijk politiek signaal van de Veiligheidsraad en kunnen zij worden beschouwd als een beroep op de collectieve verantwoordelijkheid van staten.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering bovendien naar haar appreciatie van de rechtsgrondslag van het optreden van Turkije in Irak en Syrië. Is dit gebaseerd op het recht van Turkije op zelfverdediging tegen (op handen zijnde) gewapende aanvallen vanuit deze landen op Turkse doelen?

Het is het Kabinet bekend dat Turkije zich het recht voorbehoudt om in te grijpen in Irak en Syrië op basis van een parlementaire motie die jaarlijks wordt verlengd. Deze motie verwijst naar noodzakelijke maatregelen in reactie op dreigingen tegen Turkije. Op 24 juli 2015 stuurde Turkije een brief aan de VN-Veiligheidsraad, waarin Turkije verklaarde militaire acties in Syrië tegen ISIS uit te voeren op basis van het recht op individuele en collectieve zelfverdediging zoals neergelegd in artikel 51 van het VN-Handvest.

Ten slotte vragen de aan het woord zijnde leden de regering hoe zij de status van ISIS en haar strijders en de aard van het conflict (internationaal of niet-internationaal) vanuit het perspectief van het internationaal humanitair recht beoordeelt.

Op basis van het humanitair oorlogsrecht beschouwt het kabinet ISIS als een georganiseerde gewapende groep die partij is bij een niet-internationaal gewapend conflict met een aantal staten en met andere gewapende groepen.

Effectiviteit militaire interventie

Naast vragen over de legaliteit van de militaire interventie, hebben de leden van de **SP**-fractie vragen over de effectiviteit van de militaire interventie door Nederland.

Is de regering het met de leden van de SP-fractie eens dat door deel te nemen aan de militaire interventie de mogelijkheden om aan politieke en diplomatieke bemiddeling te doen, afnemen? Wordt Nederland niet onderdeel van het probleem door een van de strijdende partijen te worden, en wordt het daardoor niet moeilijker om deel van de oplossing te worden? Deelt de regering de observatie van de aan het woord zijnde leden dat over en weer partijen elkaar beschuldigen van het misbruiken van «de strijd tegen ISIS» voor andere belangen?

Het kabinet deelt de mening van de SP-fractie niet dat militaire interventie tegen ISIS de mogelijkheid tot diplomatieke bemiddeling in de Syrische burgeroorlog beperkt. Integendeel: zoals gesteld in de beantwoording van de feitelijke vragen zoals op 6 februari verzonden naar de Tweede Kamer beïnvloeden de twee conflicten in Syrië elkaar en is het kabinet van mening dat ze gelijktijdig, maar met andere instrumenten, moeten worden aangepakt. ISIS terroriseert de bevolking van Syrië en Irak en moet ook worden bestreden met militaire middelen. Zolang een groot deel van Syrië onder controle van ISIS staat, is een veilig en stabiel Syrië niet denkbaar. Maar een definitieve nederlaag van ISIS is onmogelijk zonder een structurele politieke oplossing voor de bredere crisis in Syrië. Daar wordt parallel op ingezet via een politiek proces. De VN Veiligheidsraad erkent de noodzaak van een parallelle aanpak in resoluties 2249 en 2254 van november en december 2015. Deze benadering wordt door de International Syria Support Group – waarvan het merendeel eveneens lid is van de anti-ISIS coalitie – onderschreven.

En deelt de regering onze observatie dat de militaire acties van de Verenigde Staten, Rusland, Turkije en andere partijen over en weer worden geduid als interventies in het binnenlandse conflict in Syrië? En hoe verhoudt zich dat met de opvatting van de regering dat «er geen volkenrechtelijke grondslag is om militair in te grijpen in de burgeroorlog tussen Assad en de oppositie»? In hoeverre kan de Nederlandse regering garanderen dat de Nederlandse militaire inzet in Syrië niet ook onderdeel wordt van dezelfde burgeroorlog?

De regering hanteert als rechtsgrondslag voor Nederlands geweldgebruik in Syrië tegen ISIS de collectieve zelfverdediging van Irak. Dit sluit echter niet uit dat andere landen een andere rechtsgrond kunnen hebben voor geweldgebruik in Syrië. Het Russische optreden in Syrië geschiedt op verzoek van de Syrische regering.

Het kabinet heeft Rusland evenwel bij herhaling opgeroepen aanvallen op de Syrische gematigde oppositie onmiddellijk te stoppen, burgerslachtoffers te vermijden, en zich te richten op de strijd tegen ISIS en een politieke oplossing voor het Syrische conflict.

De regering stelt dat Nederlandse luchtaanvallen zich zullen beperken tot grensoverschrijdende aanvoerlijnen van ISIS vanuit Oost-Syrië naar Irak ten einde te voorkomen dat acties ten goede komen aan het Assad-regime. Maar in hoeverre kunnen acties (en de gevolgen daarvan) van elkaar gescheiden worden in wat uiteindelijk één «oorlogstheater» is, aangezien de coalitiegenoten deze scheidslijn niet zo trekken, en de acties tegen ISIS in bepaalde locaties onvermijdelijk gevolgen zal hebben voor de militaire balans in Syrië als geheel?

Is de regering het met de aan het woord zijnde leden eens dat in die zin de Nederlandse militaire inzet zo geen directe – dan in elk geval indirecte – (onbedoelde) gevolgen kan hebben voor het verloop van de Syrische burgeroorlog, en hoe verhoudt dat zich tot het volkenrechtelijke mandaat voor de Nederlandse militaire inzet in Syrië?

Zoals gesteld in de beantwoording van de feitelijke vragen zoals op 6 februari verzonden naar de Tweede Kamer, is het uitgangspunt voor de coalitie dat het Assad-regime niet direct mag profiteren van de coalitie-inzet. Dit risico is in het oosten van Syrië beperkt doordat ISIS daar, in tegenstelling tot West-Syrië, vooral frontlijnen deelt met de gematigde oppositie en niet met het regime. Daarnaast richt de coalitie de aandacht op de grensoverschrijdende aanvoerlijnen van Syrië naar Irak. De schade die de coalitie ISIS in het oosten toebrengt zal daarom voornamelijk effect hebben op het strijdtoneel in Irak. Het is echter niet geheel uit te sluiten dat, met het schaarser worden van middelen, ISIS keuzes maakt over de inzet van middelen en capaciteiten waar het regime van zou kunnen profiteren, bijvoorbeeld door manschappen elders in te zetten.

De Nederlandse inzet in de luchtcampagne concentreert zich op het aanpakken van belangrijke elementen van de grensoverschrijdende aanvoerlijnen van ISIS vanuit Oost-Syrië naar Irak. Dit gebeurt met precisiebombardementen en met inachtneming van alle targeting processen zoals ook van toepassing in Irak en op andere coalitiepartners. Het Syrische regime is in het oosten van Syrië niet aanwezig, met uitzondering van een aantal strongholds (de provinciehoofdsteden van Al Hasakah en Deir-al-Zor). De Nederlandse «red card holder» zal, net zoals dat het geval is in Irak, van geval tot geval vaststellen in hoeverre een geplande Nederlandse aanval binnen het gestelde kader past.

Zolang het aangewende geweldgebruik in relatie staat tot de verdediging van Irak tegen de gewapende aanvallen door ISIS vanuit Syrië, valt dit binnen het mandaat voor de Nederlandse militaire inzet in Syrië.

De regering stelt in haar brief dat «in algemene zin [de] ...militaire inzet van welke partij dan ook humanitaire toegang bemoeilijkt, meer ontheemden en vluchtelingen veroorzaakt en het risico op burgerslachtoffers in zich draagt». De leden van de SP-fractie willen graag weten hoe in dit verband naar oordeel van de regering de gevolgen van de Nederlandse militaire inzet in Syrië – immers als gevolg van het kabinetsbesluit nu ook één van die partijen – zich verhouden tot de humanitaire doeleinden die Nederland in Syrië eveneens nastreeft.

Vanwege de beperkte toegang tot grote delen van Syrië is het niet eenvoudig een compleet en verifieerbaar beeld te krijgen van de humanitaire gevolgen van de militaire activiteiten. Wel is bekend dat ISIS en het regime in hun militaire activiteiten geen of nauwelijks rekening houden met de burgerbevolking. De coalitie doet haar uiterste best om burgerslachtoffers te voorkomen. Net als in Irak wordt gebruik gemaakt van precisie-munitie die pas wordt afgeworpen na een zorgvuldig doelselectie-proces. Luchtacties worden uitsluitend uitgevoerd als het risico op nevenschade minimaal is. De uitbreiding van het inzetgebied van de Nederlandse F-16's, waardoor behalve in Irak nu ook in Oost-Syrië kan worden opgetreden, zal naar verwachting geen significante toename van het aantal ontheemden en vluchtelingen in Syrië tot gevolg hebben of een ernstige negatieve impact hebben op de humanitaire situatie. Tegelijkertijd constateert het kabinet dat de humanitaire nood hoog is en daarom vindt ook op dat terrein een extra inspanning van Nederland plaats, zoals toegelicht in de aanvullende artikel 100-brief d.d. 29 januari 2016.

Inmiddels is er sprake van een gevechtspauze. In de komende weken zal van allerlei kanten geprobeerd worden om tot een diplomatieke en politieke doorbraak te komen ten einde de gevechtspauze te bestendigen en in de richting van een meer duurzame beëindiging van het binnenlandse geweld te komen. Zou het huidige staakt-het-vuren in Syrië een reden kunnen zijn voor de Nederlandse regering om haar deelname aan de militaire interventie te heroverwegen, ook om een ander «wapen» – de Nederlandse diplomatie – in stelling te kunnen brengen?

Nederland bewandelt parallelle sporen in Syrië, net als vrijwel alle leden van de ISSG: diplomatieke inzet om een einde aan de burgeroorlog dichterbij te brengen en militaire inzet tegen ISIS, die zoals bekend geen deel uitmaakt van de besprekingen in Genève of van het staakt-het-vuren. Gelijktijdige inzet op deze twee sporen is nodig om vrede en stabiliteit in Syrië dichterbij te brengen. De Nederlandse diplomatieke inzet is aanzienlijk. Nederland neemt deel aan de International Syria Support Group, die toeziet op het politiek proces, het staakt-het-vuren en betere humanitaire toegang. Nederland laat zich hierin onder andere vertegenwoordigen door Speciaal Gezant Koos van Dam. Hij adviseert tevens de in Genève aanwezige Syrische oppositie, die ook Nederlandse onderhandelingstraining ontvangt. Daarnaast spant Nederland zich met succes in voor deelname van Syrische vrouwen aan het politiek proces en investeert het in zogenaamde Track II-processen. Het team van VN-Gezant De Mistura wordt versterkt met een Nederlandse mediation-expert.

ISIS als dreiging

Ten slotte hebben de leden van de **SP**-fractie nog een vraag over de stelling van de regering dat ISIS ook een directe bedreiging voor Europa vormt. Kan de regering aangeven waar deze dreiging precies uit bestaat, en of deze dreiging er ook al was voordat de Verenigde Staten, en vervolgens ook Nederland en andere coalitielanden, in de zomer en herfst van 2014 begonnen met het bombarderen van ISIS in Irak? Is de dreiging van ISIS sindsdien toe- of afgenomen?

ISIS vormt een directe bedreiging voor Europa – zo is gebleken uit de aanslagen in Parijs en Brussel – en daarmee ook voor Nederland. Het huidige dreigingsniveau in Nederland dat onlangs

wederom is vastgesteld op «substantieel» geeft aan dat er een reële kans bestaat op een terroristische aanslag in Nederland. Hoewel er op dit moment geen concrete aanwijzingen zijn voor aanslagen in of tegen Nederland, blijft er sprake van een complex dreigingsbeeld waarbij diverse actoren (terroristische organisaties, transnationale netwerken, kleinschalige cellen en eenlingen) zowel klein- als grootschalige aanslagen kunnen plegen. Die kunnen door ISIS geïnspireerd zijn of zijn aange-stuurd. Het kabinet hanteert dit dreigingsniveau al sinds maart 2013.

De regering stelt dat de dreiging tegen Nederland als gevolg van de uitbreiding van de inzet naar Syrisch grondgebied toe zal kunnen nemen. Tegelijkertijd wordt gesteld dat het verdrijven van ISIS uit Syrië haar capaciteit om aanslagen te plegen zal aantasten. Kan de regering in dit licht een inschatting geven van wanneer laatstgenoemde doel bereikt zal zijn en hoe weegt zij dan de veiligheidsrisico's die Nederland in de tussentijd loopt?

Het kabinet is ervan overtuigd dat het «uitschakelen van de safe havens in Syrië», waartoe de VN-Veiligheidsraad oproept (VNVR resoluties 2249 en 2254), noodzakelijk is om de capaciteit van ISIS aan te tasten, en zo de dreiging tegen westerse doelen en daarmee ook Nederland te verminderen. Het kabinet erkent dat deze inzet een kwestie van lange adem is en hanteert daarom een geïntegreerde aanpak van ISIS, gekenmerkt door inzet op onder andere militair vlak, stabilisatie in de regio en een balans in preventieve en repressieve maatregelen om radicalisering te voorkomen en tegen te gaan op nationaal niveau. Hoewel duidelijk voortgang is geboekt, is het lastig te voorspellen hoe lang het zal duren voordat ISIS in Irak en Syrië volledig is verslagen. De voortgang van de strijd tegen ISIS, zowel op civiel als militair gebied, wordt in coalitieverband gemonitord en besproken, waarbij de strategie waar nodig kan worden bijgesteld. Tegelijkertijd zijn de Nederlandse veiligheidsautoriteiten extra alert op potentiële terroristische dreigingen.

En hoe weegt de regering in dit verband het risico dat ISIS, voor zover verzwakt in Syrië, elders – bijvoorbeeld in Libië – des te sterker de kop op steekt? Zal daarmee, zo vragen de leden van de SP-fractie, het dreigingsniveau voor Nederland niet eerder toenemen dan afnemen, ook op middellange termijn?

Een van de voornaamste redenen voor het verhogen van het dreigingsniveau in maart 2013 was het toenemend aantal westerse (en Nederlandse) burgers dat naar het strijdgebied in Irak en Syrië afreisde en zich daar mengde in de gewapende strijd, veelal als strijder bij terroristische organisaties. Zoals gemeld in de aanvullende artikel 100-brief van 29 januari jl. (Kamerstuk 27 925, nr. 570) is het kabinet van mening dat naarmate de coalitie ISIS in Irak en Syrië verder in het nauw brengt, meer van deze uitgereisde strijders, onder wie Nederlanders, Syrië en Irak zullen proberen te verlaten. Deze strijders

kunnen in andere landen, waaronder het thuisland, een terroristische dreiging gaan vormen, zoals is gebleken uit de aanslagen in Parijs en Brussel.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert