

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld, 27 mei 2020

Binnen de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken hebben de onderstaande fracties de behoefte vragen en opmerkingen voor te leggen aan de minister van Buitenlandse Zaken over de Kabinetsreactie eindrapport Expertgroep inzake politieke steun aan interstatelijk geweldsgebruik en in inzake humanitaire interventie (Kamerstuk 29 521, nr. 406).

De op 27 mei 2020 toegezonden vragen en opmerkingen zijn met de door de minister van Buitenlandse Zaken bij brief van ... toegezonden antwoorden hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Pia Dijkstra

Adjunct-griffier van de commissie,
Konings

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de kabinetsreactie op het eindrapport van de Expertgroep inzake politieke steun aan interstatelijk geweldsgebruik en in inzake humanitaire interventie (de expertgroep). Deze leden hebben de onderstaande opmerkingen en vragen over en naar aanleiding van de kabinetsreactie op het eindrapport.

De leden van de VVD-fractie waarderen het initiatief van het kabinet tot het instellen van de expertgroep. In hoeverre is het de komende decennia houdbaar om op te komen voor het internationale recht, de fundamentele mensenrechten en de fundamentele belangen en veiligheid van Nederland en haar bondgenoten, indien dat afhankelijk is gesteld van een veto in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VN) uitgesproken door een land dat zelf flagrant handelt in strijd met het internationaal recht?

1. Antwoord van het kabinet

Het kabinet is van mening dat het noodzakelijk is om te blijven opkomen voor het internationale recht, de fundamentele mensenrechten en de fundamentele belangen en veiligheid van Nederland en haar bondgenoten. Dit is juist van belang wanneer naleving van het internationaal recht en de mensenrechten onder druk staan, zoals in het geval van het conflict in Syrië. Voor die rechten, belangen en veiligheid opkomen is ook houdbaar. Dit kan vorm krijgen op veel verschillende manieren en in veel verschillende fora. De Verenigde Naties (VN) is uiteraard een belangrijk forum, waarbinnen de VN Veiligheidsraad de primaire verantwoordelijkheid heeft voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid. Het kabinet is bezorgd over het toenemende onvermogen van de VN-Veiligheidsraad om op te kunnen treden in humanitaire noodsituaties die een bedreiging vormen voor de internationale vrede en veiligheid vanwege het gebruik van het veto. Dat wil echter niet zeggen dat er in dergelijke gevallen

per definitie geen mogelijkheden zijn om op te komen voor het internationale recht, de fundamentele mensenrechten en de fundamentele belangen en veiligheid van Nederland en haar bondgenoten. Een voorbeeld van een dergelijke mogelijkheid is het voeren van, dan wel betrokkenheid bij, internationale juridische procedures. Zoals het kabinet eerder heeft aangegeven onderzoekt het samen met Canada de mogelijkheden van steun en assistentie aan Gambia bij de rechtszaak die dat land ter bescherming van de Rohingya-minderheid is gestart bij het Internationaal Gerechtshof tegen Myanmar. Deze rechtszaak is aangespannen door Gambia vanwege genocide op de Rohingya, op grond van artikel IX van het Genocide-verdrag.

De leden van de VVD-fractie zien de kabinetsreactie met name in het licht van de schrijnende situatie waarin de bevolking van de Syrische stad Douma het slachtoffer werd van aanvallen met chemische wapens, waar ter bescherming van deze bevolking proportioneel internationaal geweldsgebruik nodig was, maar een Veiligheidsraadsresolutie ter ondersteuning van zulk internationaal ingrijpen geblokkeerd werd door de veto-machten Rusland en China. Hierdoor bleek de Veiligheidsraad niet in staat op te komen voor de slachtoffers en de internationale veiligheid. De illegale chemische aanval en de verdere bedreiging van de bevolking met chemische wapens zou zonder dit ingrijpen onbeantwoord blijven. Het fundamentele internationale verbod op het gebruik van chemische wapens zou zonder deze actie van NAVO-bondgenoten ernstig aangetast zijn. Het moet naar de mening van de leden van de VVD-fractie mogelijk zijn voor een dergelijk ingrijpen in de toekomst politieke steun uit te spreken.

In algemene zin merken de leden van de VVD-fractie op dat zij, gezien het gebleken onvermogen van de VN Veiligheidsraad om in specifieke gevallen op te treden voor de internationale vrede en veiligheid, voorbouwen op het standpunt van dat deel van de expertgroep dat van mening is dat het onder strikte voorwaarden en als uiterste middel niet noodzakelijk onrechtmatig is om indien op grote schaal gruwelijkheden plaatsvinden interstatelijk geweld te gebruiken ter bescherming van een civiele bevolking. De leden van de VVD-fractie delen daarbij de inschatting van het kabinet dat het in de huidige geopolitieke situatie niet te verwachten is dat het expliciet nastreven van codificering van een passende rechtsregel vruchtbaar zal zijn.

De leden van de VVD-fractie merken op dat een aantal Europese landen pogen via meer militaire samenwerking het handelingsvermogen van de Europese Unie te vergroten. Nederland heeft ook gezegd daar positief tegenover te staan. Hoe denkt het kabinet dat de wens die er bij sommigen leeft om volkenrechtelijke criteria voor militair optreden zeer strikt te interpreteren, en de wens om de EU en *coalitions of the willing* van Europese landen van voldoende handelingsvermogen te voorzien, de komende decennia verenigbaar zijn?

2. Antwoord van het kabinet

Zoals reeds geschetst in de kabinetsreactie bestaan er volgens het kabinet drie mogelijke rechtsgrondslagen voor het gebruik van geweld door staten. Dit zijn het recht op zelfverdediging, toestemming van de VN-Veiligheidsraad en een uitnodiging van het land waar geweld wordt gebruikt. Het kabinet is van mening dat ook het handelingsvermogen van Europese landen vorm dient te krijgen binnen de grenzen van het internationaal recht.

Dat betekent echter volgens het kabinet niet dat er onvoldoende handelingsvermogen aanwezig is.

Op pagina 3 van de kabinetsreactie lezen de VVD-fractieleden: “Ondanks deze risico’s, is de expertgroep niettemin van mening dat er overtuigende redenen kunnen zijn om politieke steun te verlenen door de regering aan een onrechtmatige interventie.” Op pagina 4 staat: “Het sluit tegelijkertijd niet uit dat ook andere prangende overwegingen relevant kunnen zijn, afhankelijk van de situatie. Het mogelijkerwijs verlenen van politieke steun zal van geval tot geval zorgvuldig moeten worden beoordeeld.” De leden van de VVD-fractie vragen wat, mocht een relevant geval zich voordoen, bijvoorbeeld in NAVO-verband, in het licht van deze overwegingen de toegevoegde waarde kan zijn van een stemverklaring.

3. Antwoord van het kabinet

Het sterkste wapen van de NAVO is eenheid. Als Nederland als enige NAVO-bondgenoot, op basis van argumenten die niet door andere bondgenoten worden gedeeld, niet onvoorwaardelijk kan instemmen met een NAVO-verklaring, dan voelt het kabinet een verantwoordelijkheid om die positie, mede wegens bondgenootschappelijke solidariteit, te verklaren middels een stemverklaring.

In haar brief schrijft het kabinet op pagina 3 en 4 dat het in sommige gevallen mogelijk is politieke steun te geven aan een interventie die volgens het internationale recht niet rechtmatig is. Er worden daarbij een aantal mogelijke omstandigheden genoemd (binnen een multilateraal kader, er zijn chemische of biologische wapens ingezet, de interventie is proportioneel, een veto in de VN-Veiligheidsraad). Is het kabinet het ermee eens dat deze voorwaarden niet cumulatief zijn? Deelt zij bijvoorbeeld de opvatting dat steun ook mogelijk kan zijn indien zij wordt verleend als het geweldgebruik een reactie is op gruwelijkheden waarbij de daartoe ingezette wapens conventioneel van aard zijn, en niet chemisch of biologisch?

4. Antwoord van het kabinet

Zoals aangegeven in de kabinetsreactie, is het kabinet van mening dat mogelijkerwijs verlenen van politieke steun van geval tot geval zorgvuldig moet worden beoordeeld. De expertgroep benoemt een aantal relevante overwegingen bij de beslissing om politieke steun te bieden, die het kabinet ter harte neemt. Tegelijkertijd kunnen ook andere prangende overwegingen relevant zijn. Om die reden acht het kabinet het niet mogelijk om op voorhand een uitputtende lijst van overwegingen te op te stellen. Het kabinet onderstreept dat het gaat om overwegingen, en niet om voorwaarden. Het kabinet deelt de opvatting dat een humanitaire noodsituatie kan ontstaan als gevolg van het gebruik van conventionele wapens.

Het kabinet deelt de interpretatie van de exportgroep dat “louter het verlenen van politieke steun volgend op onrechtmatig optreden geen volkenrechtelijke aansprakelijkheid met zich meebrengt voor de staat die de steun verleent”. Maar vervolgens zegt het kabinet dat “niet bij voorbaat uitgesloten kan worden dat een internationale rechter tot een andere conclusie zou komen”. De

leden van de VVD-fractie zijn benieuwd wat het kabinet met die passage bedoelt. Deelt het kabinet de mening dat het op veel beleidsterreinen geldt dat wanneer er voor een bepaald besluit wordt gekozen met inachtneming van juridisch advies, het nooit bij voorbaat uitgesloten kan worden dat een rechter anders oordeelt?

5. Antwoord van het kabinet

Het kabinet deelt deze mening.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de minister.

Deze leden spreken waardering uit voor het werk dat de expertgroep heeft verricht. De vraagstukken waarover de expertgroep gevraagd was zijn visie te geven zijn, zoals de minister terecht stelt, zijn uiterst complex. De analyse en aanbevelingen van de expertgroep bieden goede bouwstenen voor een grondige gedachteswisseling over de positiebepaling van Nederland ten aanzien van militaire interventies. Te meer nu het kabinet het standpunt van de expertgroep overneemt dat het denkbaar is dat in uitzonderlijke (humanitaire) gevallen in een multilateraal kader politieke steun wordt verleend aan interstatelijk geweld zonder grondslag in het internationaal recht. Dat wijkt af van het beleid om géén politieke steun te geven aan onrechtmatige militaire interventies; een lijn die ingezet is sinds het rapport van de Commissie-Davids. De minister gaat hier in zijn brief niet op in. Waarom niet? Is hij bereid dat alsnog te doen?

6. Antwoord van het kabinet

In 2010 gaf het kabinet in reactie op het rapport van de commissie-Davids aan dat voor politieke steunverlening aan interstatelijk geweldgebruik ook een volkenrechtelijke rechtsgrond aanwezig moet zijn voor dat geweldsgebruik. Sindsdien zijn de internationale verhoudingen echter drastisch gewijzigd. Multilaterale kaders en afspraken staan in toenemende mate onder druk. Rusland en China hebben binnen de VN-Veiligheidsraad sinds 2010 vaak hun vetorecht gebruikt, waardoor de internationale gemeenschap niet in staat was eensgezind op te treden tegen humanitair leed op grote schaal en tegen de schending van internationale rechtsnormen, waaronder de norm tegen het gebruik van chemische wapens. Het kabinet maakt zich zorgen om het onvermogen van de VN-Veiligheidsraad om op te kunnen treden vanwege het gebruik van het veto. De directe aanleiding om te laten onderzoeken of dit noopt tot een nieuwe visie op het verlenen van politieke steun aan het gebruik van interstatelijk geweld door andere landen was het gevolg van de militaire actie van een aantal NAVO-bondgenoten in reactie op de chemische aanval in Douma, Syrië. Het kabinet onderschrijft derhalve de conclusie van de expertgroep dat er overtuigende redenen kunnen zijn om politieke steun te verlenen door de regering aan een onrechtmatige interventie. Om die reden is het voor het kabinet denkbaar dat in uitzonderlijke (humanitaire) gevallen in een multilateraal kader politieke steun wordt verleend aan interstatelijk geweld zonder grondslag in het internationaal recht.

Dat gezegd hebbende, valt er wat de leden van de CDA-fractie betreft wel wat te zeggen voor aanpassing van het beleid. Feitelijk is dit al gebeurd met de politieke steun aan de strijd tegen ISIS. Nederland beperkte zich in zijn militaire bijdrage tot Irak en de aanvoerlijnen van ISIS in Syrië naar Irak, op basis van het advies van de extern volkenrechtelijk adviseur. Een duidelijke volkenrechtelijke rechtsgrond voor luchtaanvallen in heel Syrië ontbrak, althans volgens Nederland. Toch nam Nederland deel aan een coalitie waarvan in elk geval de Verenigde Staten zich niet op soortgelijke wijze beperkte. De leden van de CDA-fractie hebben volmondige steun uitgesproken voor dit optreden. Hadden de Verenigde Staten dit wel gedaan, dan was de genocide en barbarij van ISIS nog vele maler groter geweest. Niet alleen in Syrië en Irak, maar ook richting het Westen in de vorm van nog meer terroristische aanslagen. Wat de leden van de CDA-fractie betreft rechtvaardigt de strijd tegen het (radicaalislamitische) terrorisme een ruimere interpretatie van Artikel 51 van het VN-Handvest: het inherente recht op zelfverdediging. Ook de Verenigde Staten en andere landen van de anti-ISIS coalitie deden en doen hierop een beroep. In die zin kan betoogd worden dat er wel degelijk een rechtsgrond aanwezig was voor de strijd tegen ISIS in Syrië, ook al is deze niet onomstreden. Deelt het kabinet deze opvatting? Is zij bereid zich in te spannen voor een ruimere interpretatie van Artikel 51 van het VN-Handvest en Artikel 5 van het NAVO-verdrag? Ook het volkenrecht is immers niet in beton gegoten; het kan zich ontwikkelen op basis van rechtsopvattingen en statenpraktijk. Uiteraard geldt ook bij een ruimere interpretatie van het recht op zelfverdediging dat er strikte voorwaarden aan verbonden moeten zijn, om misbruik en uitholling van Artikel 4 van het VN-Handvest, het geweldsverbod, te voorkomen.

7. Antwoord van het kabinet

Het kabinet deelt de opvatting dat er een rechtsgrond aanwezig was voor de strijd tegen ISIS in Syrië. Het inherente recht van zelfverdediging, zowel individueel als collectief, is vastgelegd in artikel 51 van het VN Handvest. Zoals het kabinet in juni 2015 schreef aan de kamer (Kamerstuk 27925, nr. 543), werd de grond voor de Nederlandse bijdrage aan de strijd tegen ISIS in Syrië gevormd door het recht op collectieve zelfverdediging, zoals verankerd in artikel 51 VN Handvest, ten behoeve van de verdediging van Irak tegen gewapende aanvallen door ISIS vanuit Syrië op Irak. Zoals beschreven in de aanvullende artikel 100 brief van 29 januari 2016 (kamerstuk 27925, nr. 570) was de inzet van Nederlandse F-16's in Oost-Syrië gericht op het aanpakken van belangrijke strategische doelen in de aanvoerlijnen van ISIS vanuit Oost-Syrië naar Irak. In deze brief is ook de achtergrond van deze focus toegelicht, namelijk dat het aanpakken van de grensoverschrijdende aanvoerlijnen van ISIS in Oost-Syrië cruciaal was voor het verslaan van ISIS in Irak en daarmee het beperken van de vele (burger)slachtoffers die het gevolg zijn van de versterkingen die ISIS steeds weer vanuit Oost-Syrië aanvoerde. Bovendien beperkte dit het organisatorische vermogen van ISIS om nieuwe initiatieven en operaties voor te bereiden. Daarnaast vermeldde de brief dat door inzet te concentreren op de grensoverschrijdende aanvoerlijnen vanuit Oost-Syrië naar Irak, kon worden vermeden dat Assad hiervan direct profiteert. Deze overwegingen om de inzet te beperken waren van militair-operationele en politieke en niet van juridische aard. Inzet van F16's elders in Syrië was mogelijk voor zover dit noodzakelijk en proportioneel zou zijn geweest om de gewapende aanvallen van ISIS vanuit Syrië op Irak te stoppen. Een ruimere interpretatie van artikel 51 van het Handvest dan degene die wordt aangehangen door het kabinet was

hiervoor niet vereist. Enkele andere landen die deel uitmaken van de Coalitie, waaronder de VS, hebben ook een beroep gedaan op het recht op individuele zelfverdediging als rechtsgrond voor hun militair optreden in Syrië. Het kabinet is van mening dat de huidige interpretatie voldoende mogelijkheden biedt voor de bestrijding van gewapende aanvallen die worden gepleegd door terroristische groeperingen (zie ook kamerstuk 29800 V, nr. 56). Het kabinet acht het ook niet wenselijk om zich in te spannen voor een ruimere interpretatie van het recht op zelfverdediging, om de door de leden van de CDA-fractie genoemde reden.

De strijd tegen ISIS was en is bovendien legitiem vanwege de massale, gruwelijke mensenrechtenschendingen, begaan door ISIS. Van oorlogsmisdaden, tot misdaden tegen de menselijkheid en genocide. Wanneer geen beroep op zelfverdediging gerechtvaardigd is en een mandaat van de VN-Veiligheidsraad onhaalbaar is door veto's van landen als Rusland en China, kan ook wat het CDA betreft, in extreme omstandigheden en onder strikte voorwaarden, politieke steun gegeven worden aan een interventie die strikt genomen niet rechtmatig is. Bij humanitaire interventies past wat de leden van de CDA-fractie betreft wel uiterste terughoudendheid. Niet zelden leiden goed bedoelde interventies, vanuit morele verontwaardiging tot onbedoelde negatieve gevolgen. Een voorbeeld hiervan is de interventie van de NAVO in Libië. Het toen nota bene wél verkregen mandaat van de VN-Veiligheidsraad werd opgerekt als elastiek en mondde uit in *regime change*. Met de val van het regime van Kaddafi kwam chaos, burgeroorlog, massale migratie naar Europa en opmars van terroristische organisaties. Het gevolg was ook dat de verhoudingen binnen de VN-Veiligheidsraad met Rusland en China verslechterden.

Humanitaire interventies hebben als risico de uitholling van het geweldsverbod en het VN-systeem van collectieve veiligheid, dat juist nodig is om invulling te geven aan de *Responsibility to Protect* (R2P). De leden van de CDA-fractie roepen het kabinet dan ook op om zich in te blijven zetten voor een beter functionerende VN. De expertgroep wijst bovendien terecht op het risico van misbruik. Als het Westen zonder VN-mandaat en zonder zelf aangevallen te zijn militair intervenieert, kunnen andere landen, zoals Rusland en China, hetzelfde gaan doen. Dan is het hek van de dam. Deelt de minister deze zorgen?

8. Antwoord van het kabinet

Hoewel het kabinet zich niet kan vinden in de kwalificatie van de CDA-fractie van de operatie Unified Protector, en daarbij graag verwijst naar de eindevaluatie en het debat hierover met uw kamer, is het kabinet wel met de CDA-fractie van oordeel dat inzet op een beter functionerende Veiligheidsraad bedreigingen tegen de internationale vrede en veiligheid en schendingen van internationale rechtsnormen adequaat kan adresseren. Indien Rusland en China handhaving/naleving daarvan zouden ondersteunen en R2P zouden onderschrijven, zou dat het functioneren van de Veiligheidsraad verbeteren waar hij beter in staat is zijn mandaat uit te voeren. Het kabinet is zich bewust van de risico's, zoals beschreven door de expertgroep in haar eindrapport. Deze risico's zijn duidelijk omschreven door de expertgroep. Juist vanwege deze risico's benadrukt het kabinet dat politieke steun aan geweldgebruik zonder volkenrechtelijke rechtsgrond alleen in uitzonderlijke gevallen aan de orde kan zijn.

Het Westen is ook in Syrië overgegaan tot humanitaire interventie; ten eerste door luchtaanvallen op het regime van Assad. Ten tweede door de steun aan zogenaamd 'gematigde' rebellen. Op beide zijn de leden van de CDA-fractie zeer kritisch.

De leden van de CDA-fractie hebben zich vanaf het begin van de oorlog in Syrië tegen het trainen, financieren en bewapenen van Syrische rebellengroeperingen uitgesproken. Het bevorderde de massale toestroom van jihadististen; het leidde tot chaos, meer bloedvergieten. De leden van de CDA-fractie hebben zich ook nadrukkelijk uitgesproken tegen het Non-Lethal Assistance (NLA)-programma. Deze leden zijn zeer benieuwd naar het nog te verschijnen advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken ten aanzien van het toetsingskader voor steun aan gewapende oppositiegroeperingen.

De extern volkenrechtelijk adviseur is van mening dat niet de aard van de geleverde goederen doorslaggevend is, maar hoe ze ingezet zijn. Nu uit onthullingen door *Nieuwsuur* en *Trouw* gebleken is dat vrijwel alle door Nederland geleverde spullen ingezet zijn in de gewapende strijd, zelfs ter versterking van de frontlinie, lijkt Nederland de grenzen van het volkenrecht niet alleen opgezocht te hebben, maar ook overschreden. Steun aan islamistische rebellen die de sharia willen invoeren, woonwijken beschieten met ongeleide raketten, of zelfs aan een groepering die door het Openbaar Ministerie als terroristische organisatie beschouwd wordt, behoort niet tot de hoogtepunten van het buitenlands beleid van Nederland. Deze vorm van humanitaire interventie *by proxy* is wat de leden van de CDA-fractie betreft niet voor herhaling vatbaar.

Ook op de luchtaanvallen van de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk op het Assad-regime zijn de leden van de CDA-fractie kritisch. Deze vonden plaats na - op dat moment nog - vermeende aanvallen met chemische wapens. Sterker nog, het luchtaanvallen na de aanval in Douma en de positiebepaling van Nederland in het multilaterale kader, waren voor de minister juist aanleiding om de expertgroep in te stellen.

De aanval op Douma vond plaats op 4 april 2018. Luchtaanvallen werden tien dagen erna al ingezet, nog vóórdat het onderzoek van de Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens (OPCW) naar de toedracht begonnen was. Er was nog niet eens officieel vastgesteld is dat er een chemische aanval had plaatsgevonden, laat staan door wie. Op 12 april 2018, twee dagen vóór de luchtaanvallen, gaf de toenmalige Amerikaanse minister van Defensie Mattis toe dat de Amerikaanse regering op dat moment géén bewijs had voor een chemische aanval op Douma, noch voor wie daarvoor verantwoordelijk was, afgezien van informatie uit openbare bronnen, zoals social media.¹

Op 22 juni 2018 antwoordt de Nederlandse regering als volgt op de vraag: 'Heeft u inmiddels bewijzen gezien dat het Assad-regime verantwoordelijk is voor de inzet van gifgas in Douma? Zo nee, waarom niet?'

¹ C-Span, 12 april 2018 (<https://www.c-span.org/video/?443542-1/secretary-mattis-general-dunford-testify-defense-budget-request>).

‘De resultaten van het onderzoek van de OPCW naar de aanval op en het mogelijke gebruik van chemische wapens in Douma zijn nog niet bekend gemaakt (zie vraag 1). De OPCW zal geen schuldige aanwijzen, omdat zij hier geen mandaat voor heeft. Pogingen om onderzoek in te stellen naar attributie worden door Rusland stelselmatig geblokkeerd in de VN Veiligheidsraad.’²

Kennelijk had Nederland dus zelfs ruim twee maanden na de luchtaanvallen nog geen bewijs gezien dat het Assad-regime verantwoordelijk was voor de inzet van een chemisch wapen in Douma.

Het kabinet achtte het ‘waarschijnlijk’ dat het Assad-regime verantwoordelijk was voor een chemische aanval. Bij een eerdere aanval, op Khan Sheikhoun, stelde het nog dat het Assad-regime ‘zeer waarschijnlijk’ verantwoordelijk was. Het kabinet hield dus een slag om de arm. Ongetwijfeld niet zonder reden.

Daar kwam nog bij dat de rebellenbeweging Jaish al-Islam, die actief was in Douma, toegegeven heeft zelf in het verleden verantwoordelijk te zijn geweest voor een chemische aanval, namelijk op de Koerden bij Aleppo.³

De leden van de CDA-fractie hadden juist alle begrip voor het ‘begrip’ van het kabinet. Evenals de uiteindelijke positiebepaling in de NAVO, waarbij vanuit bondgenootschappelijke solidariteit toch werd ingestemd met een politieke steunverklaring.

Het gebruik van chemische wapens is barbaars en volstrekt verwerpelijk, maar op zichzelf geen (rechts)grond om over te gaan tot militaire interventie. Voor het eventueel verlenen van politieke steun is op z’n minst overtuigend en/of geloofwaardig bewijs nodig voor wat er gebeurd is en wie daarvoor verantwoordelijk is. Bij voorkeur door internationale organisaties, zoals de OPCW. Het was een belemmering dat attributie niet tot het mandaat van de OPCW behoorde; dat is inmiddels wel het geval. Hoe dan ook is onderzoek naar de toedracht belangrijk. Het kan wel degelijk aanwijzingen geven voor de schuldvraag. Zo kan een projectiel dat vanuit de lucht afgeworpen is niet van rebellen afkomstig zijn. Inlichtingendiensten kunnen ook bewijs leveren. Is de minister het ermee eens dat de bewijsvoering ook met Nederland gedeeld moet worden, bij verzoeken van bondgenoten om politieke steun?

9. Antwoord van het kabinet

Het kabinet weegt in zijn beoordeling altijd alle factoren mee. Daarbij spelen beschikbare inlichtingen, volkenrechtelijke aspecten, omstandigheden en de reikwijdte en het doel van de acties onder andere mee.

Het optreden van onze drie bondgenoten jegens Syrië na de aanval op Douma, was gericht op het uitschakelen van capaciteiten van het Syrische regime voor de inzet van chemische wapens. Het kabinet heeft begrip uitgesproken voor de reactie van VS, VK en Frankrijk, die in de toenmalige omstandigheden weloverwogen en proportioneel te noemen was. Voor het kabinet was daarbij van groot belang dat de aanval volledig gericht was op en beperkt

² Kamerstuk 32 623, nr. 221, blz. 4-5.

³ Al-Masdar News, 8 april 2016, ‘Jaish al-Islam takes responsibility for chemical attack on Kurds in Aleppo’ (<https://mobile.almasdarnews.com/article/jaish-al-islam-takes-responsibility-chemical-attack-kurds-aleppo/>).

tot het uitschakelen van faciliteiten van het Syrische leger, die ten dienste stonden aan chemische oorlogsvoering.

Inmiddels, en daar is uw Kamer over geïnformeerd door de Minister van Buitenlandse Zaken, hebben de lidstaten van de OPCW besloten de Directeur-Generaal van de OPCW de bevoegdheid te geven om onderzoek te doen naar de schuldvraag voor de inzet van chemische wapens in Syrië. Zoals bekend heeft het door hem opgerichte Information and Identification Team recent zijn eerste rapport uitgebracht waarin Syrië wordt aangewezen als zeer waarschijnlijk verantwoordelijk (*“reasonable grounds to believe”*) voor een drietal aanvallen in 2017 op de stad Latamina.

Nederland zet zich tezamen met een groep gelijkgezinden in om in de Uitvoerende Raad van de OPCW te komen tot een veroordeling van Syrië op basis van dit rapport.

Bij de beoordeling van de chemische aanval in Khan Sheikhoun kon overigens een hogere waarschijnlijkheidsuitspraak worden gedaan omdat op dat moment meer betrouwbare informatie beschikbaar was over die aanval dan op het moment dat de beoordeling over het incident in Douma aan de orde was.

Juist in een oorlog als in Syrië, waarbij vrijwel alle grenzen overschreden zijn, maken strijdende partijen gebruik van desinformatie en propaganda. Morele verontwaardiging in het Westen over aanvallen met chemische wapens, kan *false flag*-operaties uitlokken, of partijen uitlokken om chemische aanvallen te ensceneren met filmpjes op social media. Deelt de minister de zorgen van de leden van de CDA-fractie op dit punt?

10. Antwoord van het kabinet

Het kabinet onderstreept het belang van zorgvuldig en onafhankelijk onderzoek door de OPCW naar elke vermeende aanval met chemische wapens, inclusief attributie. Nederland heeft het volste vertrouwen in de expertise, de werkwijze en bevindingen van het Technische Secretariaat van de OPCW, inbegrepen de Fact Finding Mission en het Investigation and Identification Team.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de kabinetsreactie op het eindrapport van de Expertgroep inzake politieke steun aan interstatelijk geweldsgebruik en inzake humanitaire interventie. Deze leden hebben nog enkele vragen aan de minister.

De leden van de D66-fractie achten het onderzoek en de bevindingen van de expertgroep en deze kabinetsreactie daarop van groot belang. In een wereld waar helaas veel geweld binnen staten blijft voorkomen, blijven de internationaalrechtelijke vraagstukken rondom humanitaire interventie en het wel of niet geven van politieke steun voor militair ingrijpen enorm relevant. Zeker in situaties van humanitaire catastrofes en bij uitblijven van ingrijpen door de VN-Veiligheidsraad, zullen dit soort afwegingen blijven voorkomen. Het is daarom, zeker voor een land als Nederland dat de ontwikkeling en naleving van het internationaal recht in de Grondwet

verankerd heeft, van groot belang dat al het overheidshandelen vormgegeven wordt langs een solide juridische basis en dat bij het al dan niet uitspreken van steun of begrip voor internationaal militair handelen een lijst met overwegingen als aangegeven door de expertgroep meegenomen moeten worden.

De leden van de D66-fractie merken op dat de reeds in 2005 gestarte R2P-discussie in de VN tot weinig doorbraken op dit terrein heeft mogen leiden. Voor schrijnende humanitaire catastrofes die zich binnen de grenzen van een soevereine staat voltrekken, en waar geen VN-Veiligheidsraad of Artikel 51-situatie geldt, betekent dit echter dat de mogelijkheden voor de internationale gemeenschap om in te grijpen ernstig beperkt zijn. Het kabinet constateert dat er op dit gebied weinig overeenstemming kan worden bereikt gezien de huidige politieke verhoudingen. Op welke wijze levert het kabinet wel een constructieve bijdrage aan deze discussie? Zijn er naast de in de brief genoemde initiatieven die het kabinet op internationaal niveau ondersteunt of onderneemt, mogelijkheden om hier naar aanleiding van dit rapport een extra stimulans aan te geven? Welke inspanningen kan het kabinet verder doen, hoe klein ook, om toch een antwoord op het dilemma te vinden dat een nieuwe uitzondering op het geweldsverbod niet aan de orde is, maar daarmee ook de mogelijkheid voor de internationale gemeenschap tot ingrijpen bij groot menselijk lijden in veel gevallen ernstig beperkt blijft?

11. Antwoord van het kabinet

Het kabinet heeft de afgelopen jaren verschillende initiatieven op internationaal niveau gesteund, zoals ook is aangegeven in de kabinetsreactie. Waar het uiteindelijk om draait is de vraag of er internationaal politieke wil is. Gelet op de huidige internationale politieke verhoudingen is de conclusie dat die wil nog steeds ontbreekt. Desalniettemin blijft het kabinet zich inzetten om ernstige schendingen van het internationaal recht te voorkomen en daar waar groot menselijk lijden het gevolg is de internationale gemeenschap op te roepen en te bewegen tot actie, met inbegrip van geweldgebruik overeenkomstig de mogelijkheden die het internationaal recht bieden.

De leden van de D66-fractie achten de kabinetsreactie op de bevindingen van de expertgroep over het verklaren van politieke steun verstandig. Hoewel de expertgroep van mening is dat het louter verlenen van politieke steun volgend op onrechtmatig optreden geen volkenrechtelijke aansprakelijkheid met zich meebrengt voor de staat die de steun verleent, zou een internationale rechter hier in bepaalde omstandigheden anders over kunnen oordelen. Tegelijkertijd zijn er uitzonderlijke situaties van humanitaire nood denkbaar, zoals het kabinet ook schetst, waar het uitspreken van politieke steun tot de mogelijkheden zou moeten behoren. De overwegingen die de expertgroep noemt, bieden een goede richtlijn voor de beoordeling van dergelijke vraagstukken in de toekomst. Op welke manier zijn of worden deze overwegingen vastgelegd of verankerd in beleid, om ervoor zorg te dragen dat deze zorgvuldig worden gewogen bij toekomstige vraagstukken? Hoe verhoudt dit overwegingskader zich tot vergelijkbare kaders bij bondgenoten binnen de EU en NAVO? Hebben zij soortgelijke lijsten? Hoe verhouden deze overwegingen zich volgens het kabinet tot soortgelijke vraagstukken, waar besloten wordt om in andere bewoordingen steun uit te spreken, zoals 'begrip'? Geldt hiervoor een soortgelijk afwegingskader? Zo ja, hoe is dit vastgelegd? De leden van de D66-fractie onderstrepen het belang van eenheid van inzichten tussen bondgenoten bij dit soort vraagstukken. Is het kabinet

voornemens om de door de expertgroep genoemde overwegingen als basis voor een door Nederland gestarte discussie te laten fungeren in NAVO, EU- en VN-verband, om stappen te zetten richting overeenstemming over deze overwegingen?

12. Antwoord van het kabinet

De expertgroep benoemt een aantal relevante overwegingen bij de beslissing om in extreme omstandigheden politieke steun te bieden, die het kabinet graag ter harte neemt en zwaarwegend acht. Tegelijkertijd sluit het kabinet niet uit dat ook andere prangende overwegingen relevant kunnen zijn, afhankelijk van de situatie. Het mogelijkerwijs verlenen van politieke steun zal van geval tot geval zorgvuldig moeten worden beoordeeld. Ook bij het uitspreken van begrip zal het kabinet van geval tot geval een afweging maken. Het kabinet is niet op de hoogte van overwegingskaders van bondgenoten binnen de EU en de NAVO.

De expertgroep is van mening dat het kabinet niet alleen staat wanneer het bij gelegenheid politieke steun zou wensen te bieden voor de militaire actie van een ander land en tegelijkertijd twijfelt aan de rechtsgrondslag daarvoor. Het sterkste wapen van de NAVO is eenheid. Door verschil van inzicht tussen bondgenoten ten aanzien van soortgelijke situaties in kwestie, kan deze eenheid onder druk komen staan. Voor het kabinet is dit risico directe aanleiding geweest om te laten onderzoeken of dit noopt tot een nieuwe visie op het verlenen van politieke steun aan het gebruik van interstatelijk geweld door andere landen. Nederland zal binnen de NAVO en de EU het rapport van de expertgroep bekend stellen en daarover een discussie entameren in eerste instantie in informeel verband om te bezien op welke wijze de aanbevelingen verdere opvolging in die organisaties kunnen krijgen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de kabinetsreactie op het rapport van de Expertgroep inzake steun aan interstatelijk geweld en humanitaire interventie. Zij begrijpen dat het uitbreiden van de rechtsgronden tot interstatelijk geweldgebruik in het internationaal recht een ingewikkelde kwestie is waarin vele belangen meegewogen moeten worden, zowel het efficiënt kunnen beëindigen van humanitaire noodsituaties als het bestendigen van de internationale rechtsorde. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de Groen-Links-fractie lezen in het rapport dat een minderheid van de expertgroep van mening is dat het kabinet in informele gesprekken kan verkennen in hoeverre geweldgebruik ter verdediging van de burgerbevolking rechtmatig kan zijn onder internationaal recht, ook bij gebrek aan een mandaat van de VN-Veiligheidsraad. Hoe apprecieert het kabinet deze aanbeveling?

13. Antwoord van het kabinet

Een minderheid van de expertgroep is van mening dat informeel overleg in de context van de EU en de NAVO, en met andere gelijkgestemde en belanghebbende landen, ook een

poging zou kunnen zijn om te onderzoeken of en hoe voorwaarden kunnen worden geformuleerd waaronder gewelddadig optreden ter verdediging van een burgerbevolking die hevig wordt aangevallen, zelfs bij afwezigheid van een machtiging van de VN-Veiligheidsraad, misschien niet onrechtmatig zou kunnen zijn, mits zulk optreden onder strikte voorwaarden plaatsvindt. Zoals het kabinet in zijn reactie op het rapport aangeeft, bestaan er drie mogelijke rechtsgrondslagen voor gebruik van geweld door staten. Het verdedigen van de burgerbevolking is daar niet een van. Het kabinet is, met de meerderheid van de expertgroep, geen voorstander van het nastreven van een nieuwe uitzondering op het geweldverbod.

Deze leden merken daarbij op dat acceptatie van een nieuwe rechtsgrond voor interstatelijk geweldgebruik in het internationaal recht slechts mogelijk is wanneer niet alleen Nederland, maar de wereldorde over het algemeen deze rechtsgrond accepteert. Welke stappen zijn er tot nu toe in EU-verband genomen tot informeel dialoog om tot consensus te komen over een nieuwe rechtsgrond voor geweldgebruik?

14. Antwoord van het kabinet

Binnen de EU komen vragen over rechtsgronden voor geweldgebruik in verschillende gremia aan de orde, waaronder de raads werkgroep van juridische adviseurs (COJUR). De Nederlandse inzet in deze gremia is niet gericht op het ontwikkelen van een nieuwe uitzondering op het geweldverbod.

De leden van de GroenLinks-fractie beamen de zorgen van het kabinet omtrent het toenemende onvermogen van de VN-Veiligheidsraad om op te kunnen treden in humanitaire noodsituaties vanwege het gebruik van het veto en wijst op resolutie 377 (V) van de Algemene Vergadering van de VN op 3 november 1950. Deze leden vragen hoe vaak de bevoegdheid volgend uit deze resolutie in het verleden is gebruikt. Wat bedoelt het kabinet met inzetten op de mogelijkheden die hoofdstuk VIII en VI van het VN-Handvest bieden?

15. Antwoord van het kabinet

Sinds 1950 is resolutie 377(V) ongeveer twaalf keer gebruikt, laatstelijk in 1997. Hoofdstuk VI van het Handvest gaat over vreedzame beslechting van interstatelijke geschillen. Het biedt onder meer de grondslag aan de Secretaris-Generaal van de VN voor het aanbieden van bemiddelingsdiensten, en, indien het geschil juridisch van aard is, het internationaal Gerechtshof te vragen om een advies. Hoofdstuk VI geeft de VN Veiligheidsraad ook de mogelijkheid om, in geval van een geschil waarvan het voortbestaan de handhaving van de internationale vrede en veiligheid in gevaar dreigt te brengen, passende procedures of methoden tot regeling ervan aan te bevelen. Hoofdstuk VIII van het Handvest betreft regionale akkoorden en is de basis voor de samenwerking met bijvoorbeeld de Afrikaanse Unie en de Europese Unie in het handhaven, dan wel herstellen, van de internationale vrede en veiligheid in regionaal verband.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat ook andere prangende overwegingen, afhankelijk van de situatie, relevant kunnen zijn bij de beslissing om politieke steun te bieden. Kan het kabinet enkele voorbeelden geven van dergelijke overwegingen?

16. Antwoord van het kabinet

Het kabinet onderschrijft de mening van de expertgroep dat er goede redenen zijn om voorzichtigheid te betrachten voordat politieke steun wordt verleend aan een militaire operatie die Nederland voor onrechtmatig houdt. De expertgroep benoemt een aantal relevante overwegingen bij de beslissing om politieke steun te bieden aan interstatelijk geweld zonder volkenrechtelijke rechtsgrond, waaronder de relatie met bondgenoten en de noodzakelijke en proportionele omvang van de interventie, samen met het ontbreken van een alternatieve handelswijze, mede als gevolg van het gebruik van het vetorecht in de VN-Veiligheidsraad. Tevens wegen mee de behoefte aan duidelijke doelstellingen, een redelijk vooruitzicht op succes van de interventie zelf en de redelijkerwijs te verwachten gevolgen van die interventie. Het kabinet kan niet op voorhand uitsluitel geven over welke andere prangende overwegingen relevant zijn in een toekomstige situatie. Verdere overwegingen zullen situatieafhankelijk zijn.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de kabinetsreactie op het eindrapport van een expertgroep over politieke steun aan interstatelijk geweldsgebruik en over humanitaire interventie. Vanwege grote zorgen, met name over het loslaten van een belangrijke, in reactie op het rapport van de Commissie-Davids over Nederlandse ‘politieke steun’ aan de illegale Irak-oorlog gegroeide praktijk, hebben deze leden hier nog een aantal vragen en opmerkingen bij.

Over het punt van de humanitaire interventie kunnen de leden van de SP-fractie kort zijn. Zij zijn het met het kabinet eens dat humanitaire interventie op dit moment geen uitzondering vormt op het interstatelijk geweldverbod. Deze leden begrijpen de aanbeveling van de experts dat Nederland geen nieuwe uitzondering op het geweldverbod nastreeft. Is dit ook de positie van de minister? Wat de leden van de SP-fractie betreft zet het kabinet op dit punt vol in op conflictpreventie, op allerlei mogelijke manieren. De leden van de SP-fractie vragen de minister of dit ook zijn prioriteit is.

17. Antwoord van het kabinet

Het kabinet kan bevestigen dat conflictpreventie en de aanpak van grondoorzaken van conflicten een prioriteit zijn. Hierbij opereert het kabinet vanuit de overtuiging dat een geïntegreerde benadering van veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten leidt tot duurzame vredesopbouw. Dit wordt weerspiegeld in zowel de BHOS nota als de GBVS nota. Het kabinet ziet ook een belangrijke rol van de VN-Mensenrechtenraad en het kantoor van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten (OHCHR) t.a.v. preventie van grootschalige mensenrechtenschendingen en conflicten. Het huidige lidmaatschap van de Mensenrechtenraad dat dit jaar begon en loopt tot 2022 is o.a. gericht op het aanpakken van grondoorzaken en het operationaliseren van de mensenrechtenbenadering in Agenda 2030/Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDGs). Gelet daarop heeft het Koninkrijk als aftrap

van het lidmaatschap van de Mensenrechtenraad in februari 2020 het evenement *‘Strengthening the prevention mandate of the Human Rights Council’* georganiseerd. Om vroegtijdig conflictrisico’s in instabiele regio’s te signaleren heeft het Koninkrijk daarnaast in 2019 verder ingezet op de ontwikkeling van een kennis- en samenwerkingsplatform over (big)data toepassingen voor *‘Early Warning, Early Action’*. De opzet van de *‘Interdepartementale Werkgroep Early Warning, Early Action’* (IW-EWEA) dient tot het identificeren en adresseren van conflictrisico’s en dreigingen voor mensenrechten. Ook in EU verband blijft het kabinet aandacht hiervoor vragen, in het forum dat mede door Nederland is opgericht, het *‘Early Warning, Early Action Forum’* van de EU. Het kabinet is, met de meerderheid van de expertgroep, geen voorstander van het nastreven van een nieuwe uitzondering op het geweldverbod.

De leden van de SP-fractie vinden het pijnlijk vast te moeten stellen dat met het nieuwe beleid van de minister aangaande het verlenen van politieke steun aan illegaal militair handelen afstand wordt genomen van de reactie op het rapport van de Commissie-Davids door het kabinet-Balkenende IV. Dat kabinet besloot in 2010 dat voor politieke steunverlening aan interstatelijk geweldgebruik voortaan ook een volkenrechtelijke grond aanwezig moet zijn voor dat geweldgebruik. Deze leden vinden dat dit beleid niet aangepast zou moeten worden.

Het is de leden van de SP-fractie niet duidelijk waarom het beleid dat sinds 2010 praktijk is nu losgelaten wordt. De internationale verhoudingen zijn gewijzigd, schrijft de minister. Maar voor zover bekend is in 2010 niet vastgesteld dat het toen gekozen beleid afhankelijk werd gemaakt van verhoudingen in de internationale politieke arena zoals die toen golden. Deze leden vragen de minister daarom dit argument nader toe te lichten.

18. Antwoord van het kabinet

In 2010 gaf het kabinet in reactie op het rapport van de commissie Davids aan dat voor politieke steunverlening aan interstatelijk geweldgebruik ook een volkenrechtelijke grond aanwezig moet zijn voor dat geweldgebruik. Sindsdien zijn de internationale verhoudingen echter drastisch gewijzigd. Multilaterale kaders en afspraken staan in toenemende mate onder druk. Rusland en China hebben binnen de VN-Veiligheidsraad sinds 2010 vaak hun vetorecht gebruikt, waardoor de internationale gemeenschap niet in staat was eensgezind op te treden tegen humanitair leed op grote schaal en tegen de schending van internationale rechtsnormen, waaronder de norm tegen het gebruik van chemische wapens. Het kabinet maakt zich zorgen om het onvermogen van de VN-Veiligheidsraad om op te kunnen treden vanwege het gebruik van het veto. De directe aanleiding om te laten onderzoeken of dit noopt tot een nieuwe visie op het verlenen van politieke steun aan het gebruik van interstatelijk geweld door andere landen was de militaire actie van een aantal NAVO-bondgenoten in reactie op de chemische aanval in Douma, Syrië. Het kabinet onderschrijft derhalve de conclusie van de expertgroep dat er overtuigende redenen kunnen zijn om politieke steun te verlenen door de regering aan een interventie zonder grondslag in het internationaal recht. Om die reden is het voor het kabinet denkbaar dat in uitzonderlijke (humanitaire) gevallen in een multilateraal kader politieke steun wordt verleend aan interstatelijk geweld zonder grondslag in het internationaal recht.

Het is een gegeven dat grootmachten geregeld de totstandkoming van resoluties in de VN dwarsbomen. De minister wijst in deze discussie naar Rusland en China, maar de Verenigde Staten doet dat evenzeer, bijvoorbeeld in het dossier Palestina/Israël. De leden van de SP-fractie zien niet in waarom dit gegeven iets zou moeten wijzigen aan de praktijk van politieke steunverlening. Kan de minister hierop ingaan?

19. Antwoord van het kabinet

Zoals aangegeven in de Kamerbrief met de kabinetsreactie op het eindrapport van de expertgroep, is het denkbaar dat Nederland in de toekomst opnieuw met een situatie wordt geconfronteerd waarin het wordt gevraagd politieke steun uit te spreken voor het gebruik van interstatelijk geweld zonder internationaalrechtelijke grondslag, tegen een achtergrond waarin China en Rusland in toenemende mate optreden van de internationale gemeenschap in humanitaire noodsituaties in de VN-Veiligheidsraad frustreren. In het licht van deze ontwikkelingen heeft het kabinet laten onderzoeken of een nieuwe visie op het verlenen van politieke steun aan het gebruik van interstatelijk geweld zonder internationaalrechtelijke grondslag door andere landen in dergelijke situaties nodig is.

Het kabinet gaf in 2010, in reactie op het rapport van de Commissie-Davids, aan dat voor politieke steunverlening aan interstatelijk geweldgebruik ook een volkenrechtelijke grond aanwezig moet zijn voor dat geweldgebruik. De leden van de SP-fractie vernemen van de minister graag waarom toentertijd voor dit beleid gekozen is. Wat waren de argumenten om hiertoe over te gaan? Welke zaken zijn toen gewogen waar dit besluit uit voortkwam?

20. Antwoord van het kabinet

Dit vraagstuk is aan de orde gekomen in de kabinetsreactie (Kamerstuk 31847, nr. 18) op het rapport van de commissie-Davids uit 2010.

De leden van de SP-fractie krijgen van de minister graag alsnog een antwoord op de vraag of hij het onjuist acht dat politieke steun is verleend aan de inval van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk in Irak in 2003. Kan het antwoord toegelicht worden?

21. Antwoord van het kabinet

Dit vraagstuk is aan de orde gekomen in de kabinetsreactie (Kamerstuk 31847, nr. 18) uit 2010 op het rapport van de commissie-Davids.

Voor politieke steunverlening aan illegaal militair optreden is een belangrijke overweging van de expertgroep dat het optreden kans van slagen moet hebben om beëindiging van humanitair leed te bespoedigen. Dit in de wetenschap dat optreden van buitenaf in de praktijk juist gemakkelijk bij kan dragen aan meer ellende. In dit kader vragen de leden van de SP-fractie de minister voorbeelden te geven van in zijn ogen geslaagde illegale interventies die bijgedragen hebben aan het beëindigen van een humanitaire noodsituatie of de inzet van illegale wapens. Hoeveel van deze voorbeelden kent de minister?

22. Antwoord van het kabinet

Het mogelijkerwijs verlenen van politieke steun zal van geval tot geval zorgvuldig moeten worden beoordeeld. Ieder geval staat op zichzelf. Daarnaast gaat het bij de overweging van de expertgroep waar de vraag naar verwijst om een redelijk voortuitzicht op succes van de interventie. De expertgroep geeft hiermee terecht aan dat het gaat om een inschatting vooraf op basis van de op dat moment bekende informatie, en niet om de kennis achteraf, nadat de interventie heeft plaatsgevonden. Om deze redenen acht het kabinet het niet zinvol in te gaan op het succes van eerdere interventies.

De minister schrijft moeite te hebben met het gebruik van interstatelijk geweld zonder dat er sprake is van een volkenrechtelijke rechtsgrond. De leden van de SP-fractie vragen toe te lichten wat hier wordt bedoeld met 'moeite'. Deze leden vragen de minister alsnog in te gaan op alle, soms ronduit stevige kritieken van de experts (punten 46 en 47 in het rapport) op de gevolgen van politieke steunverlening aan illegaal militair handelen. Is de minister zich bewust van deze juridische en politieke gevaren? Kan de minister ook aangeven waarom hij hier nauwelijks op in is gegaan in zijn schriftelijke reactie op het rapport?

Is de minister, zo vragen de leden van de SP-fractie, van opvatting dat politieke steunverlening aan een illegale militaire actie nooit de indruk mag wekken dat illegaal handelen wordt geaccepteerd? Zo ja, hoe kan dat in de praktijk voorkomen worden? Zo nee, waarom niet?

23. Antwoord van het kabinet

Dat het kabinet moeite heeft met interstatelijk geweldgebruik zonder volkenrechtelijke rechtsgrond wil zeggen dat het uitgangspunt van het kabinet is dat staten het interstatelijk geweldverbod moeten respecteren. Het kabinet is het echter eens met de expertgroep dat er in uitzonderlijke gevallen overtuigende redenen kunnen bestaan om politieke steun te verlenen door de regering aan een onrechtmatige interventie. De expertgroep wijst op juridische en politieke risico's die daaraan verbonden zijn. Het kabinet is zich bewust van deze risico's. Deze risico's zijn duidelijk omschreven door de expertgroep. Juist vanwege deze risico's benadrukt het kabinet dat politieke steun aan geweldgebruik zonder volkenrechtelijke rechtsgrond alleen in uitzonderlijke gevallen aan de orde kan zijn. Het mogelijkerwijs verlenen van politieke steun zal van geval tot geval zorgvuldig moeten worden beoordeeld, waarbij ook rekening wordt gehouden met mogelijke risico's zoals beschreven door de expertgroep.

Is de minister, vragen de leden van de SP-fractie, van opvatting dat het geven van steun aan een illegale militaire actie op gespannen voet staat met de eigen geloofwaardigheid, en de Grondwet waarin staat dat de regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert?

24. Antwoord van het kabinet

Het kabinet deelt deze opvatting niet. De visie van het kabinet op het verlenen van politieke steun aan interstatelijk geweldgebruik zonder dat er sprake is van een volkenrechtelijke

rechtsgrond hangt juist samen met de zorg van het kabinet dat multilaterale kaders en afspraken, en daarmee de internationale rechtsorde, in toenemende mate onder druk staan. Door het gebruik van het veto binnen de VN Veiligheidsraad is de internationale gemeenschap vaak niet in staat eensgezind op te treden tegen humanitair leed op grote schaal en de schending van internationale rechtsnormen. Juist dergelijk gebrek aan actie kan op termijn leiden tot het eroderen van belangrijke internationale verboden, zoals het verbod op het gebruik van chemische wapens.

Deelt de minister de zorgen van de leden van de SP-fractie dat andere landen ook gemakkelijker over (kunnen) gaan tot (het steunen van) illegaal militair handelen als westerse landen dat ook doen?

25. Antwoord van het kabinet

Voor het kabinet bestaat een wezenlijk verschil tussen het overgaan tot interstatelijk geweldgebruik zonder internationaalrechtelijke grondslag en het verlenen van politieke steun daaraan. In het eindrapport van de expertgroep wordt expliciet ingegaan op het verlenen van politieke steun zonder internationaalrechtelijke grondslag. Zoals de expertgroep ook aangeeft in haar eindrapport zijn er juridische risico's verbonden aan het bieden van politieke steun voor interventies zonder volkenrechtelijke grondslag. Vanwege deze risico's benadrukt het kabinet dat politieke steun aan geweldgebruik zonder volkenrechtelijke rechtsgrond alleen in uitzonderlijke gevallen aan de orde kan zijn.

Het lijkt dat de minister voor nieuw beleid heeft gekozen zonder raadpleging van de opstellers van het rapport van de Commissie-Davids en zonder raadpleging van de extern volkenrechtelijk adviseur, wiens positie een direct resultaat is van het onderzoek van de Commissie-Davids. Kan de minister, zo vragen de leden van de SP-fractie, aangeven of dit klopt en, als dit klopt, waarom dat het geval is? Is de minister alsnog bereid een reactie te vragen van de opstellers van het Davids-rapport en de extern volkenrechtelijk adviseur op het expertadvies en de politieke vertaling daarvan door de minister? Zo nee, waarom niet?

26. Antwoord van het kabinet

Het kabinet heeft gekozen voor de instelling van een internationale expertgroep met meerdere leden en verschillende expertises om een advies op te stellen waarin rekening is gehouden met alle relevante disciplines. Het rapport van de Commissie-Davids en de kabinetsreactie daarop zijn mede in overweging genomen bij het opstellen van de kabinetsreactie. Maar zoals het kabinet ook stelde in de kamerbrief over de instelling van de expertgroep (kamerstuk 29521, nr. 370) zijn de internationale verhoudingen sindsdien gewijzigd. Rusland en China hebben binnen de VN-Veiligheidsraad vaak hun vetorecht gebruikt, waardoor de internationale gemeenschap niet in staat was eensgezind op te treden tegen humanitair leed op grote schaal en de schending van internationale rechtsnormen. De verschillende gifgasaanvallen op de Syrische bevolking, zoals in de afgelopen jaren meerdere malen uitgevoerd door het Assad regime, zijn daar de meest pijnlijke voorbeelden van.

Tenslotte hebben de leden van de SP-fractie vragen over de directe aanleiding voor de beleidswijziging van de minister. Dat betreft een gifgasaanval in Syrië in april 2018. De Verenigde Staten, Frankrijk en Groot-Brittannië hebben deze aanval aan de Assad-regering toegeschreven en aanleiding gezien tot een illegale militaire aanval op Syrië. Sindsdien is er ongekende kritiek geuit op en vanuit de OPCW, die onderzoek deed naar de gifgasaanval. Volgens menig analist zou er geen sprake zijn geweest van een aanval vanuit de lucht, maar is het waarschijnlijker dat het wapen met gifgas handmatig is geplaatst in Douma. Welk beeld heeft de minister van deze discussie? Klopt het dat een aantal critici juist werkten aan het OPCW-onderzoek naar de gifgasaanval in Douma? Zijn er kanttekeningen te plaatsen bij het onderzoek naar de aanval in Douma? Hoe beoordeelt de minister het gegeven dat de OPCW juist met betrekking tot dit onderzoek zo zwaar onder vuur is komen te liggen?

27. Antwoord van het kabinet

Onder verwijzing naar Kamerstukken 3271 uit 2019 en 2049 uit 2020 waarin de minister van Buitenlandse Zaken reeds ingaat op vragen over de totstandkoming van het OPCW-rapport m.b.t. de aanval op Douma, reageert het kabinet als volgt. De OPCW-FFM (Fact Finding Mission) concludeert op basis van alle getuigenverklaringen, milieu en biomedische monsters, toxicologische en ballistische analyses van deskundigen en aanvullende digitale informatie en getuigen, dat er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat een giftige chemische stof als wapen is ingezet in Douma in april 2018. In het FFM-rapport over de gifgasaanval wordt geconstateerd dat cilinders met chloor door het dak van het getroffen gebouw zijn gevallen. In een intern rapport wordt gesteld dat er een grotere waarschijnlijkheid bestaat dat deze cilinders op hun uiteindelijke plaatsen zouden zijn neergelegd. In reactie op vragen hierover stelde de OPCW directeur-generaal op 28 mei 2019 dat de FFM altijd alle informatie, analyses en standpunten in overweging neemt om tot een conclusie te komen. Zo is ook de informatie in dit interne rapport onderzocht, gewogen en besproken. Drie onafhankelijke ballistische onderzoeken kwamen echter tot de conclusie zoals deze in het FFM-rapport is weergegeven. De directeur-generaal benadrukte nog eens achter de onpartijdige en professionele conclusies van de FFM te staan. Ook voor Nederland is er geen aanleiding om aan de conclusie van het officiële OPCW-Douma rapport te twijfelen.

Kan de minister aangeven, vragen de leden van de leden van de SP-fractie, of en zo ja hoe de aanval op Syrië in april 2018 voldoet aan de voorwaarden zoals gesteld door de expertgroep voor politieke steunverlening aan een illegale militaire aanval? Kan daarbij op alle voorwaarden ingegaan worden?

28. Antwoord van het kabinet

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 22 acht het kabinet het niet zinvol in te gaan op eerdere interventies. Voor het verlenen van politieke steun aan interstatelijk geweldgebruik zonder volkenrechtelijke rechtsgrond, benoemt de expertgroep een aantal relevante overwegingen, waaronder de relatie met bondgenoten en de noodzakelijke en proportionele omvang van de interventie, samen met het ontbreken van een alternatieve handelwijze, ook als gevolg van het gebruik van het vetorecht in de VN-Veiligheidsraad. Tevens relevant

volgens de expertgroep zijn de behoefte aan duidelijke doelstellingen, een redelijk vooruitzicht op succes van de interventie zelf en de redelijkerwijs te verwachten gevolgen van die interventie.

In reactie op de aanval in Douma voerden een aantal NAVO-bondgenoten op 14 april raketaanvallen uit op drie doelwitten in Syrië. In een stemverklaring, die officieel is vastgelegd in het verslag van de vergadering van de Noord-Atlantische Raad (NAR), heeft Nederland duidelijk gemaakt dat het moeite had in te stemmen met een verklaring van de NAR waarin volledige steun voor de militaire acties wordt uitgesproken, omdat het kabinet zelf bij begrip bleef. Omwille van de NAVO-solidariteit heeft het kabinet echter, met deze kanttekening, besloten uiteindelijk in te stemmen met de tekst van de verklaring.

Nederland steunt al sinds lange tijd de inspanningen om het straffeloos gebruik van gifgas tegen te gaan, inclusief in de VN-Veiligheidsraad. Het kabinet betreurt ten zeerste dat alle pogingen daartoe zijn gestrand. Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 11 april 2018 (Kamerstuk 32 623, nr. 202), heeft Rusland twaalf keer zijn veto gebruikt tegen een resolutie over Syrië, waarvan zesmaal tegen een resolutie die beoogt de inzet van chemische wapens in Syrië te stoppen.

Destijds heeft het kabinet begrip getoond voor de reactie van de VS, het VK en Frankrijk, die, gegeven de omstandigheden, weloverwogen en proportioneel was. Het optreden van onze drie bondgenoten was gericht op het uitschakelen van capaciteiten van het Syrische regime voor de inzet van chemische wapens om op die manier het gebruik van chemische wapens zoveel mogelijk te voorkomen.

Het kabinet acht het van groot belang dat de internationale gemeenschap pal blijft staan voor de volkenrechtelijke norm dat chemische wapens nooit mogen worden gebruikt. De reactie van de VS, het VK en Frankrijk is een helder signaal dat het gebruik van chemische wapens niet zonder gevolgen kan blijven.

Het mogelijkerwijs verlenen van politieke steun zal van geval tot geval zorgvuldig moeten worden beoordeeld.