

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

Directie Juridische Zaken
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Onze Referentie
MinBuza-2015.333470

Bijlage(n)
1

Datum 26 juni 2015
Betreft Nader advies Extern Volkenrechtelijke Adviseur geweldgebruik tegen ISIS
in Syrië

Hierbij bied ik u het nader advies aan dat op mijn verzoek is opgesteld door de extern volkenrechtelijk adviseur (EVA), prof. dr. P.A. Nollkaemper, over geweldgebruik tegen ISIS in Syrië. Zoals toegezegd in de kamerbrief over de verlenging Nederlandse bijdrage aan de internationale strijd tegen ISIS (Kamerstuk 27925, H), wordt in deze brief een oordeel van het kabinet over het nader advies gegeven.

De EVA stelt dat de regering van Syrië niet eenduidig heeft ingestemd met geweldgebruik tegen ISIS op haar grondgebied, maar dat in de gegeven omstandigheden het zoeken naar instemming niet zonder meer noodzakelijk is. De EVA concludeert dat geweldgebruik kan worden gegrond op het recht op collectieve zelfverdediging van Irak, nu er een geldig verzoek ligt van de regering van Irak, nu het recht zich uitstrekt tot niet-statelijke actoren en nu de regering van Syrië niet in staat is dan wel de wil heeft om zelf effectief op te treden tegen ISIS. De EVA geeft ten slotte aan dat bij geweldgebruik tegen ISIS in Syrië wel een aantal zwaarwegende aanvullende voorwaarden dienen te worden vervuld.

Volgens het kabinet kan inmiddels met voldoende stelligheid worden geconcludeerd dat sprake is van een volkenrechtelijke grond ("volkenrechtelijk mandaat") voor het gebruik van geweld tegen ISIS in Syrië. Deze grond wordt 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.

Anders dan in september 2014 staat inmiddels voldoende feitelijk vast dat sprake is van doorlopende gewapende aanvallen vanuit Syrië op Irak die door het ISIS hoofdkwartier in Syrië, Raqqah, 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 niet in staat zijn deze gewapende aanvallen te stoppen. Optreden tegen ISIS in Syrië gebeurt op verzoek van Irak (collectieve uitoefening van het recht op zelfverdediging).

Zoals gezegd, stelt de extern volkenrechtelijk adviseur aanvullend dat de uitoefening van het recht op collectieve zelfverdediging is gebonden aan een aantal voorwaarden, die nader zouden moeten worden gezien alvorens

daadwerkelijk invulling kan worden gegeven aan het adequate volkenrechtelijk mandaat. Dit betreft de toepassing van de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit en de voorwaarde dat de VN Veiligheidsraad wordt ingelicht over de genomen maatregelen. De extern volkenrechtelijk adviseur gaat in zijn advies nader in op het beginsel van noodzakelijkheid. Volgens hem impliceert de toepassing van dit beginsel onder andere dat geweld daadwerkelijk bij moet kunnen dragen aan de verdediging van Irak en dat geweld zich dient te beperken tot (personen die behoren tot) de militaire tak van ISIS. Hieruit volgt dat militaire acties zich niet mogen uitstrekken tot steun van oppositiegroeperingen die omverwerping van het regime van Assad nastreven, als die groepen geen directe bedreiging vormen voor Irak. Immers, het recht op zelfverdediging staat uitsluitend die acties toe, die noodzakelijk zijn om de gewapende aanval af te slaan.

Directie Juridische Zaken

Onze Referentie

MinBuza-2015.333470

Het kabinet wijst ten slotte op de opmerking in het advies over andere strategieën dan de militaire strategie. De extern volkenrechtelijk adviseur wijst er terecht op dat het feit dat geweldgebruik een bijdrage kan leveren aan de bescherming van Irak, niet wil zeggen dat andere strategieën niet een even grote, of op termijn wellicht zelfs grotere, bijdrage kunnen leveren aan de bescherming van Irak. De extern volkenrechtelijke adviseur stelt daarbij de vraag of geweldgebruik tegen ISIS, in aanvulling op het politieke proces, een voldoende bijdrage kan leveren aan de bescherming van Irak om aan het noodzakelijkheids criterium te voldoen. Zoals hij stelt, vraagt dit om een zorgvuldige feitelijke en politieke afweging.

In de Kamerbrief over de verlenging Nederlandse bijdrage aan de internationale strijd tegen ISIS van 19 juni jl. (Kamerstuk 27925, H) is reeds gesteld dat de aanwezigheid van een volkenrechtelijke grondslag op zichzelf onvoldoende is om te besluiten tot Nederlandse militaire inzet boven Syrië. Voorts ontbreekt er vooralsnog een breed gedragen politieke strategie ter oplossing van het conflict in Syrië. Het kabinet zal de uitkomsten van internationale initiatieven dan ook nauwgezet volgen, waaronder besprekingen tussen oppositiegroepen en het VN-consultatieproces in Genève, waaraan ook Nederland deelneemt. Dat geldt ook voor de trainingsinspanningen ten behoeve van de gewapende Syrische oppositie van bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Turkije en Qatar. De Nederlandse steun in Syrië richt zich nu op het ondersteunen van de inzet van de Mistura en het steunen van gematigde groeperingen. Indien het kabinet zou besluiten tot militaire inzet in Syrië, wordt uw Kamer hierover tijdig geïnformeerd. Daarbij onderstreept het kabinet het belang van een gezamenlijke benadering van EU-landen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

Bert Koenders