

**32623-299 Kabinetsreactie op het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken en Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken over het leveren en financieren van “niet-letale steun” aan niet-statelijke, gewapende groepen in het buitenland**

nr. **Lijst van vragen en antwoorden**

Vastgesteld (*wordt door griffie ingevuld als antwoorden er zijn*)

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Buitenlandse Zaken over de brief van de minister van Buitenlandse Zaken d.d. 31 augustus 2020 houdende de **Kabinetsreactie op het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken en Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken over het leveren en financieren van “niet-letale steun” aan niet-statelijke, gewapende groepen in het buitenland (32623, nr. 299)**.

De daarop door de minister gegeven antwoorden zijn hierbij afgedrukt.

Voorzitter van de commissie,

Pia Dijkstra

Griffier van de commissie,

Van Toor

Nr Vraag Bijlage Blz. (van) t/m

- 1 Als uit een grondige analyse naar de aard en het gedrag van niet-statelijke gewapende groepen blijkt dat deze samenwerken met strijdgroepen/organisaties die op de nationale of internationale terrorismelijsten staan, is dat voor Nederland dan reden om steunverlening te weigeren?

**Het zal nooit de bedoeling van het kabinet zijn om, al dan niet indirect, steun te verlenen aan niet-statelijke gewapende groepen die op de nationale of internationale terrorismelijsten staan. Zo was in het NLA-programma operationele samenwerking met extremistische groepen voldoende grond om groepen uit te sluiten. Indien er zich in de toekomst een uitzonderlijke situatie voordoet waarin het verlenen van NLA wordt overwogen, dan is stringente monitoring van belang. In eerdere debatten en de antwoorden op feitelijke vragen heeft de minister van Buitenlandse Zaken reeds aangegeven dat de monitoring van de groepen gedurende het NLA programma meer diepgaand en met frequentere contactmomenten gepaard had moeten gaan (Kamerstuk 32 623, nr. 229, vraag 369).**

**Voorts, zoals in de kabinetsreactie werd aangegeven, acht het kabinet de door de AIV en CAVV voorgestelde elementen voor een toetsingskader zwaarwegend. Het kabinet onderschrijft de conclusie in het advies dat een situationele afweging is vereist bij het verlenen van niet-letale steun aan**

**gewapende groepen en dat daarbij ook een politiek-strategische inschatting van de internationale situatie is vereist. Zoals de AIV en CAVV adviseren dient de afweging NLA steun te geven onder andere te geschieden in het licht van de geopolitieke context, de mogelijk daaruit voortkomende bezwaren van afzijdigheid en een inschatting van de voor- en nadelige consequenties.**

- 2 In hoeverre wordt bij het toetsen van niet-statelijke strijdgroepen nagegaan of (en in welke mate) deze materieel of financieel gesteund worden door onvrije-landen, die in hun mensenrechtenbeleid niet veel afwijken van de dictatoriale regimes waartegen de steun ontvangende strijdgroepen juist worden ingezet?

**Het toetsen van niet-statelijke strijdgroepen in het kader van steunprogramma's is geen vaste of reguliere praktijk die volgens een bestaand kader gebeurt. Zoals de AIV en CAVV adviseren dient dit onder andere te geschieden in het licht van de geopolitieke context, de mogelijk daaruit voortkomende bezwaren van afzijdigheid en een inschatting van de voor- en nadelige consequenties.**

- 3 Berust de analyse naar de aard en het gedrag van een niet-statelijke strijdgroepen volledig op informatie van onze eigen inlichtingen- en veiligheidsdiensten of stelt Nederland zich hierbij mede afhankelijk van andere landen?

**Zie het antwoord op vraag 2.**

- 4 Klopt het dat de interne volkenrechtelijke adviezen binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken over het Non-Lethal Assistance (NLA)-programma wezen op spanning met het non-interventiebeginsel? Zo ja, waarom heeft de minister, in een situatie dat Nederland mogelijk het volkenrecht dreigde te schenden, juist toen niet de Extern Volkenrechtelijk Adviseur (EVA) om advies gevraagd?

**In de interne juridische advisering werden de juridische risico's geschetst die het steunen van de gewapende oppositie in Syrië met zich konden brengen. Deze risico's bestonden onder andere in het licht van het non-interventiebeginsel. Met het verschijnen van zijn advies uit 2013 over "Wapenleveranties Syrië" was bij het Kabinet de bredere visie van de EVA op (gewapende) steun aan de Syrische oppositie, waaronder in relatie tot het non-interventie beginsel, bekend. Deze zienswijze van de EVA is, naast tal van andere volkenrechtelijke relevante bronnen, meegenomen in de interne juridische advisering. De in de interne advisering geschetste risico's zijn meegewogen in de politieke besluitvorming over het NLA-programma.**

- 5 Heeft de Nederlandse regering bij het NLA-programma logistieke steun gegeven aan Syrische rebellen in het kader van de gewapende strijd tegen het Assad-regime? Zo nee, hoe kan het leveren van ruim 300 voertuigen dan gekwalificeerd worden?

**De belangrijkste doelen van het programma waren het bieden van een alternatief voor extremistische groeperingen en te voorkomen dat de gematigde oppositie in de verdrukking zou raken tussen het Assad-regime en extremistische groeperingen. Hiermee werd geprobeerd zorg te dragen voor enige voet aan de grond voor de oppositie ter ondersteuning van het politiek proces onder leiding van de VN. Daarnaast beoogde de geleverde steun in de vorm van niet vergunningplichtige, civiele goederen aan de gematigde gewapende oppositie, gunstigere voorwaarden voor gematigd bestuur en stabilisatie-projecten in Syrië te creëren. Het programma in Zuid-Syrië droeg bij aan stabiliteit van Jordanië en Israël, die beiden baat hebben bij een stabiel grensgebied. Zo hebben groepen aan de grens smokkel en illegale oversteek van ISIS-strijders tegengehouden (Kamerstuk 32 623, nr. 200, Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2725).**

- 6 Deel u de opvatting van de AIV en CAVV dat de relevante juridische kaders staten verplichten om gepaste maatregelen te nemen om te voorkomen dat schendingen van internationaal humanitair recht en de mensenrechten worden gefaciliteerd, en dat het derhalve essentieel is dat het verlenen van steun aan gewapende groepen die deelnemen aan een gewapend conflict gepaard gaat met een grondige analyse van de aard en het gedrag van deze groepen? Vindt u dat hier bij het NLA-programma op adequate wijze invulling aan is gegeven? Welke lessen bent u bereid te trekken?
- Door vetting procedures, monitoring en samenwerking met uitvoerders en partners met goede kennis van de situatie in het veld zijn de risico's die samenhangen met het verlenen van NLA-steun (waaronder dat de hulp in verkeerde handen zou vallen of mogelijke fraude) zoveel mogelijk gemitigeerd (Kamerstuk 32 623, nr. 229, vraag 76). Tijdens het debat van 2 oktober 2018 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken aangegeven dat met de kennis van nu de monitoring gedurende het programma meer diepgaand en met frequentere contactmomenten gepaard had moeten gaan (Handelingen II Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 32 623, nr. 247, item 35, 2018-2019, nr. 7, item 26, Kamerstuk 32 623, nr. 229, vraag 369).**
- 7 Is het verlenen van niet-letale steun aan Syrische rebellen die door het OM gekwalificeerd worden als terroristische organisatie in strijd met het internationaal recht? Zo nee, waarom niet?
- Nee. Er is geen internationaal erkende definitie van terrorisme. Er wordt vanuit verschillende kaders naar strijdende groeperingen gekeken en beoordeeld of een groepering als terroristisch dient te worden aangemerkt. Het ministerie van Buitenlandse Zaken kijkt primair naar internationale terrorismelijsten (VN en EU) voor de beoordeling van organisaties. Bij de beoordeling of iemand kan worden vervolgd voor deelneming aan een terroristische organisatie (art. 140a Wetboek van Strafrecht) geldt een ander kader. Het Openbaar Ministerie legt gedragingen ten laste, in een omschreven periode en omschreven plaats. Van belang is voorts tot welke organisatie een verdachte behoorde. Als is vastgesteld tot welke organisatie en welk onderdeel daarvan een verdachte behoorde, wordt aan de hand van de inhoud van het dossier en open bronnen getoetst of dát onderdeel van dié strijdende partij in dié periode was aan te merken als een organisatie met een terroristisch oogmerk. Het OM doet geen algemene uitspraken over strijdende groeperingen, ook omdat in het jihadistisch strijdgebied de samenstelling van groepen snel veranderde en verandert. Welke organisaties door de VN, de EU of Nederland op een sanctielijst geplaatst zijn speelt bij de beoordeling door het Openbaar Ministerie geen rol.**
- 8 Welke protocollen bestaan er over communicatie richting de Kamer over verlening van de NLA in Syrië? Kan dit met de Kamer worden gedeeld? Zo nee, waarom niet?
- Er was bij aanvang van het NLA-programma brede steun in de Tweede Kamer voor het ondersteunen van de gematigde gewapende oppositie in Syrië. In verschillende debatten, onder andere over artikel 100-brieven (getekend door de Ministers van BZ, Defensie, BHOS en JenV) aangaande de Nederlandse inzet in de strijd tegen ISIS, is de brede inzet van het kabinet in Syrië met de Tweede Kamer besproken (Kamerstuk 27 925, nr. 570, Kamerstuk 27 925, nr. 597, Kamerstuk 27 925, nr. 612).**
- Gezien de rubricering van delen van het NLA-programma als zijnde Staatsgeheim, zijn documenten ter inzage aangeboden aan de vaste leden van de Kamercommissie Buitenlandse Zaken conform de werkwijze van de Kamercommissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD) en onder voorwaarde van het ondertekenen van een geheimhoudingsverklaring (Kamerstuk 2018Z16137/ 2015D44696).**

- 9 Waarom is ervoor gekozen enkel heel summiere informatie over het NLA-programma met de Kamer te delen?

**Het kabinet heeft er sinds de aanvang van het NLA programma in 2015 voor gekozen om de namen van de door Nederland gesteunde groepen en informatie over hun locaties, als staatsgeheim te kwalificeren omdat: 1. mensenlevens op het spel stonden, 2. bondgenootschappelijke verplichtingen ons dat oplegden en 3. inlichtingendiensten betrokken waren (Kamerstuk 32 623, nr. 229, vraag 235, 239, 250). Het beeld van “heel summiere informatie” klopt niet. Staatsgeheime stukken zijn in ruime mate vertrouwelijk ter inzage gegeven.**

- 10 Welk beleid gold er precies voor het informeren van de Kamer over NLA in Syrië? Hoe is dit beleid tot stand gekomen?

**Zie antwoord 8 en 9.**

- 11 Voldoet u naar uw oordeel met de interne inrichting van uw volkenrechtelijk advies aan de aanbeveling van de Commissie Davids?

**Ja. Met de versterking van de positie van de interne volkenrechtelijke adviseur, waarbij deze dan wel de plaatsvervanger op eigen initiatief volkenrechtelijke aangelegenheden rechtstreeks onder de aandacht van de minister kan brengen, is de aanbeveling van de Commissie Davids over volkenrechtelijke advisering geïmplementeerd.**

- 12 Is deze wijziging van beleid van extern volkenrechtelijk advies naar uw oordeel in lijn met het advies van Commissie Davids?

**Het advies van de Commissie Davids zag niet op externe maar op de interne volkenrechtelijke advisering. In 2011 heeft de CAVV vragen gesteld aan mijn voorganger over de voorgenomen instelling van de Extern Volkenrechtelijk Adviseur, mede in het licht van de aanbeveling van de Commissie Davids. De CAVV meende dat de nieuwe functie slechts in zeer beperkte mate tegemoetkwam aan de aanbevelingen en de daaraan ten grondslag liggende bedoelingen van de Commissie Davids. De CAVV adviseerde de minister om de juridisch adviseur van het ministerie de mogelijkheid te geven volkenrechtelijke aangelegenheden op eigen initiatief rechtstreeks onder zijn aandacht te brengen. Daarnaast vroeg de CAVV de minister om haar rol bij zijn overwegingen over volkenrechtelijke advisering te betrekken.**

- 13 Welke nadelen van het afstappen van één EVA kunt u benoemen?

**Het kabinet ziet geen nadelen, aangezien nog steeds de mogelijkheid bestaat om, naast de CAVV of een andere externe groep van volkenrechtelijke experts, professor Nollkaemper dan wel een andere individuele expert om volkenrechtelijk advies te vragen.**

- 14 Hoe wordt omgegaan indien de leden van de groep volkenrechtelijk experts verschillende opvattingen hebben? Gaat u bij gebrek aan consensus mee met één van de opvattingen?

**Het is aan leden van een dergelijke onafhankelijk groep volkenrechtelijke adviseurs om hun eigen werkwijze vast te stellen, ook voor wat betreft besluitvorming en het weergeven van verschil in visie tussen de leden.**

- 15 In geval één van de volkenrechtelijk experts uit de groep stelt dat een bepaalde inzet van Nederland niet verenigbaar is met het volkenrecht, is dit advies dan

zwaarwegend genoeg om van deze inzet af te zien?

**Hoe de visie van een expert zal worden meegewogen en hoe het kabinet zal omgaan met het advies van een groep volkenrechtelijke experts zal per geval moeten worden beoordeeld.**

- 16 Klopt dat het langer zal duren voor een groep volkenrechtelijk experts advies kan geven, dan als dezelfde vraag bij een individu werd neergelegd?

**Bij de beoordeling over aan wie externe volkenrechtelijke advisering te vragen wordt normaliter rekening gehouden met de tijdsfactor van advisering. Gebleken is dat ook een groep experts op kortere termijn kan adviseren.**

- 17 Klopt het dat u de EVA in eerste instantie buiten advisering rond het NLA-programma in Syrië hebt gehouden?

**Nee, met het verschijnen van zijn advies uit 2013 over “Wapenleveranties Syrië” was bij het Kabinet de bredere visie van de EVA op (gewapende) steun aan de Syrische oppositie, waaronder in relatie tot het non-interventie beginsel, bekend (zie ook het antwoord op vraag 4). Deze zienswijze van de EVA is, naast tal van andere volkenrechtelijke relevante bronnen, meegenomen in de interne juridische advisering over het NLA-programma.**

- 18 Valt de NLA steun zoals gegeven in Syrië onder de zeer uitzonderlijke situaties waarbinnen het naar oordeel van het kabinet rechtmatig is, mede gelet op het feit dat de verplichting bestaat om het humanitair oorlogsrecht te respecteren?

**Het besluit om civiele niet-letale steun te verlenen, zoals medicijnen, voedselpakketten en kleding, werd genomen in een periode waarin miljoenen mensen enerzijds leefden onder het juk van ISIS en anderzijds moesten vrezen voor het regime van Assad, dat met vatenbommen en gifgas groot humanitair leed veroorzaakte onder de eigen bevolking. Grote aantallen mensen vluchtten naar buurlanden of richting Europa. Daarnaast werd door veto's van Rusland in de VN-Veiligheidsraad het internationaalrechtelijk kader waarbinnen de internationale gemeenschap kon opereren fors ingeperkt. In een EU-Verordening van 10 april 2013 (Nr. 325/2013) werd het de EU lidstaten toegestaan om – als uitzondering op de restrictieve maatregelen tegen Syrië – goederen te leveren voor de Syrische oppositie als deze goederen niet-letaal waren en bestemd voor de bescherming van burgers (Kamerstuk 32 623, nr. 2476, vraag 1). Er bestond bovendien een breed gedragen politieke wens in Nederland om de situatie in Syrië te verbeteren. Daarom is onderzocht welke mogelijkheden daartoe bestonden binnen de grenzen van het internationaal recht. Het interne juridische advies heeft gewezen op juridische risico's mede in het licht van het non-interventiebeginsel (zie ook antwoorden op vragen 4 en 78). Door civiele niet-letale steun te verlenen en daar voorwaarden aan te stellen zijn de volkenrechtelijke risico's zoveel mogelijk gemitigeerd.**

- 19 Kan uiteengezet worden op welke ‘recente praktijk van andere staten’ het kabinet doelt, als het spreekt over de ondersteuning van de meer flexibelere interpretatie? Is het Nederlandse NLA-programma zelf onderdeel van die recente statenpraktijk waar het kabinet naar verwijst? Naar welke staten wijst het kabinet nog meer?

**Zoals de AIV en CAVV in hun advies stellen, maakte het Nederlandse NLA-programma deel uit van een bredere praktijk waarbij verschillende staten “letale” en “niet-letale steun” hebben verleend aan Syrische niet-statelijke gewapende groeperingen. Zo werd in de EU-Verordening van 10 april 2013 (Nr. 325/2013) het de EU lidstaten toegestaan om – als uitzondering op de restrictieve maatregelen tegen Syrië – goederen te leveren voor de Syrische oppositie als deze goederen niet-letaal waren en bestemd voor de bescherming**

van burgers (Kamerstuk 32 623, nr. 2476 vraag 1). Voor zover het kabinet bekend hebben de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland en Turkije niet-letale steun geleverd aan groepen in Syrië (Kamerstuk 32 623, nr. 229, vraag 10). Het Nederlandse NLA-programma kan worden gezien als onderdeel van deze statenpraktijk.

- 20 Kan het kabinet toelichten waarom de steun aan Syrische gewapende oppositiegroepen door andere staten, waaronder westerse, erop zou wijzen dat er geen statenpraktijk is waarmee afgeleide aansprakelijkheid zou ontstaan voor deze steun? Welke relevantie heeft de zinsnede 'waaronder westerse' voor de aan- of afwezigheid van een statenpraktijk?

**De AIV en CAVV zien een regel van internationaal gewoonterecht op grond waarvan een staat onder bepaalde voorwaarden afgeleide aansprakelijkheid kan hebben voor hulp en bijstand aan een niet-statelijke actor. Voor het bestaan van een regel van internationaal gewoonterecht is onder meer vereist dat sprake is van een omvangrijke statenpraktijk, en het ontbreken van een tegengestelde praktijk van enige omvang. Juridisch is het daarbij niet relevant of het statenpraktijk van Westerse landen betreft.**

- 21 Zal het kabinet alvorens over te gaan tot het leveren van NLA in een toekomstige situatie, deze steun vooraf laten toetsen op compatibiliteit met het volkenrecht door een volkenrechtelijk adviseur, of groep volkenrechtelijk adviseurs?

**Het kabinet zal een dergelijk nationaal programma vooraf intern volkenrechtelijk laten toetsen en op basis daarvan beoordelen of een aanvullend extern volkenrechtelijk advies wenselijk is. Het is de verwachting van het kabinet dat het verlenen van niet-letale steun door Nederland aan gematigde gewapende groepen in de toekomst alleen in uitzonderlijke situaties zal worden overwogen.**

- 22 In het geval de Staat een staatsgeheim programma wil laten toetsen door een EVA alvorens het in de praktijk te brengen, brengt het voorleggen van een dergelijke juridische vraag aan een groep experts geen extra risico met zich mee en dus een drempel om deze vraag voor te leggen?

**Er gelden regels voor de toegang tot gerubriceerde informatie, voor zowel interne medewerkers als externe adviseurs. Daarbij maakt het geen verschil of het gaat om een of meerdere personen. Gerubriceerde informatie wordt nooit voorgelegd aan medewerkers of adviseurs zonder dat zij daartoe de benodigde clearance hebben.**

- 23 Welke redenen heeft u om de positie van EVA af te schaffen, terwijl dat niet voortvloeit uit het onderzoek van de CAVV?

**Het kabinet acht het van belang dat de volkenrechtelijke advisering collectief en, waar relevant, interdisciplinair is ingebed. Voor externe volkenrechtelijke advisering gaat de voorkeur uit naar advisering door een groep van (internationale) experts met uiteenlopende volkenrechtelijke en, waar relevant, interdisciplinaire expertise. Een voorbeeld is de instelling van de expertgroep inzake politieke steun aan interstatelijk geweld en humanitaire interventie, maar ook een gezamenlijk advies van de AIV en CAVV past bij deze voorkeur. Het ministerie doet alleen in bijzondere gevallen een beroep op individuele experts ter aanvulling van de expertise van het ministerie.**

**In 2011 heeft de CAVV vragen gesteld aan mijn voorganger over de voorgenomen instelling van de Extern Volkenrechtelijk Adviseur, mede in het licht van de aanbeveling van de Commissie Davids. De CAVV meende dat de nieuwe functie slechts in zeer beperkte mate tegemoetkwam aan de aanbevelingen en de daaraan ten grondslag liggende bedoelingen van de**

**Commissie Davids. De CAVV adviseerde de minister om de juridisch adviseur van het ministerie de mogelijkheid te geven volkenrechtelijke aangelegenheden op eigen initiatief rechtstreeks onder zijn aandacht te brengen. Daarnaast vroeg de CAVV de minister om haar rol bij zijn overwegingen over volkenrechtelijke advisering te betrekken.**

- 24 Hoe kijkt het kabinet, in het licht van dit advies, naar de berichtgeving van Nieuwsuur en Trouw van 10 september 2018 waarin wordt beweerd dat Nederland ‘terroristische gewapende groeperingen’ heeft gesteund?

**Geen van de door Nederland gesteunde gewapende groepen stond op de lijst terroristische organisaties van de EU of de VN. Het advies van de AIV en de CAVV geeft volgens het kabinet geen aanleiding om anders naar de berichtgeving van Nieuwsuur en Trouw te kijken.**

- 25 Is er volgens het kabinet nog voldoende ruimte om democratische bewegingen, zoals bijvoorbeeld die in Belarus, te steunen in het licht van dit advies?

**Ja. Dergelijke steun behoeft een andere, eigen afweging en houdt geen verband met het advies van de AIV en de CAVV.**

- 26 Indien het advies in strenge zin geïnterpreteerd wordt, welke beperkingen ontstaan er dan op het toekomstige Nederlands buitenlandbeleid?

**Het advies van de AIV en de CAVV wordt in zoverre in strenge zin geïnterpreteerd dat het kabinet de door de AIV en CAVV voorgestelde elementen voor een toetsingskader zwaarwegend acht.**

**Volgens het advies houdt een stringente interpretatie van het non-interventiebeginsel in, dat een staat tijdens een gewapend conflict geen enkele steun mag verlenen zonder instemming van de staat waarin die steun wordt verleend, ook als die steun geen direct verband heeft met de gewapende strijd.**

**Naar de mening van het kabinet is het non-interventiebeginsel evenwel niet geheel uitgekristalliseerd, zoals ook de AIV en CAVV hebben vastgesteld. Het kabinet is van mening dat in zeer uitzonderlijke situaties het non-interventiebeginsel zo kan worden geïnterpreteerd dat het besluit NLA te verlenen aan een niet-statelijke gewapende groep kan worden gerechtvaardigd, in het bijzonder indien het gaat om het leveren van NLA-goederen en diensten aan een niet-statelijke gewapende groep die effectief gezag uitoefent in een deel van een staat.**

- 27 Is het in het oog van het advies nog mogelijk om buitenlandse NGO's en partijen in het maatschappelijk middenveld te ondersteunen in het geval zij kritisch zijn op de zittende macht in het land waar zij actief zijn?

**Zie het antwoord op vraag 25.**

- 28 Heeft het kabinetsstandpunt invloed op de positie van Nederland bij samenwerking in Europees verband, bijvoorbeeld bij het steunen van het maatschappelijk middenveld in derde landen?

**Het kabinetstandpunt kan invloed hebben op de positie van Nederland bij samenwerking in Europees verband, afhankelijk van het onderwerp van die samenwerking. Als die samenwerking raakt aan niet-letale steun aan gewapende groepen is het uiteraard van invloed. Waar het gaat om het bieden van steun aan het maatschappelijk middenveld in derde landen is dat niet het geval, nu dit geen verband houdt met het advies van de AIV en de CAVV.**

**Voor de volledigheid merkt het kabinet op dat het bieden van steun aan statelijke militaire actoren via de Europese Vredesfaciliteit onderwerp is van**

**lopende onderhandelingen. Daarbij geldt dat zulke steun steeds conform het internationaal recht dient te zijn.**

- 29 Is het kabinet van mening dat een collectief advies van meerdere internationaal juristen meerwaarde heeft ten opzichte van dat van een enkeling?

**Ja, zie het antwoord op vraag 23.**

- 30 Hoe weegt het kabinet het vetorecht van de permanente leden van de VN Veiligheidsraad in het licht van de juridische kwalificaties bij het leveren van niet-letale steun?

**De vraag in hoeverre het vetorecht van de permanente leden van de VN Veiligheidsraad bij het creëren van een volkenrechtelijke grondslag voor het interveniëren in een staat kan worden verwacht, kan relevant zijn bij het kwalificeren van een situatie als uitzonderlijk.**

- 31 Hanteren vergelijkbare Westerse landen een toetsingskader bij het leveren van niet-letale steun?

**Het is het kabinet niet bekend of vergelijkbare Westerse landen een toetsingskader hanteren bij het leveren van niet-letale steun. Het is het kabinet evenmin bekend of vergelijkbare Westerse landen het onderscheid tussen letale en niet-letale steun hanteren, en zo ja, hoe.**

- 32 Hanteren vergelijkbare Westerse landen het onderscheid letale en niet-letale steun, en zo ja, hoe?

**Zie het antwoord op vraag 31.**

- 33 Vindt er in vergelijkbare Westerse landen een discussie plaats over niet-letale steun, en hoe verloopt deze?

**Voor zover het kabinet bekend hebben de volgende Westerse landen niet letale steun geleverd aan groepen in Syrië: de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland en Turkije (Kamerstuk 32 623, nr. 229, vraag 10, 27, 96, 308, 315 en 363). In geen van deze landen vindt in de openbaarheid een discussie plaats over de levering van deze steun.**

- 34 Waarom draagt u zelf geen andere elementen aan voor een Toetsingskader dan degene die door de AIV en CAVV aangedragen zijn, voornamelijk van volkenrechtelijke aard? Bent u bereid alsnog zelf een Toetsingskader op te stellen? Zo nee, waarom niet?

**Het kabinet acht de door de AIV en CAVV voorgestelde elementen voor een toetsingskader zwaarwegend. Gezien het zeer uiteenlopende karakter van de situaties waarin het mogelijk financieren of leveren van niet-letale steun aan de orde zou kunnen komen, is het kabinet van mening dat het vastleggen van andere elementen daar geen recht aan zou doen. Het kabinet onderschrijft de conclusie in het advies dat een situationele afweging is vereist bij het verlenen van niet-letale steun aan gewapende groepen en dat daarbij ook een politiek-strategische inschatting van de internationale situatie is vereist. Bovendien is het de verwachting van het kabinet dat het verlenen van niet-letale steun door Nederland aan gewapende groepen in de toekomst alleen in uitzonderlijke situaties zal worden overwogen. Zoals de AIV en CAVV adviseren dient dit onder andere te geschieden in het licht van de geopolitieke context, de mogelijk daaruit voortkomende bezwaren van afzijdigheid en een inschatting van de voor- en nadelige consequenties.**



- 35 Hoe beoordeelt u de door de AIV en CAVV genoemde gevaren van conflictescalatie en precedentwerking bij het verlenen van steun aan rebellengroepen en hun pleidooi voor uiterste voorzichtigheid in deze (blz. 9 advies)? En hun advies, aansluitend bij de eerdere adviezen over humanitaire interventie en R2P, tot terughoudendheid bij het willen scheppen van of bijdragen aan nieuwe juridische interventiemogelijkheden? Waarom pleit u dan toch voor een flexibele interpretatie van het non-interventiebeginsel en legitimeert u zelfs het verlenen van logistieke steun aan rebellen bij de gewapende strijd, zoals bij het NLA-programma gebeurd is?

**Het besluit om civiele niet-letale steun te verlenen werd genomen in een periode waarin miljoenen mensen enerzijds leefden onder het juk van ISIS en anderzijds moesten vrezen voor het regime van Assad, dat met vatenbommen en gifgas groot humanitair leed veroorzaakte onder de eigen bevolking. Grote aantallen mensen vluchtten naar buurlanden of richting Europa. Daarnaast werd door veto's van Rusland in de VN-Veilighedsraad het internationaalrechtelijk kader waarbinnen de internationale gemeenschap kon opereren fors ingeperkt. Er bestond bovendien een breed gedragen politieke wens om de situatie in Syrië te verbeteren. Daarom is onderzocht welke mogelijkheden daartoe bestonden binnen de grenzen van het internationaal recht. Door civiele niet-letale steun te verlenen en daar voorwaarden aan te stellen zijn de risico's zoveel mogelijk gemitigeerd.**

- 36 Deelt u het pleidooi van de AIV en CAVV tot terughoudendheid bij het willen scheppen van of bijdragen aan nieuwe juridische interventiemogelijkheden? Waarom doet u dit toch? Wordt de wereld er veiliger en stabiel op als landen als Rusland, China en Turkije ook het recht opeisen om rebellen met NLA te gaan steunen?

**Het kabinet is zich bewust van het risico dat misbruik wordt gemaakt van een meer flexibele interpretatie van het non-interventiebeginsel. Mede daarom acht het kabinet een inkadering hiervan, zoals beschreven door de AIV en CAVV, van groot belang. Die inkadering heeft ook op betrekking op steun door andere staten.**

- 37 Hoe beoordeelt en beantwoordt u de vraag die de AIV en CAVV hebben opgeworpen op blz. 8 van hun advies: 'De vraag rijst of Nederland met het NLA-programma een nieuwe interpretatie voorstaat van de internationaal gewoonterechtelijke regel betreffende het non-interventiebeginsel'?

**Het kabinet is van mening dat in zeer uitzonderlijke situaties het non-interventiebeginsel zo kan worden geïnterpreteerd dat het besluit civiele niet-letale steun te verlenen aan een niet-statelijke gewapende groep kan worden gerechtvaardigd, in het bijzonder indien het gaat om het leveren van goederen en diensten aan een niet-statelijke gewapende groep die effectief gezag uitoefent in een deel van een staat. Volgens het kabinet kan worden gesteld dat de interpretatie van het non-interventiebeginsel zich in deze richting ontwikkelt.**

- 38 Deelt u de opvatting dat uit de Nicaragua zaak volgt dat 'steunverlening bij het overnemen van overheidstaken als grensbewaking of handhaving van de openbare orde door een gewapende groep die het oogmerk heeft de zittende regering omver te werpen een inbreuk is op de soevereiniteit van de staat, nu grensbewaking of handhaving van de openbare orde een aangelegenheid lijkt te zijn waarover een staat vrijelijk mag beslissen.'

**In het vonnis van het Internationaal Gerechtshof in de Nicaragua zaak stelde het Hof dat het beginsel van non-interventie staten verbiedt om zich direct of**

indirect te mengen in de interne of externe aangelegenheden van andere staten. Het Hof noemde als voorbeelden van de interne zaken van een staat de politieke, economische, sociale en culturele systeem, en de formulering van buitenlands beleid. Het Hof noemde grensbewaking of handhaving van de openbare orde niet expliciet als voorbeelden van interne aangelegenheden van een staat en was ook niet gevraagd om zich daarover uit te spreken.

Het kabinet merkt op dat het vonnis in de Nicaragua zaak dateert van meer dan 35 jaar geleden, en dat het Hof zijn oordeel baseerde op de stand van het internationaal gewoonterecht op dat moment in het licht van de specifieke omstandigheden van de desbetreffende zaak. Een regel van internationaal gewoonterecht zoals het non-interventiebeginsel wordt gevormd op basis van de praktijk en de rechtsovertuiging van staten. Door verandering in praktijk en rechtsovertuiging kan (de interpretatie van) een dergelijke regel zich in de loop van de tijd ontwikkelen of veranderen.

- 39 Zijn er andere landen bij u bekend die het non-interventiebeginsel zo flexibel interpreteren als Nederland? Zo ja, welke? Zo nee, waarom beroept u zich dan op ontwikkeling van het gewoonterecht?

**Het feit dat andere landen ook niet-letale (en letale) steun hebben geleverd aan gewapende oppositiegroepen in Syrië impliceert dat deze landen ook van mening zijn dat het non-interventiebeginsel zo kan worden geïnterpreteerd dat het besluit steun te verlenen aan een niet-statelijke gewapende groep kan worden gerechtvaardigd, althans in zeer uitzonderlijke situaties zoals de burgeroorlog in Syrië. In dit verband is ook relevant dat in een EU-Verordening van 10 april 2013 (Nr. 325/2013) het de EU lidstaten werd toegestaan om – als uitzondering op de restrictieve maatregelen tegen Syrië – goederen te leveren voor de Syrische oppositie als deze goederen niet-letaal waren en bestemd voor de bescherming van burgers (Kamerstuk 32 623, nr. 2476, vraag 1).**

- 40 Kan het besluit NLA te verlenen aan een niet-statelijke gewapende groep naar uw mening worden gerechtvaardigd, indien de steun ontvangende groep “effectief gezag uitoefent” puur op basis van islamitische wet- en regelgeving? 2

**Het kabinet is van mening dat in zeer uitzonderlijke situaties het non-interventiebeginsel zo kan worden geïnterpreteerd dat het besluit civiele niet-letale steun te verlenen aan een niet-statelijke gewapende groep kan worden gerechtvaardigd, in het bijzonder indien het gaat om het leveren van goederen en diensten aan een niet-statelijke gewapende groep die effectief gezag uitoefent in een deel van een staat. Het uitoefenen van effectief gezag door een niet-statelijke gewapende groep is op zichzelf niet voldoende om te concluderen dat sprake is van een dergelijke uitzonderlijke situatie. Of er sprake is van effectief gezag is een feitelijke vraag, en niet afhankelijk van de ideologie die de betreffende groep aanhangt. Zie ook het antwoord op vraag 36.**

- 41 Herinnert u zich het standpunt van prof. Nollkaemper, destijds tevens extern volkenrechtelijk adviseur van de minister van Buitenlandse Zaken, dat de aard van de geleverde goederen waarmee gewapende acties van rebellen worden ondersteund niet relevant is? En dat op basis van de Nicaragua zaak, de algemene beginselen die het Internationaal Gerechtshof formuleerde zonder meer van toepassing waren op het NLA-programma? Deelt u deze opvatting? Erkent u derhalve dat de civiele aard van de geleverde goederen niet beslissend was voor de vraag of het non-interventiebeginsel geschonden werd, maar de vraag of ze werden ingezet in het kader van gewapende handelingen? (Inbreng prof. Nollkaemper, Decaan en hoogleraar Internationaal Publiekrecht, Universiteit van Amsterdam, bij het rondetafelgesprek van de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken over 2

Nederlandse steun aan gewapende oppositie in Syrië, 27 september 2018)

**Ik herinner mij dit standpunt. Ik herinner mij ook het standpunt van professor Nollkaemper in zijn ongevraagd advies van 17 juni 2013 over wapenleveranties in Syrië. Hij stelt ten aanzien van andere vormen van steun hierin het volgende: “Er lijkt een kloof te ontstaan tussen dit [non-interventie] beginsel enerzijds en de praktijk (van westerse staten) anderzijds. Ik merk op dat strikt genomen het non-interventiebeginsel niet alleen wapenleveranties verbiedt, maar ook andere vormen van steun. In het licht van de diverse vormen van steun die kennelijk al aan de oppositie in Syrië worden gegeven, kan worden geconcludeerd dat het non-interventiebeginsel in deze situatie niet meer in absolute zin wordt toegepast.”**

**Het NLA-programma zag op het verlenen van civiele niet-letale en niet-vergunningplichtige steun aan gematigde gewapende groepen, waarbij voorwaarden zijn gesteld aan het gebruik van de verleende goederen. Door de levering van goederen te beperken tot civiele niet-letale steun en daarvoor voorwaarden aan te stellen zijn de volkenrechtelijke risico's zoveel mogelijk gemitigeerd. Zie verder het antwoord op vraag 18 en vraag 37.**

- 42 Deelt u de opvatting van de AIV en CAVV dat de «kernvraag» om te bepalen of bepaalde steun verboden is: 'of het materieel en de intelligence wordt ingezet in het kader van de gewapende acties en of de verleende steun de vijandelijkheden beïnvloedt?' 2
- Naar de opvatting van het kabinet is de vraag of steun wordt ingezet in het kader van gewapende acties en/of de verleende steun de vijandelijkheden beïnvloedt een belangrijke factor om te bepalen of bepaalde steun [is toegestaan. Een andere belangrijke factor is of de steun is ingezet in de context van het beschermen van burgers tegen ernstige schendingen van de mensenrechten of het humanitair oorlogsrecht door een dictatoriaal regime.**
- 43 Hoe verhoudt zich dit standpunt volgens u tot het NLA-programma, in het kader waarvan de Nederlandse regering Syrische rebellen voorzag van goederen die ingezet zijn in het kader van de gewapende strijd in Syrië, waaronder meer dan 300 (soms deels bepantserde) voertuigen, zelfs versterking van de frontlinie, alsmede mitrailleurvesten en laptops, die gebruikt werden voor het selecteren van militaire doelwitten? 2
- De levering van civiele niet-letale steun had geen offensief doel, zoals is terug te lezen in de eerder vrijgegeven overdrachtsbewijzen. De geleverde steun was civiel en niet-vergunningplichtig van aard. Het kabinet heeft geen (deels) bepantserde voertuigen geleverd. Gelet op de aard van het conflict heeft het kabinet nooit uitgesloten dat geleverde goederen ook offensief ingezet werden, dus buiten de kaders van het programma en ondanks hierover gemaakte en vastgelegde afspraken (Kamerstuk 32 623, nr. 247, vraag 1, 135 en Kamerstuk 32 623, nr. 229, vraag 213).**
- 44 Is in elk geval een deel van de aan de Syrische rebellen geleverde NLA, zoals de ruim 300 voertuigen, ingezet in het kader van gewapende acties en/of heeft deze steun de vijandelijkheden beïnvloed? 2
- Zie het antwoord op vraag 43.**
- 45 Deelt u de opvatting van de AIV en CAVV over de flexibelere interpretatie van het non-interventiebeginsel, waarbij de ondergrens van dwang de situatie is waarin een staat steun verleent aan gewapende acties gericht tegen een vreemde staat? Hoe valt deze 'ondergrens' te rijmen met het NLA-programma, dat voorzag in de levering van onder meer ruim 300 voertuigen, bedoeld zelfs om de frontlinie te versterken, 2

alsmede mitrailleurvesten en laptops, die gebruikt werden voor het selecteren van militaire doelwitten?

**De ondergrens van dwang die de AIV en CAVV noemen sluit aan bij de Nederlandse praktijk met betrekking tot het verlenen van steun aan gewapende groepen in het buitenland. Zie ook het antwoord op vraag 43.**

- 46 Deelt u de opvatting van de AIV en CAVV over de flexibelere interpretatie van het non-interventiebeginsel, waarbij de ondergrens van dwang de situatie is waarin een staat steun verleent aan gewapende acties gericht tegen een vreemde staat? Heeft het NLA-programma voorzien in steun aan gewapende acties gericht tegen het Assad regime in Syrië? 2  
**Zie de antwoorden op vragen 43 en 45.**
- 47 Sluit u uit dat door Nederland geleverde NLA aan gewapende groepen in Syrië is ingezet in het kader van gewapende acties of dat dit de vijandelijkheden heeft beïnvloed? Zo ja, op basis waarvan sluit u dit uit? 2  
**In eerdere beantwoording van feitelijke vragen (Kamerstuk 32 623, nr. 247, vraag 1, 135 en Kamerstuk 32 623, nr. 229, vraag 213) en tijdens de plenaire debatten over het NLA-programma, heeft het kabinet aangegeven dat het niet mogelijk is om een waterdicht monitoringssysteem in een conflictgebied op te zetten. Het was daarom niet volledig uit te sluiten dat bepaalde middelen, zoals voertuigen of communicatieapparatuur, door de gematigde gewapende groepen tijdens offensieve acties, en daarmee in strijd met gemaakte en vastgelegde afspraken, zijn ingezet. De levering van niet-letale steun had geen offensief doel, zoals is terug te lezen in de eerder vrijgegeven overdrachtsbewijzen.**
- 48 Als u uitsluit dat door Nederland geleverde NLA is ingezet in het kader van gewapende acties of dat dit de vijandelijkheden heeft beïnvloed, hoe is dit dan onafhankelijk vast te stellen, door een andere organisatie dan de regering zelf? 2  
**Zie het antwoord op vraag 47.**
- 49 Kunt u bevestigen dat de CAVV en AIV niet uitsluiten dat door Nederland geleverde NLA in Syrië is ingezet in het kader van gewapende acties of dat dit de vijandelijkheden heeft beïnvloed? Zo ja, waarom is dit niet uitgesloten? 2  
**De AIV en CAVV doen hier geen uitspraken over. Het terugkijkend feitenonderzoek past niet binnen het mandaat van beide lichamen. Het advies stelt dan ook dat de AIV en CAVV daartoe niet zijn geëquipeerd. De AIV en CAVV passen de elementen voor het toetsingskader die zij in hun rapport identificeerden dan ook niet toe op het Nederlandse NLA-programma in Syrië. Dit hebben de voorzitters van de AIV en CAVV voorafgaand aan de adviesaanvraag met de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken besproken (kabinetsreactie CAVV/AIV, Kamerstuk 32 623, nr. 299). Zie ook het antwoord op vragen 43 en 47.**
- 50 Is het ook uw opvatting dat er geen algemeen aanvaarde rechtsovertuiging bestaat die een flexibele interpretatie van het non-interventiebeginsel ondersteunt? Zo nee, waarom niet? 2  
**Zie het antwoord op vraag 37.**
- 51 Deelt u de opvatting van de AIV en CAVV dat momenteel nog geen algemeen aanvaarde rechtsovertuiging bestaat die een flexibele interpretatie van het non 2 3

interventiebeginsel ondersteunt, en dat de recente praktijk van staten niet eenduidig is? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom beroept u zich dan op de flexibele interpretatie om het NLA-programma te rechtvaardigen en om ook in de toekomst opnieuw NLA te kunnen geven?

**Zie het antwoord op vraag 37.**

- 52 Als het de verwachting van het kabinet is dat het verlenen van niet-letale steun door Nederland aan gewapende groepen ook in de toekomst alleen in uitzonderlijke situaties zal worden overwogen, hoe kan zich dan een praktijk van staten ontwikkelen, en daarmee de ontwikkeling van een gewoonterechtelijke regel, te meer nu er geen algemeen aanvaarde rechtsovertuiging bestaat die een flexibele interpretatie van het non-interventiebeginsel ondersteunt, de AIV en CAVV de statenpraktijk 'niet eenduidig' noemen en veruit de meeste landen hun steun aan de rebellen in Syrië hebben beëindigd? 2 5
- Voor (de verandering van) een regel van internationaal gewoonterecht zijn een algemene statenpraktijk en rechtsovertuiging nodig. Daarbij gaat het om de statenpraktijk als geheel. Het is niet eenvoudig om te bepalen of er in een specifiek geval sprake is van voldoende statenpraktijk om te kunnen spreken van een algemene statenpraktijk. Bevestiging hiervan zou moeten blijken uit een overeenstemming tussen staten, bijvoorbeeld in de vorm van een verdrag of een resolutie van de AVVN, of in een uitspraak van een internationale rechter.**
- Naar de mening van het kabinet is het non-interventiebeginsel niet geheel uitgekristalliseerd. Dit betekent dat verschillende interpretaties mogelijk zijn, vooral in gevallen waarin niet-statelijke actoren effectieve controle uitoefenen over een deel van het grondgebied van een staat en waarbij de bescherming van burgers in het geding is. Dit in aanmerking genomen is het kabinet van mening dat in zeer uitzonderlijke situaties het non-interventiebeginsel zo kan worden geïnterpreteerd dat het besluit civiele niet-letale steun te verlenen aan een niet-statelijke gewapende groep kan worden gerechtvaardigd, in het bijzonder indien het gaat om het leveren van goederen en diensten aan een niet-statelijke gewapende groep die effectief gezag uitoefent in een deel van een staat.**
- 53 Welke landen voldoen op dit moment aan de voorwaarde dat deze worden bestuurd door “dictatoriale regimes die door internationale instanties geverifieerde ernstige schendingen van de mensenrechten en het humanitair oorlogsrecht hebben begaan”? Kunt u daar een overzicht van geven? 3
- Aangezien er op dit moment door het kabinet niet wordt overwogen niet-letale steun te financieren of te verlenen, acht het kabinet het niet zinvol een overzicht te geven van dergelijke regimes. Daar komt bij dat een dergelijk overzicht naar verwachting binnen afzienbare tijd weer zou moeten worden herzien.**
- 54 Waarom maakt de voorwaarde dat steun aan niet-statelijke gewapende groepen in het Nederlands belang moet zijn, geen onderdeel uit van het toetsingskader? 3
- Het Nederlands belang wordt meegewogen in alle beleidskeuzes van het kabinet.**
- 55 Waarom mag Nederland volgens u wel niet-letale steun geven aan Syrische rebellen en blijft dat volgens u binnen het internationale recht, maar mag Rusland geen niet letale steun geven aan separatisten in Oekraïne en is dat volgens u in strijd met het internationale recht? 3
- In Oekraïne is geen sprake van een situatie waarin groepen strijden tegen een dictatoriaal regime dat door internationale instanties geverifieerde ernstige**

**schendingen van de mensenrechten en het humanitair oorlogsrecht heeft begaan.**

- 56 Vindt u het de moeite waard te onderzoeken of er mogelijke gronden voor aansprakelijkheid zijn voor Nederland naar aanleiding van het verlenen van NLA aan niet-statelijke gewapende groepen in Syrië? Zo nee, waarom niet? Indien dit al onderzocht is, kunt u de bevindingen daarvan dan met de Kamer delen? 3
- Nee, het kabinet is van mening dat het NLA-programma is uitgevoerd binnen de grenzen van het internationaal recht.**
- 57 Kunt u toelichten onder welke zeer uitzonderlijke situaties naar uw opvatting het non-interventiebeginsel zo kan worden geïnterpreteerd dat het besluit NLA te verlenen aan een niet-statelijke gewapende groep kan worden gerechtvaardigd? 3
- Het kabinet is van mening dat in zeer uitzonderlijke situaties het non-interventiebeginsel zo kan worden geïnterpreteerd dat het besluit civiele niet-letale steun te verlenen aan een niet-statelijke gewapende groep kan worden gerechtvaardigd, in het bijzonder indien het gaat om het leveren van goederen en diensten aan een niet-statelijke gewapende groep die effectief gezag uitoefent in een deel van een staat. Het is niet mogelijk om in abstracto te beschrijven welke zeer uitzonderlijke situaties het precies betreft. Dit zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld aan de hand van de precieze omstandigheden van het geval. De drie voorwaarden die de AIV en CAVV noemen zullen daarbij in ieder geval een belangrijke rol spelen.**
- 58 Deelt u de opvatting van de AIV en CAVV dat de recente praktijk van staten inzake NLA aan niet-statelijke, gewapende groepen niet eenduidig is? Waarom wel/niet? Hoe kunt u dit rijmen met uw conclusie dat het volkenrecht ruimte biedt voor een flexibele interpretatie van het non-interventiebeginsel, 'mede gezien de recente praktijk van andere staten'? Vindt u de recente praktijk van staten dan wél eenduidig? Zo ja, kunt u dit onderbouwen? 3
- Het kabinet deelt de opvatting van de AIV en de CAVV dat de recente praktijk van staten inzake civiele niet-letale steun aan niet-statelijke, gewapende groepen niet geheel eenduidig is. Volgens het kabinet biedt deze echter wel voldoende grond om tot de conclusie te kunnen komen dat in zeer uitzonderlijke situaties het non-interventiebeginsel zo kan worden geïnterpreteerd dat het besluit NLA te verlenen aan een niet-statelijke gewapende groep kan worden gerechtvaardigd, in het bijzonder indien het gaat om het leveren van goederen en diensten aan een niet-statelijke gewapende groep die effectief gezag uitoefent in een deel van een staat. Zie ook het antwoord op vraag 52.**
- 59 Kunt u deze zinsnede nader toelichten: 'De AIV en CAVV hebben die statenpraktijk onderzocht en stellen dat als zich mogelijk een regel ontwikkelt die bepaalde vormen van steun toelaatbaar acht, (...)?' Erkent u dat de AIV en CAVV hiermee juist benadrukken dat zo'n (gewoonterechtelijke) regel er nu juist niet is? En dat het onzeker is of zo'n regel - en daarmee de flexibele interpretatie van het non-interventiebeginsel - zich ontwikkelt? 3
- De AIV en CAVV zijn van mening dat de recente praktijk van verschillende staten die "letale" en "niet-letale steun" hebben verleend aan Syrische niet-statelijke gewapende groeperingen zich aan het ontwikkelen is tot internationaal gewoonterecht aangaande het verlenen van steun aan niet-statelijke gewapende groeperingen. De AIV en CAVV geven echter ook aan dat er onzekerheid bestaat over de contouren en de inhoud van het non-interventiebeginsel. Volgens het kabinet biedt de statenpraktijk op dit moment al voldoende grond om tot de conclusie te kunnen komen dat in zeer uitzonderlijke situaties het non-interventiebeginsel zo kan worden**

**geïnterpreteerd dat het besluit civiele niet-letale steun te verlenen aan een niet-statelijke gewapende groep kan worden gerechtvaardigd, in het bijzonder indien het gaat om het leveren van goederen en diensten aan een niet-statelijke gewapende groep die effectief gezag uitoefent in een deel van een staat.**

- 60 Deelt u de opvatting van de AIV en CAVV dat áls zich mogelijk een regel ontwikkelt die bepaalde vormen van steun toelaatbaar acht, onder specifieke omstandigheden en slechts aan bepaalde gewapende oppositiegroepen, het dan van groot belang is dat een dergelijke verruiming van geoorloofde steunverlening strikt ingekaderd wordt, op basis van drie voorwaarden:
- alleen in situaties waarin groepen strijden tegen dictatoriale regimes die door internationale instanties geverifieerde ernstige schendingen van de mensenrechten en het humanitair oorlogsrecht hebben begaan;
  - alleen die gewapende oppositiegroepen die de capaciteit hebben om de burgerbevolking tegen deze schendingen te beschermen;
  - alleen steun ten behoeve van de burgerbevolking, waaronder in ieder geval steun van humanitaire aard, en daarnaast ook steun voor het bewaren van de openbare orde in die gebieden waar de groep controle uitoefent, grensbewaking, en eventueel gevangenenbewaking waarbij naleving van de mensenrechten dient te zijn gegarandeerd?

3

Kunt u heel uitgebreid toelichten waarom het NLA-programma volgens u voldeed aan de door de AIV en CAVV geformuleerde voorwaarden, in het bijzonder de derde? Viel het leveren aan Syrische rebellen van ruim 300 voertuigen en andere spullen die ingezet zijn in het kader van de gewapende strijd tegen het Assad regime hieronder, of ging dat juist veel verder dan het handhaven van de openbare orde of grensbewaking?

**Het NLA-programma zag op het verlenen van civiele niet-letale steun aan gematigde gewapende groepen, waaronder medicijnen, voedselpakketten en winterkleding. Daaronder valt derhalve “steun ten behoeve van de burgerbevolking, waaronder in ieder geval steun van humanitaire aard, en daarnaast ook steun voor het bewaren van de openbare orde in die gebieden waar de groep controle uitoefent.”**

- 61 Wat vindt u van de derde voorwaarde die de AIV en CAVV voorstellen voor NLA aan rebellen, als zich mogelijk een regel ontwikkelt die bepaalde vormen van steun toelaatbaar acht: 'alleen steun ten behoeve van de burgerbevolking, waaronder in ieder geval steun van humanitaire aard, en daarnaast ook steun voor het bewaren van de openbare orde in die gebieden waar de groep controle uitoefent, grensbewaking, en eventueel gevangenenbewaking waarbij naleving van de mensenrechten dient te zijn gegarandeerd.'
- Deelt u de opvatting dat zo'n regel er nu nog niet is en als zo'n regel zich zou ontwikkelen, logistieke steun aan gewapende rebellengroeperingen in de strijd tegen het Assad-regime - en dus ook belangrijke onderdelen van het NLA-programma - ver buiten deze voorwaarde valt en dus in strijd is met het non-interventiebeginsel?

3

**Het kabinet is van mening dat in zeer uitzonderlijke situaties het non-interventiebeginsel zo kan worden geïnterpreteerd dat het besluit civiele niet-letale steun te verlenen aan een niet-statelijke gewapende groep kan worden gerechtvaardigd, in het bijzonder indien het gaat om het leveren van goederen en diensten aan een niet-statelijke gewapende groep die effectief gezag uitoefent in een deel van een staat. Het is niet mogelijk om in abstracto te beschrijven welke zeer uitzonderlijke situaties het precies betreft. Dit zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld aan de hand van de precieze omstandigheden van het geval. De drie voorwaarden die de AIV en CAVV zullen daarbij in ieder geval een belangrijke rol spelen. Het kabinet merkt daarbij op dat de AIV en CAVV in hun advies geen uitputtende opsomming geven van wat onder steun ten behoeve van de burgerbevolking kan vallen. Het**

**kabinet sluit niet bij voorbaat uit dat bepaalde vormen van logistieke steun aan gewapende oppositiegroepen hier ook onder kunnen vallen.**

- 62 Was de regering op het moment van het NLA-programma op de hoogte van onrechtmatig handelen door rebellengroeperingen die NLA ontvingen? Zo ja, erkent u dat Nederland mogelijk internationaalrechtelijk aansprakelijk kan zijn en/of worden gesteld? 3
- Berichten over mogelijke schendingen van het humanitair oorlogsrecht of mensenrechten maakten deel uit van de vetting en van contacten met de groepen. Wanneer er misstanden werden gemeld, is hier op geacteerd. Zie ook Kamerstuk 32 623, nr. 184. Anders dan AIV en CAVV stellen, is het kabinet van mening dat geen internationaal gewoonterechtelijke regel bestaat op basis waarvan afgeleide aansprakelijkheid kan ontstaan voor hulp en bijstand aan niet-statelijke gewapende groepen.**
- 63 Erkent u dat zelfs de flexibele interpretatie van het non-interventiebeginsel, als deze zich al zou ontwikkelen, géén ruimte biedt voor logistieke steun aan rebellen in het kader van gewapende strijd tegen een regering? Zo nee, waarom verschilt u in dit opzicht dan met de AIV en CAVV, die als strikte voorwaarde stellen dat alleen steun geoorloofd zou zijn ten behoeve van de burgerbevolking, waaronder in ieder geval steun van humanitaire aard, en daarnaast ook steun voor het bewaren van de openbare orde in die gebieden waar de groep controle uitoefent, grensbewaking, en eventueel gevangenenbewaking waarbij naleving van de mensenrechten dient te zijn gegarandeerd? 3
- Zie het antwoord op vraag 61.**
- 64 Bent u, nu de AIV en CAVV aangeven dat terugkijkend feitenonderzoek niet binnen het mandaat van beide lichamen valt en het advies stelt dat zij daartoe niet zijn geëquipeerd, bereid alsnog extern onderzoek te laten doen naar de vraag of het NLA-programma binnen de grenzen van het internationaal recht is gebleven? Op welke wijze bent u bereid invulling te geven aan het verzoek van de motie Omtzigt c.s. Kamerstuk 32623, nr. 231), die hierom vroeg: 'verzoekt de commissies, onder andere als basis hiervoor onderzoek te doen naar het NLA-programma in Syrië en de feiten en bevindingen van dit onderzoek te betrekken bij het toetsingskader'? 4
- Het advies en de daarin door de AIV en CAVV voorgestelde elementen voor een toetsingskader geven geen aanleiding tot aanpassing van het oordeel van het kabinet dat het NLA-programma binnen de grenzen van het internationaal recht is gebleven. Een extern onderzoek is derhalve niet aan de orde.**
- 65 Bent u bereid, aangezien u stelt dat het volkenrecht, mede gezien de recente praktijk van andere staten, ruimte biedt voor een flexibelere interpretatie, na te gaan in welke mate bij de VN aangesloten lidstaten NLA-steun zoals in Syrië geleverd een (on)acceptabele praktijk vinden? Zo nee, waarom niet? 4
- Nee. Het is aan andere staten zelf om zich al dan niet uit te spreken over de interpretatie van het non-interventiebeginsel en hoe dit zich verhoudt tot specifiek optreden van een ander land.**
- 66 Acht u het wenselijk dat, aangezien de AIV en CAVV de elementen voor het toetsingskader niet hebben toegepast op het Nederlandse NLA-programma in Syrië, andere organisaties of onderzoekers zich hier alsnog over buigen? Zo nee, waarom niet? 4
- De elementen uit het advies van de AIV en de CAVV sluiten aan bij de voorwaarden die Nederland aan de NLA in Syrië heeft gesteld. Zie ook de**



**antwoorden op vragen 64 en 67.**

- 67 Kunt u nader toelichten waarom u stelt dat ten tijde van de besluitvorming rondom het geven van niet-letale steun aan gematigde gewapende groepen in Syrië, geen toetsingskader bestond voor dergelijke steun? Erkent u daarmee dat het NLA-programma niet voldoet aan het nu voorgestelde Toetsingskader? Viel het NLA-programma volledig binnen de door het AIV en CAVV voorgestelde Toetsingskader? Kunt u heel precies uitleggen waarom wel of niet? 4
- Ten tijde van de besluitvorming over het NLA-programma bestond geen toetsingskader voor het geven van niet-letale steun aan gematigde gewapende groepen in Syrië, omdat Nederland niet eerder dergelijke steun gaf. Het kabinet heeft gedurende de looptijd van het NLA-programma het verlenen van civiele niet-letale steun aan gematigde gewapende groepen genomen op basis van de criteria: geen operationele samenwerking met extremistische groepen, het naleven van een inclusieve politieke oplossing en geëngageerd zijn aan de naleving van het humanitair oorlogsrecht. De voorwaarden die aan het NLA-programma zijn verbonden, komen in hoofdlijnen overeen met het toetsingskader dat in het AIV en CAVV advies is beschreven. Dat toetsingskader beschrijft dat alleen bepaalde vormen van steun zou kunnen worden verleend in bepaalde situaties aan bepaalde gewapende oppositiegroepen.**
- 68 Kunt u de volgende zin nader toelichten: 'De risico's, inclusief juridische risico's, die zijn verbonden aan het leveren van dergelijke steun in een complexe en fluïde context als de Syrische zijn destijds door het kabinet meegewogen'? Erkent u dat het kabinet daarmee bewust het risico genomen heeft dat het NLA-programma de grenzen van het internationaal recht zou overschrijden? 4
- Het kabinet is van mening dat het NLA-programma is uitgevoerd binnen de grenzen van het internationaal recht (zie ook kabinetsreactie CAVV/AIV, Kamerstuk 32 623, nr. 299). Het uitvoeren van grote stabilisatieprojecten in een conflictgebied is per definitie risicovol. Dit gold in het bijzonder voor Syrië vanwege de complexe en fluïde situatie. Juist daarom zijn de risico's voor de activiteiten in Syrië van tevoren in kaart gebracht en afgewogen. Om deze risico's zoveel als mogelijk te beperken werd samengewerkt met bondgenoten en organisaties die een zo goed mogelijk beeld hadden van de situatie in het veld (Kamerstuk 32 623, nr. 229, vraag 310). Zie ook het antwoord op vraag 18.**
- 69 Beschikt u over aanwijzingen dat (één of meer) door Nederland gesteunde strijdgroepen in Syrië inmiddels ook buiten Syrië actief zijn, zoals in Libië? Zo ja, welke informatie kunt u daarover met de Kamer delen? 5
- Het kabinet kan hier in het openbaar geen uitspraken over doen, vanwege mogelijke herleidbaarheid van informatie naar de in het verleden door Nederland gesteunde groepen.**
- 70 Klopt het dat de interne volkenrechtelijke adviezen van de Directie Juridische Zaken wezen op mogelijke spanning met het non -interventiebeginsel? Bent u alsnog bereid, in deze uitzonderlijke situatie waarin een zeer controversieel programma mogelijk de grenzen van het volkenrecht overschreden heeft, deze adviezen naar de Kamer te sturen? Zo nee, waarom niet? Hoe kan de Kamer controleren of de besluitvorming binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken en binnen de regering adequaat heeft plaatsgevonden? 5
- De kern van de interne juridische advisering is met uw Kamer gedeeld (Kamerstuk 32 623, nr. 230). Hierin is te lezen dat de interne juridische advisering de juridische risico's schetste die het steunen van de gewapende**

oppositie in Syrië met zich konden brengen, waaronder in relatie tot het non-interventiebeginsel. Het interne juridische advies concludeerde dat, omdat voorgesteld werd te voorzien in civiele niet-letale steun, het juridische risico beperkt was.

Het is bij het ministerie gebruikelijk dat de Minister besluitvormingsmemoranda krijgt voorgelegd waarin alle relevante overwegingen zijn opgenomen. Passages die juridisch van aard zijn en/of juridische implicaties hebben zijn opgesteld door dan wel afgestemd met de Directie Juridische Zaken. De interne juridische advisering is integraal opgenomen in de besluitvormingsmemoranda over het NLA-programma.

In het bijzondere geval van het NLA-programma is de Kamer bij uitzondering ook vertrouwelijk inzage gegeven in de betreffende besluitvormingsmemoranda.

- 71 Bent u bereid de interne volkenrechtelijke adviezen van Directie Juridische Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken over het NLA-programma, waarin nota bene is gewezen op de spanning met het non-interventiebeginsel van het geven van niet-letale steun aan gewapende oppositiegroepen in Syrië (Kamerstuk 35000-V, nr.73, blz. 3), alsnog openbaar te maken? Zo nee, waarom niet? 5
- Zie het antwoord op vraag 70. Het Kabinet hecht er zeer aan dat ambtenaren hun bewindspersonen vrijuit moeten kunnen adviseren en onderling en met de Minister kunnen brainstormen voordat een besluit wordt genomen. Vertrouwelijkheid is daarbij een belangrijke voorwaarde, ook om te waarborgen dat ambtenaren zo nodig hun meerderen intern van tegenspraak durven voorzien. Het verstrekken van interne adviezen kan het goed functioneren van de departementen, de ministers en het interne besluitvormingsproces verstoren.**
- Dit raakt essentiële onderdelen van ons staatsbestel, waaronder de ministeriële verantwoordelijkheid en de eenheid van regeringsbeleid.**
- 72 Waarom houdt u eraan vast dat het NLA-programma binnen de grenzen van het volkenrecht is gebleven? 5
- Het advies en de daarin door de AIV en CAVV voorgestelde elementen voor een toetsingskader geven geen aanleiding tot aanpassing van het oordeel van het kabinet dat het NLA-programma binnen de grenzen van het internationaal recht is gebleven.**
- 73 Hoe is door anderen dan uzelf te controleren of het NLA-programma binnen de grenzen van het volkenrecht is gebleven? 5
- De uitgebreide informatieverstrekking over het NLA-programma aan uw Kamer maakt oordeelsvorming door anderen mogelijk.**
- 74 Aangezien juristen serieuze twijfels hebben geuit of het NLA-programma binnen de grenzen van het volkenrecht is gebleven, bent u bereid een aantal onafhankelijke juristen toegang te geven tot relevant materiaal zodat de bestaande twijfels over de rechtmatigheid nader onderzocht kunnen worden? Zo nee, waarom niet? 5
- Desgevraagd hadden de AIV en CAVV toegang gekregen tot al het relevante materiaal. Het advies en de daarin door de AIV en CAVV voorgestelde elementen voor een toetsingskader geven geen aanleiding tot aanpassing van het oordeel van het kabinet dat het NLA-programma binnen de grenzen van het internationaal recht is gebleven. Derhalve ziet het kabinet geen meerwaarde in een dergelijk onderzoek.**

- 75 Wat verandert er in de besluitvorming als in de toekomst wederom NLA wordt geleverd nu hiervoor een soort van toetsingskader is uitgewerkt? 5
- Mocht er zich in de toekomst weer een situatie voordoen waarin het leveren van NLA aan niet-statelijke gewapende groepen wordt overwogen, dan zullen de door de AIV en CAVV in hun advies opgenomen elementen voor een toetsingskader terdege worden meegewogen. Voorts zal die besluitvorming, zoals tevens onderdeel is van het advies, afhangen van de geopolitieke context en een situationele afweging, waar nu niet op vooruit gelopen kan worden.**
- 76 Wat verandert er in de communicatie aan de Kamer als in de toekomst wederom NLA wordt geleverd nu hiervoor een soort van toetsingskader is uitgewerkt? 5
- Als er in de toekomst wederom wordt overwogen om NLA te leveren aan niet-statelijke gewapende groepen dan zullen de in het advies opgenomen elementen voor een toetsingskader worden meegewogen in de besluitvorming en meegenomen in de communicatie aan de Kamer.**
- 77 Kunt u een uitputtend overzicht geven van de opgestelde voorwaarden waar de geleverde NLA-steun, de inzet van de geleverde goederen en de gematigde gewapende groepen die de steun ontvingen aan moesten voldoen? 5
- De gematigde gewapende groepen moesten aan drie voorwaarden voldoen: geen operationele samenwerking met extremistische groepen, het naleven van een inclusieve politieke oplossing en gecommitteerd zijn aan de naleving van het humanitair oorlogsrecht. De geleverde steun was civiel en niet-vergunningsplichtig. Naar uitvoerders en ontvangers is het civiele, niet-letale karakter van de steun benadrukt en in leveringsvoorwaarden werd het gebruik begrensd en werden de niet-offensieve doeleinden van het programma nogmaals benadrukt (zie Kamerstuk 32 623, nr. 247).**
- 78 Kunt u een overzicht geven van de juridische risico's die zijn verbonden aan het leveren van dergelijke steun, in een complexe en fluïde context als de Syrische, die destijds door het kabinet zijn meegewogen? Zo nee, waarom niet? 5
- De kern van de interne juridische advisering is met uw Kamer gedeeld (Kamerstuk 32 623, nr. 230). De interne juridische advisering schetste de juridische risico's die het steunen van de gewapende oppositie in Syrië met zich konden brengen. Deze risico's bestonden in het licht van:**
- **Het verbod op het gebruik van geweld tegen een staat, of het dreigen hiermee (Art. 2 lid 4 VN-Handvest);**
  - **Het non-interventiebeginsel (internationaal gewoonterecht);**
  - **De humanitair-oorlogsrechtelijke plicht om het oorlogsrecht na te leven en «te doen naleven»;**
  - **Wapenregulering (EU-richtlijnen wapenexport en Wapenhandelsverdrag).**
- De opties voor mogelijke steun binnen het internationaalrechtelijk kader werden daarbij als volgt geapprecieerd:**
- **Van wapenleveranties en letale steun werd geconcludeerd dat deze in strijd zouden zijn met het geweldverbod, het non-interventiebeginsel, bovengenoemde oorlogsrechtelijke plicht, EU-regulering en het Wapenhandelsverdrag;**
  - **Militaire training werd geacht strijd op te leveren met het geweldverbod, het non-interventiebeginsel en bovengenoemde humanitair oorlogsrechtelijke plicht;**
  - **Bij training van een andere aard werd de aard van de training**

**bepalend geacht voor de verenigbaarheid met internationaal recht;**

- **Humanitaire, civiele of medische steun zou waarschijnlijk in lijn zijn met het internationaal recht;**
- **Ten aanzien van niet-letale steun werd aangegeven dat bij deze categorie niet op voorhand kon worden uitgemaakt of deze verenigbaar was met het internationaal recht. Dit zou per onderdeel nader moeten worden vastgesteld.**

**Het interne juridische advies concludeerde dat, omdat voorgesteld werd te voorzien in civiele niet-letale steun, het juridische risico beperkt was.**

- 79 Hoe luiden de interne adviezen van de Directie Juridische Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken over het NLA-programma? Is het waar dat er gewezen werd op spanning met het non interventiebeginsel? Is de interne volkenrechtelijke advisering serieus genomen en betrokken bij de besluitvorming door de toenmalige premier, vice-premier, en de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, alsmede de ministerraad? 5 6

**Zie het antwoord op vraag 78. De in de interne advisering geschetste risico's zijn meegewogen in de politieke besluitvorming over het NLA-programma.**

- 80 Heeft het systeem van volkenrechtelijke advisering, dat was opgezet na het rapport van de Commissie Davids, die onderzoek deed naar de besluitvorming over de politieke steunverlening aan de oorlog in Irak, gefunctioneerd? Deelt u de opvatting van prof. Nollkaemper, die in september 2018 oordeelde dat 'het systeem zoals de commissie-Davids het had bedacht, in dit geval niet afdoende heeft gewerkt' (<https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2252234-volkenrecht-mogelijk-geschonden-door-steun-aan-syrische-rebellen.html>) Zo nee, waarom niet? 5 6

**Ja, het systeem van volkenrechtelijke advisering heeft gefunctioneerd. Het advies van de Commissie Davids zag op de interne volkenrechtelijke advisering, niet op externe advisering. In aanloop naar en tijdens het NLA-programma is op verschillende momenten intern volkenrechtelijk geadviseerd. Deze advisering is opgenomen in de diverse besluitvormingsmemoranda over het NLA-programma.**

- 81 Herinnert u zich dat de extern volkenrechtelijk adviseur op 17 juni 2013 ongevraagd en op eigen initiatief advies heeft uitgebracht aan de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken over volkenrechtelijke aspecten van eventuele wapenleveranties aan de Syrische oppositie? (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32623-99.html>) 6

Acht u dit ongevraagde advies - de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken ontraadde destijds een motie die om dit advies vroeg - waardevol? Zo ja, waarom wilt u niet alleen af van de volkenrechtelijk adviseur, maar bent u ook niet bereid om ongevraagd extern volkenrechtelijk advies opnieuw te introduceren?

**Ja, dit advies was waardevol. Het kabinet hecht aan externe volkenrechtelijke advisering, met name door een groep van experts en, in bijzondere gevallen, individuele experts. De CAVV is een groep van externe volkenrechtelijke experts met de bevoegdheid het kabinet en het parlement gevraagd en ongevraagd te adviseren.**

- 82 Als u 'grote waardering' heeft voor de wijze waarop professor Nollkaemper de functie van EVA heeft ingevuld, waarom schaft u dan de functie van EVA af, in plaats van naar een geschikte opvolger te zoeken? Waarom schaft u een functie af die zijn waarde juist bewezen heeft, ook richting de Tweede Kamer? 6

**Zie het antwoord op de vragen 23 en 81. Het staat de Kamer uiteraard vrij om professor Nollkaemper in zijn persoonlijke hoedanigheid uit te nodigen, zoals**

**in het verleden meerdere malen is gebeurd.**

83 Herinnert u zich uw brief van 6 mei 2019 (Kamerstuk 35000V, nr. 70), waarin u het volgende stelde: 'Het contract van prof. Nollkaemper liep af op 30 april jl. In een gesprek over eventuele verlenging van dit contract heeft dhr. Nollkaemper aangegeven dat hij zijn contract graag op dat moment zou beëindigen. Hij voegde daaraan toe dat hij, als de Minister van Buitenlandse Zaken een beroep op hem zou doen, bereid was aan te blijven tot het verschijnen van het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) naar aanleiding van de motie Omtzigt c.s. over een gezamenlijk advies van de CAVV en de AIV over een toetsingskader (Kamerstuk 32 623, nr. 231). In deze motie worden de commissies verzocht ook de rol van volkenrechtelijk advies, de openbaarheid daarvan en de mogelijkheden van tegenspraak te betrekken. Ik heb dankbaar gebruik gemaakt van het aanbod van prof. Nollkaemper.'

6

Welke rol heeft prof. Nollkaemper in de periode vanaf 30 april 2019 tot het verschijnen van het AIV/CAVV advies nog gespeeld? Heeft u nog advies ingewonnen bij hem? Is hij betrokken in de advisering over het NLA-programma of het regeringsstandpunt naar aanleiding van het CAVV/AIV advies? Zo nee, waarom niet en waarom heeft u dan 'dankbaar gebruikt gemaakt' van zijn aanbod om aan te blijven als EVA?

**Professor Nollkaemper heeft mij in de geschetste periode van advies voorzien over het onderwerp "Advies Internationaal Tribunaal ISIS". Dit advies, als ook de reactie van het kabinet hierop, is met uw Kamer gedeeld. Advisering over het NLA-programma in deze periode was niet aan de orde, omdat de zienswijze van professor Nollkaemper hieromtrent reeds bekend was en het programma inmiddels was afgerond.**

84 Heeft er een evaluatie plaatsgevonden naar de functie van Extern volkenrechtelijk adviseur? Zo ja, bent u bereid deze naar de Kamer te sturen? Zo nee, waarom niet en hoe valt dit te rijmen met het opheffen van de functie?

6

**Er heeft geen evaluatie plaatsgevonden van de functie van de extern volkenrechtelijk adviseur. Wel is bij het opstellen van de kabinetsreactie meegewogen dat er een voorkeur bestaat voor externe volkenrechtelijke advisering die collectief en, waar relevant, interdisciplinair is ingebed. Voor externe volkenrechtelijke advisering gaat de voorkeur uit naar advisering door een groep van (internationale) experts met uiteenlopende volkenrechtelijke en, waar relevant, interdisciplinaire expertise. Een voorbeeld is de instelling van de expertgroep inzake politieke steun aan interstatelijk geweld en humanitaire interventie, maar ook een gezamenlijk advies van de AIV en CAVV past bij deze voorkeur. Het ministerie doet alleen in bijzondere gevallen een beroep op individuele experts ter aanvulling van de expertise van het ministerie. Daarbij past het aanhouden van een permanente externe volkenrechtelijke expert minder.**

85 Wat vindt u van het standpunt van de oud-president van de Hoge Raad, Davids, ook wel de 'geestelijk vader' van de functie van extern volkenrechtelijk adviseur genoemd, die het "risicovol" noemt als de functie zou verdwijnen: "Je hebt één individu met gezag nodig, die snel kan adviseren. Een groep is daar veel minder goed toe in staat." (<https://nos.nl/1/2347187>)

6

**De aanbeveling van de Commissie Davids zag op de inrichting van de interne volkenrechtelijke advisering. Deze aanbeveling is sinds 25 mei 2011 geïmplementeerd. De intern volkenrechtelijk adviseur en zijn plaatsvervanger kunnen op eigen initiatief volkenrechtelijke aangelegenheden rechtstreeks onder de aandacht van de minister brengen.**

- 86 In hoeverre heeft de kritiek die prof. Nollkaemper als EVA geuit heeft op het NLA-programma een rol gespeeld bij het stoppen met de functie van EVA? 6  
**De geuite kritiek speelt geen rol, ik hecht zeer aan kritisch advies.**
- 87 Klopt het dat u geen nieuwe Extern Volkenrechtelijk Adviseur aanstelt? Zo ja, waarom niet? Of wordt dit enkel tijdelijk niet ingevuld? 6  
**Ja, dit is vooralsnog de lijn in afwachting van de in de kabinetsreactie voorgestelde dialoog met de Kamer over volkenrechtelijke advisering.**
- 88 Klopt het dat u de Extern Volkenrechtelijk Adviseur wilt vervangen voor een groep van juridische adviseurs? Waarom is dat? Hoe gaat dat eruit zien? 6  
**Er is geen sprake van vervanging, de optie van externe volkenrechtelijke advisering door een groep van experts bestaat reeds en heeft meerwaarde. Dit geldt zowel voor de CAVV als de mogelijkheid om een groep van experts te verzoeken om een ad hoc advies. In 2011 heeft de CAVV vragen gesteld aan mijn voorganger over de voorgenomen instelling van de Extern Volkenrechtelijk Adviseur, mede in het licht van de aanbeveling van de Commissie Davids. De CAVV meende dat de nieuwe functie slechts in zeer beperkte mate tegemoetkwam aan de aanbevelingen en de daaraan ten grondslag liggende bedoelingen van de Commissie Davids. De CAVV adviseerde de minister om de juridisch adviseur van het ministerie de mogelijkheid te geven volkenrechtelijke aangelegenheden op eigen initiatief rechtstreeks onder zijn aandacht te brengen. Daarnaast vroeg de CAVV de minister om haar rol bij zijn overwegingen over volkenrechtelijke advisering te betrekken.**
- 89 Ziet u risico's als de Extern Volkenrechtelijk Adviseur wordt vervangen door een groep van juridische adviseurs? Zo ja, welke? 6  
**Nee.**
- 90 Kunt u interne memo's, adviezen etc. over juridische aspecten van het NLA-programma in Syrië met de Kamer delen, wellicht geanonimiseerd? Zo nee, waarom niet? 6  
**Zie het antwoord op de vragen 70 en 71.**