

Vergaderjaar 2018–2019

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 374

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 22 januari 2019

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Buitenlandse Zaken over de brief van 10 december 2018 inzake instelling expertgroep voor vraagstuk politieke steun bij interstatelijk geweld en humanitaire interventie (Kamerstuk 29 521, nr. 370).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 18 januari 2019. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Pia Dijkstra

De griffier van de commissie,
Van Toor

1

Is het doel nu te onderzoeken «of» en «onder welke voorwaarden», of is het doel te onderzoeken «hoe»?

Zoals gesteld in de kamerbrief wil het kabinet onderzoeken of ontwikkelingen vragen om een nieuwe visie op politieke steun voor het gebruik van interstatelijk geweld door andere landen. Daarbij komen ook overwegingen aan de orde die een rol kunnen spelen bij het in de praktijk brengen van een eventuele nieuwe visie.

2

Is er voldoende vrijheid voor dit panel om tot eigen conclusies te komen, ook als die conclusies leiden tot een groter respect bij Nederland voor het non-interventiebeginsel?

Het panel heeft volledige vrijheid om tot eigen conclusies te komen. In de expertgroep zullen om die reden dan ook geen ambtenaren zitting hebben.

3

Welke status zullen de uitkomsten hebben?

De uitkomsten zullen een adviserende status hebben. Het kabinet zal, na afronding van het verslag van het panel, zelf een standpunt innemen over het vraagstuk van politieke steun bij interstatelijk geweld en humanitaire interventie.

4

Hoe wordt de samenstelling van het panel bepaald? Krijgt de Kamer hierin een rol? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

Het kabinet bepaalt de samenstelling van het panel, aangezien het hier gaat om een advies dat het kabinet zelf aanvraagt. Zoals reeds aan uw Kamer gemeld zal het gaan om een divers panel met daarin nationale en internationale juridische en niet-juridische experts.

5

Waarom stelt u dat dit urgent is? Wat is er in uw ogen mis met de huidige situatie waarin Nederland door middel van een Explanation of Vote (EOV) de consensus binnen NAVO, EU of Coalitie niet doorbreekt?

Nederland maakt altijd zijn eigen afweging. Maar 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 alle argumenten bij dit soort besluiten nog eens te wegen en extern te toetsen.

6

Kunt u er zorg voor dragen dat de expertgroep bestaat uit personen met ervaring met diplomatie op het hoogste niveau?

Ja. Zie ook het antwoord op vraag 4.

7

Wat is het verschil tussen het uitspreken van begrip en (volledige) steun?

Het politieke oordeel van het kabinet over de actie van bondgenoten is bij de kwalificatie «volledige steun» zwaarder, dan bij louter de term «begrip».

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. In het geval van de reactie van de VS, het VK en Frankrijk in april 2018 heeft het kabinet er de voorkeur aan gegeven «begrip» uit te spreken boven het uitspreken van «politieke steun».

8

Acht u het gebruik van interstatelijk geweld zonder dat er sprake is van een volkenrechtelijke rechtsgrond problematisch? Zo nee, waarom niet?

Zoals aangegeven in de brief aan uw Kamer heeft het kabinet moeite met het gebruik van interstatelijk geweld zonder dat er sprake is van een volkenrechtelijke rechtsgrond. Het kabinet vindt het zorgelijk dat multilaterale kaders en afspraken in toenemende mate onder druk staan. 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.

9

Waarom gaf het kabinet 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? Kunt u uw antwoord toelichten?

Hiervoor zij verwezen naar de kabinetsreactie (Kamerstuk 31 847 nr. 18) op het rapport van de commissie-Davids uit 2010.

10

Acht u het onjuist dat politieke steun is verleend aan de inval van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk in 2003 in Irak? Zo nee, waarom niet?

Dit vraagstuk is aan de orde gekomen in de kabinetsreactie uit 2010 op het rapport van de commissie-Davids. De inval in 2003 in Irak is geen onderwerp waarover dit expertpanel zich zal buigen.

11

Hebben andere dan de genoemde landen binnen de Veiligheidsraad van de VN ook wel eens besluitvorming geblokkeerd, bijvoorbeeld door hun vetorecht te gebruiken, waardoor de internationale gemeenschap niet in staat was eensgezind op te treden, onder andere in het Israëliisch-Palestijnse conflict?

Alle permanente leden van de VN Veiligheidsraad (de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, China en de Sovjetunie/Russische Federatie) hebben sinds de oprichting ervan meerdere keren van hun vetorecht gebruik gemaakt. Daarbij ging het om zeer uiteenlopende kwesties. Frankrijk en het VK hebben al tientallen jaren geen veto gebruikt.

12

Kunt u aangeven hoe vaak de afzonderlijke leden van de Veiligheidsraad hun veto hebben gebruikt tegen een resolutie?

Sinds de instelling van de VN Veiligheidsraad in 1945 hebben de permanente leden als volgt gebruik gemaakt van hun vetorecht:
Verenigde Staten: 81
Verenigd Koninkrijk: 29
Frankrijk: 16
Sovjetunie/Russische Federatie: totaal 112, waarvan 90 keer Sovjetunie en 22 keer Russische Federatie
China: totaal 12, waarvan 11 keer Volksrepubliek China en 1 keer Republiek China.

Sinds 2010, het jaar waarin het verslag van de commissie-Davids verscheen, is in de VN Veiligheidsraad in totaal negentien keer gebruik gemaakt van het vetorecht. In drie gevallen is het vetorecht ingezet door de Verenigde Staten. In zestien gevallen is het vetorecht ingezet door de Russische Federatie, waarvan in zes gevallen samen met China. Als gevolg van deze veto's door de Russische Federatie en China is de VN Veiligheidsraad onder meer niet in staat geweest tot handelend optreden in Syrië en Jemen.

13

Welke experts gaan onderzoeken of de in de brief genoemde ontwikkelingen vragen om een nieuwe visie op politieke steun aan het gebruik van interstatelijk geweld door andere landen?

Het panel is op dit ogenblik nog niet definitief samengesteld, maar het kabinet is graag bereid Uw Kamer te informeren over de uiteindelijke samenstelling van het panel.

14

Kunt u de Kamer direct informeren als bekend is welke experts gaan onderzoeken of de in de brief genoemde ontwikkelingen vragen om een nieuwe visie op politieke steun aan het gebruik van interstatelijk geweld door andere landen?

Zie antwoord op vraag 13.

15

Bent u bereid de opstellers van het Davids-rapport en de Extern Volkenrechtelijk Adviseur nauw te betrekken bij het onderzoeken of de in de brief genoemde ontwikkelingen vragen om een nieuwe visie op politieke steun aan het gebruik van interstatelijk geweld door andere landen? Zo nee, waarom niet?

Het kabinet heeft nog geen besluit genomen of het, na afronding van de werkzaamheden van het panel, ook de opstellers van het Davids-rapport, de Extern Volkenrechtelijk Adviseur dan wel andere experts zal raadplegen.

16

Waarom gaat onderzocht worden of Nederland wil inzetten op internationale acceptatie van humanitaire interventie als mogelijk nieuwe rechtsgrond voor interstatelijk geweldgebruik in uitzonderlijke omstandigheden? Over wat voor «uitzonderlijke omstandigheden» gaat het hier?

Zoals bekend ziet het kabinet humanitaire interventie momenteel niet als rechtsgrond voor interstatelijk geweldgebruik. Voor de

ontwikkeling van het begrip humanitaire interventie tot een rechtsregel is het essentieel dat sprake is van een breed gedragen rechtsopvatting naast een consistente praktijk. Het kabinet concludeerde in 2013 dat hiervan geen sprake is. Acceptatie van humanitaire interventie als rechtsgrond zou mogelijk een bijdrage kunnen leveren aan het omgaan door de internationale gemeenschap met situaties van humanitair leed op grote schaal en de schending van internationale rechtsnormen. Het zou een rechtsgrond bieden om in te grijpen in situaties waarin dat als zeer wenselijk wordt gezien, maar waar momenteel geen rechtsgrond daarvoor bestaat vanwege een (dreigend) veto in de VN Veiligheidsraad. Een dergelijke nieuwe uitzondering op het interstatelijk geweldverbod zou een vergaande doorbraak in het systeem van het Handvest van de Verenigde Naties vormen, en zou daarom alleen van toepassing moeten zijn in uitzonderlijke omstandigheden. Daarvan zou sprake kunnen zijn in geval van een humanitaire noodsituatie.

17

Hoe evalueert u het «Responsibility to protect»-beleid van de VN?

Het concept «Responsibility to protect» is sedert zijn aanvaarding in 2005, binnen de kaders van het bestaande internationale recht, steeds meer verankerd in het werk van de VN. Het is gereflecteerd in 65 resoluties van de VNVR en in 30 resoluties van de VN-Mensenrechtenraad; de AVVN wijdde er in 2018 een uitgebreid thematisch debat aan; de SGVN rapporteert jaarlijks over de ontwikkelingen; de speciaal adviseur van de SGVN voor Responsibility to Protect en de speciaal adviseur voor de preventie van genocide hebben een praktijk ontwikkeld om in concrete situaties haar/zijn stem te laten horen. Het resultaat is dat deze aanpak een legitiem gespreksonderwerp en een nuttig instrument is geworden, ook al is er tegelijk een tegenstroom van landen die bezwaren blijven maken tegen het inroepen van het concept.

18

Wat is uw opvatting over de Russische en Chinese evaluatie van «Responsibility to protect» in het licht van de interventie in Libië 2011?

Landen als de Russische Federatie en China leggen de nadruk op specifieke aspecten van het VN-Handvest zoals soevereine gelijkheid van staten en niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden. Voorts menen zij dat er nog niet voldoende overeenstemming is over het concept en dat het selectief wordt toegepast. Vooral de Russische Federatie wijst regelmatig op de casus van Libië. Er is nog veel werk nodig om steun voor het concept te consolideren en te verzilveren in meer resultaten in de praktijk.

19

Maakt u een onderscheid tussen volkenrechtelijk mandaat, adequaat volkenrechtelijk mandaat en een nieuw voorstel voor het recht tot oorlog (jus ad bellum)? In welk kader van genoemde mandaten wenst u een advies van de expertgroep?

Nee. Het *ius ad bellum* is het internationaal recht dat regelt onder welke omstandigheden een staat geweld mag gebruiken tegen een andere staat. Uitgangspunt van het *ius ad bellum* is dat het gebruik van geweld in de internationale betrekkingen niet is

**toegestaan, tenzij een uitzondering van toepassing is. Dit
grondbeginsel is neergelegd in artikel 2, vierde lid, van het
Handvest van de Verenigde Naties. Indien een uitzondering van
toepassing is, is hierin de rechtsgrondslag – het «volkenrechtelijk
mandaat» – gelegen voor het gebruik van geweld. Het kabinet wil
laten onderzoeken of Nederland wil inzetten op internationale
acceptatie van humanitaire interventie als mogelijk nieuwe
rechtsgrond voor interstatelijk geweldgebruik.**