



De minister van Buitenlandse Zaken  
Drs. M.J.M. Verhagen  
Postbus 20061  
2500 EB DEN HAAG

138243 U

Den Haag, 22 mei 2007

Geachte heer Verhagen,

De Eerste Kamer heeft besloten een vervolg te geven aan de discussie over “een adequaat volkenrechtelijk mandaat” tijdens het debat naar aanleiding van de regeringsverklaring van 3 april 2007 door middel van het voorleggen van een aantal vragen van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie. Heden zijn in de vergadering van deze beide commissies onderstaande vragen voorgelegd door de fracties van CDA, PvdA, SP en ChristenUnie mede namens de SGP.

Wij verzoeken u onderstaande vragen, met het oog op een deugdelijke voorbereiding van het op 3 juli 2007 voorziene plenaire debat over dit onderwerp, uiterlijk maandag 18 juni 2007 te beantwoorden. De vragen zijn eveneens voorgelegd aan uw ambtgenoot van Defensie.

De **CDA**-fractie wil graag de volgende vragen stellen, maar verwijst om te beginnen naar haar inbreng op het punt van volkenrechtelijk mandaat in de Algemene Beschouwingen van 2003 en 2004.

1. Op welk soort missies met inzet van militairen doelt het kabinet exact in het regeerakkoord?
2. Nederland heeft beperkte middelen en capaciteiten. Maar Nederland is een rijk en een verantwoordelijk land, dat die verantwoordelijkheid ook internationaal wil

waarmaken en zich wil committeren aan de bevordering van wereldvrede. Kan het kabinet voor de komende kabinetsperiode aangeven waar zij in principe het zwaartepunt van de inzet van middelen, materieel en mankracht ziet, (uitgaande van de huidige wereldsituatie),

3. Is de minister het (nog steeds) met de CDA-fractie eens dat er daarvoor in principe vijf (hoofd)voorwaarden zijn voor deelname aan missies met inzet van Nederlandse militairen, te weten
  1. alle andere middelen zullen moeten zijn uitgeput:
  2. er dient brede steun te zijn in de in de volkerengemeenschap:
  3. de rechtvaardiging zal een grondslag moeten hebben in het Volkenrecht:
  4. acties zullen proportioneel moeten zijn:
  5. toetsingskader is leidraad en instemming van Parlement uitgangspunt en noodzaak.(die door de CDA-fractie in de basis al zijn verwoord in de algemene beschouwingen2003) waaraan voldaan zou moeten zijn, alvorens Nederlandse militaire aanwezigheid gelegitimeerd is?
4. Is de minister het met de CDA-fractie eens dat niet alleen "alle andere middelen" moeten zijn uitgeput waaronder worden verstaan niet militaire middelen aan te wenden om de veiligheid en vrijheid in de wereld te bevorderen, maar bijvoorbeeld ook tevoren (meer) aandacht besteedt moet worden aan aspecten als mensenrechten, economische politiek, klimaat en ontwikkelingssamenwerking, met het uitgangspunt dat veiligheid, stabiliteit en vrede niet alleen met geld en militair ingrijpen te verwezenlijken is.
5. Voortdurend is in de afgelopen jaren in debatten gesproken over VN hervormingen. Wat moet er volgens de Nederlandse regering nog gebeuren voordat het 60 jaar oude VN-systeem in alle opzichten voldoende toegerust is om een effectief antwoord te geven op de moderne dreigingen?
6. Vindt de regering dat het gezien de verplichtingen van Nederland richting de EU en de NAVO, de voorkeur verdient dat aldaar -in eerste instantie- de discussie gevoerd moet worden over deelname aan missies met inzet van onder meer Nederlandse militairen en dat dat overleg afgerond zou moeten zijn, in die zin dat een militair ingrijpen ook wat hen betreft gelegitimeerd is, alvorens nationaal een standpunt wordt ingenomen om zodoende verdeeldheid tussen EU/ NAVO landen te voorkomen?
7. Hoe ver is de discussie omtrent het principe van "burden sharing" in de EU/NAVO (alle schouders dienen gelijkelijk de lasten, zowel militair als financieel, te dragen) gevorderd, die de CDA-fractie een en andermaal aan de orde heeft gesteld om het free rider gedrag van sommige landen tegen te gaan?

8. In een debat in het parlementaire jaar 2004/2005 heeft er in de Tweede Kamer een discussie met minister Bot plaatsgevonden over preëemptief optreden. Het parlement heeft toen een brief van de regering ontvangen waarin de hoofdconclusie uit de rapporten van de AIV en CAVV werd onderschreven, dat het recht van zelfverdediging kan worden ingeroepen in geval van een aanval dan wel een onmiddellijke dreiging (*imminent threat*, art. 51 van het VN Handvest) en ook, in het geval van nieuwe dreigingen als terrorisme en massavernietigingswapens. Wanneer is er sprake van een onmiddellijke dreiging, waarbij ook gedacht moet worden aan nieuwe dreigingen, zoals een digitale aanval op de voor de veiligheid van een land/internationale organisatie essentiële computersystemen?
9. De regering onderschreef in bedoelde brief ook de conclusie van de AIV/CAV V dat er in het geval van preventief ingrijpen een nooduitgang moet zijn, waarbij aangetekend werd dat militair ingrijpen wel gebaseerd moet worden op een zo breed mogelijke consensus. Wat verstaat de regering daar onder een zo breed mogelijke consensus?
10. De regering onderschreef ook de aanbeveling van de AIV/CAVV dat het geen aanbeveling verdient een toetsingskader voor preëemptief optreden te ontwikkelen. Indien er geen toetsingskader komt, waarop moet dan getoetst worden zo vraagt de CDA-fractie zich af?
11. Wat verstaat de regering onder "responsibility to protect" (bijvoorbeeld ingrijpen bij ernstige mensenrecht schendingen) en onder welke voorwaarden kan daar volgens de regering sprake van zijn?

De **PvdA**-fractie wil graag de onderstaande vragen stellen:

1. Kan een definitie gegeven worden van een "adequaat volkenrechtelijk mandaat".
2. Zijn er andere mandaten denkbaar dat een aangenomen Veiligheidsraadsresolutie? Zo ja, welke?
3. Zou een in meerderheid gesteunde maar door een veto getroffen resolutie ook adequaat kunnen zijn?
4. Waarom leveren uitzonderingsgronden als humanitaire nood (cq. een dreigende genocide) of een acute dreiging die noodzaakt tot zelfverdediging, problemen op?
5. Mag worden aangenomen dat deze passages in het regeerakkoord ook betrekking hebben op het verlenen van politieke steun aan een militaire interventie van derden?

6. Zo nee, welke volkenrechtelijke uitgangspunten gelden er dan?
7. Onder welke omstandigheden zou het denkbaar zijn dat Nederland geen politieke steun verleent aan een militaire interventie van een bondgenoot, i.c. de VS?
8. Heeft de regering kennis genomen van de parlementaire onderzoeken die in Engeland en de VS hebben plaats gevonden naar de besluitvorming over de interventie in Irak? Welke lering kan uit deze onderzoeken worden getrokken?
9. Zal in een toekomstige situatie wederom gebruik worden gemaakt van vertrouwelijke rapporten van buitenlandse inlichtingendiensten? Zal wederom de MIVD gevraagd worden een eigen afweging te maken?
10. Hoe kan voorkomen worden dat achteraf zou moeten worden vastgesteld dat "met de kennis van toen" wellicht een ander besluit zou zijn genomen?
11. Op basis van welk type uitzonderingsgronden (bv. het "need-to-know"-beginsel, of de veiligheid van de staat) zou de regering niet bij machte kunnen zijn om de Kamer(s) niet aanstonds volledig te informeren?
12. Wordt er van uitgegaan dat in toekomstige situaties Nederland betrokken zal zijn bij bondgenootschappelijke consultatierondes?

De SP-fractie wil graag de volgende vragen stellen:

1. Het begrip 'adequaat volkenrechtelijk mandaat' komt niet voor in de regeringsverklaring, wél in het regeerakkoord. Nu is een regeerakkoord een overeenkomst tussen partijen die een regering steunen en een regeringsverklaring een verklaring van dé regering ten overstaan van het parlement. Is er een reden voor dit niet en wel noemen van dit begrip?
2. Welke definiëring past volgens de regering bij de aanduiding 'adequaat volkenrechtelijk mandaat'?  
Houdt de aanduiding 'adequaat volkenrechtelijk mandaat' in dat er volgens de regering ook 'niet-adequaat volkenrechtelijke mandaten' denkbaar zijn? Zo ja, welke?
3. Kent de regering concrete voorbeelden van in haar ogen 'niet-adequaat volkenrechtelijke mandaten' die gebruikt werden voor het inzetten van militaire middelen van een of meer landen tegen een of meer andere landen?
4. Houdt de aanduiding 'adequaat volkenrechtelijk mandaat' ook in dat er verschillende vormen van een dergelijk mandaat zijn volgens de regering en zo ja, welke onderscheidt

de regering dan en welke specifieke definiëring past daar dan bij?

5. Indien er meerdere vormen van ‘adequaate volkenrechtelijk mandaat’ zijn volgens de regering, hoe valt dat dan te rijmen met het Handvest van de Verenigde Naties, dat bepaalt dat een of meer landen militair geweld tegen andere landen slechts mogen inzetten in het geval van zelfverdediging of na machtiging van de Verenigde Naties?
6. Tijdens een recent debat in de Tweede Kamer ontraadde minister Verhagen van Buitenlandse Zaken een motie die stelde dat een adequaat volkenrechtelijk mandaat slechts bestaat als er sprake is van een besluit van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties dat uitdrukkelijk militair optreden autoriseert, of als er sprake is van een humanitaire noodsituatie, zoals het voorkomen van genocide, of van een acute bedreiging. Welke andere besluiten en welke andere situaties zijn er volgens de regering die zouden kunnen leiden tot de vaststelling dat er een ‘adequaate volkenrechtelijk mandaat’ is?
7. Vindt de regering dat er ook sprake kan zijn van ‘adequaate volkenrechtelijk mandaat’ als de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie, de Europese Unie of de West-Europese Unie tot inzet van militair geweld jegens niet-lidstaten zouden besluiten? Zo ja, welke redenering ligt daar dan aan ten grondslag?
8. Zijn er nog andere vormen denkbaar voor de regering van adequate volkenrechtelijke mandaten, en zo ja, welke zijn dat dan?
9. In 2003 vond de toenmalige regering dat er sprake was van een ‘adequaate volkenrechtelijk mandaat’ voor een militaire inval in Irak. Dat mandaat was volgens de regering gelegen in eerder door de Veiligheidsraad aangenomen resoluties die dateerden uit de tijd van de ‘eerste’ Golfoorlog. De toenmalige minister van Buitenlandse Zaken De Hoop Scheffer had dat standpunt al in 2002 ingenomen (toen er nog geen officieel voornemen was van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, om Irak binnen te vallen). Is de regering het ermee eens dat Nederland daarmee een bijzondere positie innam, die afweek van de positie van veel andere landen?
10. Volgens de regering is de opname in het regeerakkoord van de aanduiding ‘adequaate volkenrechtelijk mandaat’ een bevestiging van wat er al in het Toetsingskader 2001 stond. Volgens anderen laat de opname van de aanduiding juist zien dat er verandering van beleid is. In de woorden van PvdA-Tweede Kamerlid Van Dam bevestigt de opname van deze aanduiding ‘dat er met de PvdA in de regering geen steun aan een illegale oorlog’ meer mogelijk is. Welke uitleg is de juiste?
11. Was volgens de huidige regering de Nederlandse steun voor de inval in Irak in 2003 wel of niet in overeenstemming met dat Toetsingskader?

12. Volgens de minister-president, die als premier van het toenmalige kabinet in 2003 vaststelde dat er sprake was van een adequaat volkenrechtelijk mandaat om politieke steun aan de militaire inval in Irak te geven, is het mogelijk 'dat als je met de kennis van nu gaat terugkijken het heel anders had kunnen aflopen' met de Nederlandse betrokkenheid bij die oorlog. Betekent dit dat de minister-president met de kennis van nu twijfels heeft aan het bestaan destijds van een adequaat volkenrechtelijk mandaat? Zo nee wat bedoelt hij dan met deze uitspraak?
13. Volgens de toenmalige regering lag er een adequaat volkenrechtelijk mandaat ten grondslag aan de inval in Irak. Op 18/03/2003 stelde toenmalig premier Balkenende dat er voor deze inval 'aan de rechtsgrond is voldaan volgens internationaal recht'. Volgens de toenmalige regering was de Nederlandse positiebepaling gebaseerd op een sluitende redering. Kan de huidige regering die redenering nog eens laten zien en aangeven of de huidige regering de redenering van toen nu nog steeds 'sluitend' vindt en dus hanteerbaar bij het beantwoording van een mogelijk toekomstige vraag over de adequaatheid van een volkenrechtelijk mandaat?
14. Klopt het dat destijds de stelling van de toenmalige regering dat er sprake was van een adequaat volkenrechtelijk mandaat voor een inval in Irak niet gesteund werd door de Directie Juridische Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken, die op 1/3/2003 tegenover de regering verklaarde dat oude VN-resoluties niet zomaar konden worden opgevat als machtiging om een oorlog te beginnen?
15. Klopt het dat in januari 2003 de directeur Juridische Zaken van het ministerie van Defensie tegenover de regering verklaarde dat alleen een nieuwe VN-resolutie zou kunnen dienen als 'grondslag voor een rechtmatige aanval'?
16. Volgens het congres van de PvdA (17/02/07) werd de oorlog tegen Irak in 2003 'gestart onder valse voorwendselen'; volgens de fractie van de PvdA in de Tweede Kamer 'had die oorlog niet mogen beginnen en Nederland had die niet mogen steunen.' Volgens het CDA was de betreffende oorlog wel gebaseerd op een adequaat volkenrechtelijk mandaat. Kan dit verschil van mening tussen twee regeringsfracties in de toekomst problemen opleveren bij de beantwoording van de vraag of er in vóórkomende gevallen wél of niet sprake is van een adequaat volkenrechtelijk mandaat en zo ja, wat doet de regering om dat te voorkómen?
17. Hoe lang kunnen resoluties van de Veiligheidsraad als 'adequaat volkenrechtelijk mandaat' worden beschouwd? In het geval van Irak vonden de landen die uiteindelijk de militaire inval in Irak voor hun rekening namen, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, de resoluties uit de eerste Golfoorlog niet adequaat genoeg, reden voor hen om te proberen in de Veiligheidsraad een nieuwe resolutie aangenomen te krijgen, die inzet van militair geweld zou toestaan. De Nederlandse regering had toentertijd een

afwijkende positie. Is dat nog steeds zo als het gaat over de geldigheidsduur van in resoluties vervatte 'adequate volkenrechtelijke mandaten'?

18. Wanneer, en onder welke voorwaarden, kan een aanvankelijk als adequaat beschouwd volkenrechtelijk mandaat, zijn rechtskracht verliezen volgens de regering?
19. Indien Nederland een 'adequaate volkenrechtelijke mandaat' aanwezig acht, kan er dan in de ogen van de regering sprake zijn van rechtsverwerking van dat mandaat indien op basis daarvan ingezette militairen van aan de operatie deelnemende landen zich op een of andere wijze schuldig maken aan zaken die ingaan tegen het handvest van de Verenigde Naties, zoals marteling van krijgsgevangenen of aanvallen op de burgerbevolking van een land dat onder volkenrechtelijk mandaat met een militaire interventie te maken heeft gekregen? En kan zoiets leiden tot tussentijdse terugtrekking van door Nederland uitgezonden militairen?
20. Op dit moment vinden er verschillende militaire operaties plaats, die hun basis hebben in de vaststelling van het recht op zelfverdediging van de Verenigde Staten na de terroristische aanvallen van 11 september 2001. Eén daarvan is de Operation Enduring Freedom waaraan Nederland op verschillende momenten militair heeft bijgedragen, onder andere met de inzet van commando's in Afghanistan en marine-eenheden in de Indische Oceaan. Verder wordt er, als uitvloeisel van het Amerikaanse beroep op zelfverdediging, nog steeds militair gepatrouilleerd in de Middellandse Zee, een activiteit waaraan verschillende landen meewerken en ook Nederland medewerking heeft verleend. Tot wanneer kunnen op basis van de aanvallen van 11 september 2001 deze militaire operaties worden voortgezet? En is het denkbaar dat Nederland in de toekomst opnieuw militairen gaat leveren aan deze operaties met een verwijzing naar het adequate volkenrechtelijke mandaat dat er na 11 september 2001 voor deze operaties op tafel kwam?
21. Is het juist dat de Nederlandse marine militaire middelen gebruikt heeft tegen Somalische piraten op basis van haar deelname aan de Operation Enduring Freedom? Beschouwt de huidige regering OEF als 'adequaate volkenrechtelijke mandaat' voor dergelijke 'afgeleide' operaties?
22. Vereist inzet van Nederlandse militairen bij militaire missies in de toekomst een beslissing van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties of is het denkbaar dat in een situatie waarin er niet tot een besluit gekomen kan worden door het hanteren van het vetorecht door een of meer leden van de Veiligheidsraad, Nederland toch voldoende volkenrechtelijk mandaat ziet om militair optreden van landen politiek en militair te steunen?
23. De minister-president zei tijdens het debat met de Eerste Kamer naar aanleiding van de regeringsverklaring dat de regering het recht op zelfverdediging zoals ook vastgelegd in

het Handvest van de Verenigde Naties in art. 51 ook blijft onderschrijven. Betekent dit dat indien een van de NAVO-leden zich aangevallen weet of zegt te weten door een ander land en zich daarom op het recht van zelfverdediging beroept, Nederland als bondgenoot voldoende basis ziet om steun te verlenen aan militaire reacties?

24. Acht de regering het denkbaar dat indien in de toekomst een van de landen die momenteel steeds sterker gelieerd raken aan de NAVO, zoals Australië, Nieuw-Zeeland, Zuid-Korea en Japan, geconfronteerd wordt met situaties waarin zo'n land een beroep op art. 51 van het Handvest zal doen, dat kan leiden tot Nederlandse militaire steun omdat de regering ook dan vindt dat er sprake is van 'een adequaat volkenrechtelijk mandaat'?
25. Indien er in de toekomst situaties ontstaan waarin de regering van mening is dat er géén sprake is van 'adequaat volkenrechtelijk mandaat', betekent dat dan dat door de Nederlandse regering geen enkele vorm van medewerking gegeven zal worden aan militaire optredens, ook niet als dat door bondgenoten gebeurt en er een beroep op onze ondersteuning gedaan wordt, bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van luchthavens of het trein- en verkeersnetwerk of door het beschikbaar stellen van bij Nederlandse inlichtingendiensten aanwezige informatie of het beschikbaar stellen van Nederlandse marinecapaciteiten, zoals gebeurde rondom de Amerikaans-Britse interventie in Irak?
26. Tijdens het debat met de Eerste Kamer naar aanleiding van de regeringsverklaring stelde de minister-president dat 'een zeker element van casuïstische en politieke beleidsruimte voor oordelen en individuele situaties uiteindelijk altijd geboden zal zijn' bij het geven van een antwoord op de vraag of er sprake is van 'adequaat volkenrechtelijk mandaat'. Is, gezien het feit dat we het hier hebben over de internationale rechtsorde én over het in het op het spel zetten van de levens van zowel Nederlandse militairen als inwoners van andere landen, die benadering niet te minimalistisch?
27. Is de regering bereid verdergaand onderzoek mogelijk te maken naar wat er rondom de oorlog in Irak gebeurde, bijvoorbeeld door het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie in te schakelen, om zodoende beter voorbereid te zijn op toekomstige situaties?
28. Is de regering alsnog bereid om de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken alsnog te raadplegen over de vraag of er in 2003 – terugblikkend – sprake was van 'adequaat volkenrechtelijk mandaat'?
29. De minister-president heeft tijdens het debat over de regeringsverklaring met de Eerste Kamer terecht beklemtoond dat niet de regering maar de Kamer beslist over het al dan niet doen van parlementair onderzoek. Hij heeft aangegeven dat het regeerakkoord niet de fracties in de Eerste Kamer bindt. Maar is de regering alles overziende, ook niet van mening dat parlementair onderzoek wenselijk kan zijn om optimale waarheidsvinding



mogelijk te maken?

30. Volgens de columnist Bart Tromp (Elsevier, 10/3/2007) was er geen adequaat volkenrechtelijk mandaat dat rechtvaardigde dat Nederland steun gaf aan de militaire interventie in Irak. Hij zegt over het optreden van de toenmalige regering ten tijde van de inval in Irak: 'Het lijkt geen twijfel wat de uitslag van een parlementair onderzoek zou zijn. Er zou uit blijken dat de regering willens en wetens informatie en argumenten van de eigen ministeries en diensten heeft genegeerd, parlement en publieke onvolledig of ronduit verkeerd heeft ingelicht en als een hondje achter de Amerikaanse regering is aangelopen. Balkenende zou er op zijn best uit naar voren komen als een onnozel hals die zich graag van alles op de mouw laat speleden; op zijn slechtst als iemand die in een zaak van oorlog en vrede met opzet heeft gelogen. In beide gevallen zou het bewijs geleverd zijn dat hij onbekwaam is premier te zijn.'
31. Is de regering, alles afwegende, niet van mening dat besluiten voor de toekomst over inzet van Nederlandse militairen altijd onder de slagschaduw zullen komen te liggen van het verwijt dat eerdere steun van de Nederlandse regering aan militaire interventie onvoldoende onderzocht is?
- En is het met het oog daarop niet van het grootste belang in ieder geval alle beschikbare middelen te gebruiken om optimale waarheidsvinding te doen plaatsvinden en daardoor optimaal voorbereid te zijn op mogelijke toekomstige situaties waarin besloten moet worden of Nederland politieke en/of militaire steun aan militaire interventies mag verlenen?

De fractie van de **ChristenUnie** legt, mede namens **SGP**-fractie, de volgende vraag aan u voor:

3. Verstaat de regering het begrip 'volkenrechtelijk' in dit verband in puur formele zin of in materiële zin? Als een adequate reactie op een kennelijke schending van fundamentele mensenrechten door de Veiligheidsraad wordt belemmerd door een veto van een van de permanente leden, acht de regering het dan mogelijk dat een mandaat van een andere instantie, bij voorbeeld de NAVO, als adequaat wordt aangemerkt?  
*(Ter toelichting op deze vraag wordt verwezen naar het artikel van de generaal-majoor b.d. A.J. van Vuren in het Nederlands Dagblad van 27 april 2007)*

De commissies zien de antwoorden op deze vragen met belangstelling tegemoet,

Hoogachtend,

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken  
van de Eerste Kamer,

mede namens  
de voorzitter van de vaste commissie voor Defensie  
van de Eerste Kamer,

mr. J.J.A.M. van Gennip