

Vergaderjaar 2003–2004

**27 925**

## **Bestrijding internationaal terrorisme**

**Nr. 146**

### **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 september 2004

Op 20 augustus jl. heeft de regering besloten voor een periode van drie maanden een fregat ter beschikking te stellen voor de operatie Enduring Freedom. U bent hierover dezelfde dag per brief geïnformeerd (Kamerstuk 27 925 nr. 141). Verder heeft de regering op 6 september jl. schriftelijke vragen van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie over deze uitzending beantwoord (Kamerstuk 27 925 nr. 144).

Tijdens het op 6 september jl. (27 925, nr. 145) gevoerde algemeen overleg met deze commissies over onder meer dit regeringsbesluit, hebben wij toegezegd de Kamer op korte termijn schriftelijk nader te zullen informeren over een aantal aspecten van de uitzending van het fregat, waaronder de juridische aspecten. Met deze brief doen wij deze toezegging gestand.

#### **Juridische grondslag**

De terroristische aanslagen in de Verenigde Staten van 11 september 2001 worden door de internationale gemeenschap beschouwd als een gewapende aanval waartegen, mede gelet op artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties, de VS het recht op zelfverdediging toekomt. De VN-Veiligheidsraad heeft dit inherente recht op 12 september 2001 in resolutie 1368 bevestigd. Het besluit van de Noord-Atlantische Raad van 12 september 2001 om artikel 5 van het Verdrag van Washington van toepassing te verklaren, vloeit eveneens voort uit artikel 51 van het VN-Handvest. Conform dit artikel 51 hebben de VS op 7 oktober 2001 aan de Veiligheidsraad gemeld welke tegenmaatregelen zij ondernamen: op die dag begonnen de militaire acties in Afghanistan tegen het Taliban-regime.

Onder leiding van de VS werd een brede coalitie gevormd om op collectieve wijze uitvoering te geven aan het recht op zelfverdediging. Deze internationale coalitie, waarvan ook Nederland deel uitmaakt, is verwik-

keld in een gewapend conflict. De gevechtshandelingen zijn niet gericht tegen Afghanistan of de bevolking van Afghanistan, maar tegen de groeperingen die verantwoordelijk zijn voor, of medeplichtig aan, de aanslagen van 11 september 2001: Al Qa'ida en de Taliban. Deze strijd is nog niet voorbij. Zolang de terroristen van Al Qa'ida binnen en buiten Afghanistan hun aanvallen voortzetten, zal ook de noodzaak tot zelfverdediging, en daarmee de noodzaak tot tegenmaatregelen, blijven bestaan. De VN-Veiligheidsraad bevestigde op 30 januari jl. in resolutie 1526 nogmaals het belang van de strijd tegen het terrorisme.

De VS beschouwen als doel van de operatie Enduring Freedom het bestrijden van internationale terroristische netwerken. De Nederlandse militaire bijdrage aan de operatie Enduring Freedom is een direct gevolg van de aanslagen op de Verenigde Staten, en gekoppeld aan de strijd tegen Al Qa'ida en Taliban. Alleen op deze basis beschikken de Nederlandse militairen die in dit kader worden ingezet, over bevoegdheden die voortvloeien uit het oorlogsrecht. De Nederlandse militaire bijdrage kan niet zonder meer worden ingezet in de «global war on terror».

### **Betrokkenheid parlement**

Bij de Nederlandse bijdrage aan operatie Enduring Freedom is de verdedigingstaak aan de orde, de eerste doelomschrijving van artikel 97 van de Grondwet. Dit vloeit voort uit de toepassing van artikel 51 van het VN-Handvest en het van kracht verklaren van artikel 5 van het Verdrag van Washington.

De Nederlandse bijdrage aan het optreden van de internationale coalitie valt niet onder artikel 96 van de Grondwet. Er is immers geen sprake van een in-oorlog-verklaring op grond van artikel 96.

Evenmin valt het optreden onder de tweede doelomschrijving van artikel 97 van de Grondwet, inzet van de krijgsmacht ten behoeve van de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde. Daarmee is tevens artikel 100 van de Grondwet niet van toepassing, evenmin als het Toetsingskader 2001. De regering heeft hierbij overigens steeds betoogd dat zij, ook in gevallen waarin artikel 100 van de Grondwet formeel niet van toepassing is, het parlement zoveel mogelijk in de geest van dat artikel en van het Toetsingskader zal informeren. Dit is ook gebeurd.

### **Doel van de maritieme operatie**

Met de operatie Enduring Freedom, die leidde tot de val van het Taliban-regime in Afghanistan, werd een zware slag toegebracht aan het door de Taliban gesteunde terreurnetwerk van Al Qa'ida. Het Al Qa'ida-netwerk blijft echter een gevaar vormen, zowel in Afghanistan zelf als in de regio daar omheen.

Het Al Qa'ida-netwerk is onder meer actief in de regio rond de Perzische Golf. Het ontzeggen aan dit netwerk van de communicatieroutes over zee vormt een belangrijk onderdeel van de bestrijding ervan. Met de mogelijkheid dat schepen worden doorzocht door eenheden van de operatie Enduring Freedom, wordt het gebruik van de zeeroutes door terroristen bemoeilijkt en is Al Qa'ida gedwongen zich meer over land te verplaatsen. Dit beperkt de speelruimte van de terroristen aanzienlijk.

Daarnaast speelt smokkel over zee van drugs en wapens een aanzienlijke rol bij de financiering van terroristische activiteiten van het Al Qa'ida-netwerk. Met het optreden op zee wordt deze smokkel bestreden, waardoor ook indirect een bijdrage wordt geleverd aan de bestrijding van het

terrorisme. Door de inzet van maritieme eenheden wordt verder meer inzicht verkregen in de bewegingen over zee van leden van het Al Qa'ida-netwerk en degenen die hen ondersteunen.

### **Hernieuwde inzet van het fregat**

In de evaluatie van de Nederlandse bijdragen aan de operatie Enduring Freedom (Kamerstuk 27 925 nr. 135), die de Kamer op 12 juli jl. toeging, is nader ingegaan op de juridische basis, de taakstelling, de operationele opdrachten en de risico's die samenhangen bij de Nederlandse militaire inzet in het kader van de operatie Enduring Freedom tot en met september 2003.

Zoals vermeld vinden de activiteiten in het kader van de operatie Enduring Freedom plaats op basis van het recht op (collectieve) nationale zelfverdediging. Daarmee kan deze operatie worden aangemerkt als een gewapend conflict, waarbij Al Qa'ida en de Taliban zijn aan te merken als vijandelijke partijen in dat conflict. Inzet van een fregat in het kader van operatie Enduring Freedom in de wateren rondom het Arabische schiereiland valt dan ook onder het oorlogsrecht.

Het optreden in de territoriale wateren en havens van andere staten is, voorzover daartoe al een juridische grondslag aanwezig is, voorbehouden aan de betreffende kuststaat of havenstaat. Op grond van hun deelneming aan de operatie Enduring Freedom hebben marineschepen geen bevoegdheid om in deze zones boardings uit te voeren.

Op volle zee vallen koopvaardischepen onder de jurisdictie van hun vlaggenstaat en kunnen zij, behoudens specifieke operaties ter handhaving van een VN-embargo, derhalve alleen door militairen van andere staten worden onderzocht indien de vlaggenstaat daarmee instemt.

Hierop bestaan twee uitzonderingen:

1. een verdenking van het plegen (of hebben gepleegd) van limitatief in het VN-Zeerechtverdrag opgenomen internationale misdrijven (waaronder piraterij);
2. controle ter bevestiging van de neutrale status tijdens een gewapend conflict.

Het oorlogsrecht dat van toepassing is op zee geeft de strijdende partijen onder andere de bevoegdheid om koopvaardischepen in het oorlogsgebied te inspecteren teneinde de neutraliteit van die schepen te verifiëren. Het vervoer van personen of middelen van de vijand levert in de meeste gevallen een schending op van die neutraliteit. Bij verzet door het koopvaardischip tegen legitieme controle ontstaat de verdenking dat het schip niet (meer) neutraal is. Bij inspecties treden overigens alle maritieme eenheden van de operatie Enduring Freedom zoveel mogelijk op met instemming van de vlaggenstaat van het te onderzoeken koopvaardischip.

Het fregat zal worden ingezet van begin oktober a.s. tot medio januari 2005 in het oostelijk deel van de wateren rond het Arabisch schiereiland zoals de Perzische Golf, de Straat van Hormuz en de Golf van Oman. De taken en bevoegdheden van het fregat zullen dezelfde zijn als bij de vorige inzet voor Enduring Freedom. Het gaat hierbij om het uitvoeren van waarnemingen en inlichtingenverzameling teneinde eventuele verplaatsingen van terroristische groeperingen en wapentransporten te signaleren, en smokkelactiviteiten tegen te gaan. Daarnaast zal het fregat escorte- en beveiligingstaken verrichten waarbij hoofdzakelijk sprake zal zijn van het escorteren en beveiligen van koopvaardischepen, en van militaire schepen die beveiliging behoeven zoals bevoorradingschepen. Met

name in de nauwe passage door de Straat van Hormuz is dergelijke beveiliging gewenst.

Verder zal de commandant van het fregat in het kader van «Maritime Interdiction Operations» boardings kunnen uitvoeren indien de gezagvoerder van het te onderzoeken schip zich daar niet tegen verzet. Voor de te hanteren procedure rond boardings verwijzen wij naar de brief van 28 maart 2002 (Kamerstuk 27 925 nr. 53).

### **Bevelsstructuur**

Het Amerikaanse «Central Command» in Tampa (Florida) heeft het bevel over de operatie Enduring Freedom. Het maritieme hoofdkwartier van Central Command (Naval Forces Central Command, NAVCENT) is gevestigd in Bahrein. Nederland is als coalitiepartner betrokken bij de regelmatige bijstelling van het maritieme operatieplan van de operatie Enduring Freedom.

De gebiedsverantwoordelijkheid voor de maritieme operaties van de operatie Enduring Freedom is onderverdeeld over een aantal «Task Forces». Regelmatig wordt het bevel over een van deze Task Forces gevoerd door een van de landen die een maritieme bijdrage leveren.

Nederland is bij de operatie Enduring Freedom op verschillende plaatsen vertegenwoordigd. In het hoofdkwartier in Tampa is een Nederlands liaisonteam gevestigd onder leiding van een officier met de rang van brigadegeneraal of equivalent. Dit liaisonteam wordt dagelijks uitgebreid geïnformeerd over lopende operaties waaronder de operatie Enduring Freedom. Verder kan Nederland via dit liaisonteam met de Amerikaanse militaire autoriteiten overleg plegen over de details van de inzet, en de voorwaarden communiceren waaronder Nederlandse militaire eenheden ter beschikking worden gesteld.

Bij het maritieme hoofdkwartier in Bahrein wordt een Nederlandse officier geplaatst die namens de chef Defensiestaf fungeert als de hoogste Nederlandse militair vertegenwoordiger ter plaatse («Senior National Representative», SNR). Deze Nederlandse officier wordt gedetailleerd geïnformeerd over het verloop van de maritieme operaties.

Zoals bekend behoudt Nederland bij uitzendingen altijd «full command» over de uitgezonden eenheden. Dit «full command» berust – onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Defensie – bij de chef Defensiestaf, die aan de commandant van het fregat een mandaat verleent voor de inzet van het schip. De Nederlandse SNR bij het hoofdkwartier in Bahrein heeft onder meer tot taak er op toe te zien dat de opdrachten die de maritieme commandant van de operatie Enduring Freedom geeft aan het fregat, vallen binnen dit mandaat. Verder vraagt de commandant van het fregat in bijzondere situaties toestemming aan de SNR indien hij meent te moeten handelen buiten zijn mandaat. Mocht het krijgen van toestemming zeer urgent zijn, kan de commandant van het fregat rechtstreeks contact opnemen met de Defensiestaf in Den Haag. Met deze regelingen is verzekerd dat Nederland voldoende controle heeft over de inzet van het fregat.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
B. R. Bot

De Minister van Defensie,  
H. G. J. Kamp