

Vergaderjaar 2004–2005

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

Nr. 166

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 maart 2005

Zoals in de brief van 25 februari aan de Tweede Kamer is aangegeven, vindt de inzet van Special Forces waartoe door de regering is besloten plaats in het kader van operatie Enduring Freedom, gebaseerd op artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties. Graag voldoe ik in deze brief aan het verzoek om nadere explicitering van deze rechtsbasis, als toegezegd in het debat van 8 maart 2005. Voor de goede orde bevestig ik de intentie van de regering, zoals uitgesproken tijdens het debat van 8 maart jl., om bij uitzendingen in het kader van de Operatie Enduring Freedom zoveel mogelijk in de geest van artikel 100 Grondwet te handelen.

De terroristische aanslagen in de Verenigde Staten van 11 september 2001 worden door de internationale gemeenschap beschouwd als een gewapende aanval waartegen de VS het recht op zelfverdediging toekomt zoals neergelegd in artikel 51 van het VN-Handvest. 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, en laat zien dat alle NAVO-lidstaten de aanslagen op 11 september 2001 zien als een geval dat een beroep op zelfverdediging mogelijk maakt. 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. Andere landen die in het kader van het in artikel 51 erkende recht op collectieve zelfverdediging deelnemen aan deze coalitie hebben evenals de VS hierover gerapporteerd aan de Veiligheidsraad. Nederland heeft dit gedaan op 6 december 2001. Deze internationale coalitie, waarvan ook Nederland deel uitmaakt, is verwickeld 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. 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 de Taliban.

Het in artikel 51 van het VN-Handvest neergelegde recht op individuele of collectieve zelfverdediging bevat enkele criteria waaraan moet worden voldaan door staten die dit recht inroepen.

Ten eerste moet sprake zijn van een gewapende aanval. Hiervan was sprake in het geval van de terroristische aanslagen op 11 september, zoals ook is erkend in resolutie 1368.

Ten tweede bepaalt artikel 51 dat het recht op zelfverdediging ophoudt te bestaan zodra de Veiligheidsraad de noodzakelijke maatregelen heeft genomen ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid. Weliswaar heeft de Veiligheidsraad een aantal maatregelen genomen betreffende Afghanistan, in het bijzonder de besluiten betreffende de International Security Assistance Force for Afghanistan (ISAF), maar deze maatregelen gaan niet zover dat zij het recht op zelfverdediging in dit geval doen ophouden te bestaan. Het mandaat van ISAF strekt zich immers niet primair uit tot het optreden tegen de groeperingen die verantwoordelijk zijn voor, of medeplichtig aan, de aanslagen van 11 september 2001.

Ten derde kent artikel 51 het procedurele vereiste dat de maatregelen die door de lidstaten zijn genomen bij de uitoefening van het zelfverdedigingsrecht

- onverwijld ter kennis van de Veiligheidsraad moeten worden gebracht, en
- op geen enkele wijze de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad ingevolge het Handvest aantasten om te allen tijde die maatregelen te nemen die de Raad noodzakelijk oordeelt voor de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid.

Ook aan dit criterium is voldaan. Door Nederland is aan de Veiligheidsraad gerapporteerd, en de genomen maatregelen hebben de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad onaangetaast gelaten. Niet alleen heeft de Veiligheidsraad expliciet het recht op zelfverdediging erkend in de daags na de terroristische aanslagen in de VS aangenomen resolutie 1368; ook is in de relevante resoluties betreffende ISAF aandacht gegeven aan de relatie tussen de in Afghanistan plaatsvindende zelfverdedigingsoperaties en ISAF. Zo bevestigt resolutie 1563 (2004) expliciet resolutie 1368 en verzoekt zij ISAF voort te gaan met *close consultations* met, onder meer, de Enduring Freedom coalitie.

Naast de in artikel 51 genoemde criteria is algemeen erkend dat zelfverdedigingsacties op grond van internationaal gewoonterecht moeten voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit. De eis van noodzakelijkheid komt er, kort gezegd, op neer dat de uit te voeren acties noodzakelijk moeten zijn om de in artikel 51 genoemde gewapende aanval af te slaan. De eis van proportionaliteit betekent dat de uit te voeren acties naar aard, omvang en intensiteit in verhouding dienen te staan tot deze aanval. Aan deze eisen wordt in dit geval voldaan. De ter beschikking gestelde Special Forces zijn als onderdeel van operatie Enduring Freedom noodzakelijk bij het optreden tegen de groeperingen die verantwoordelijk zijn voor, of medeplichtig aan, de aanslagen van 11 september 2001, en zijn maatregelen die in redelijke verhouding staan tot de noodzaak deze groeperingen te bestrijden.

De hierboven aangegeven criteria dienen ook ter vaststelling van het moment waarop niet langer een beroep op het zelfverdedigingsrecht mag worden gedaan. Thans is dit moment nog niet bereikt. Ook de Afghaanse president Karzai heeft in zijn inaugurele rede op 7 december 2004 aange-

geven dat de strijd tegen het terrorisme in Afghanistan nog niet ten einde is, en dat de behoefte aan internationale inzet daarbij vooralsnog blijft bestaan.

De conclusie dient derhalve te worden getrokken dat het op basis van de gewapende aanval op de VS van 11 september 2001 conform artikel 51 van het VN-Handvest ontstane recht op zelfverdediging zal blijven bestaan zolang

1. er sprake is van een reële dreiging van voortgezette of hernieuwde grensoverschrijdende gewapende aanvallen vanuit bases van Al Qa'ida en de Taliban in Afghanistan
2. er geen redelijke alternatieve middelen/mogelijkheden bestaan om deze dreiging adequaat weerstand te bieden (vereiste van noodzakelijkheid)
3. er met gerichte en qua aard, omvang en intensiteit gepaste middelen wordt opgetreden (eis van proportionaliteit), en
4. de Veiligheidsraad niet besloten heeft zelf maatregelen te nemen tot handhaving van de internationale vrede en veiligheid.

Uiteraard zal de regering bij de Nederlandse deelname aan acties in Afghanistan in het kader van operatie Enduring Freedom genoemde voorwaarden voor een legitieme uitoefening van het zelfverdedigingsrecht voortdurend in het oog houden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot