
Vergaderjaar 2012–2013

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 1263

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juni 2013

Hierbij bied ik u conform uw verzoek van 29 mei jl. (Handelingen II 2012/13, nr. 88) de brief aan over de volkenrechtelijke aspecten van het sanctieregime tegen Syrië.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Wapenembargo Syrië

In navolging van het verslag van de Raad Buitenlandse Zaken van 27 mei 2012 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1258) stuur ik u hierbij nadere informatie over de EU- en internationaalrechtelijke aspecten die verbonden zijn met het besluit van de Raad tot vernieuwing van het EU-sanctiepakket tegen Syrië voor een periode van twaalf maanden, met uitzondering van het wapenembargo, en de verklaring van de Raad betrekking hebbende op de mogelijke export van militaire uitrusting naar Syrië. In deze brief zijn zowel de interne beleids- en juridische adviezen als juridische zienswijzen van onder andere de Juridische Dienst van de Raad meegenomen.

Algemeen

Het kabinet spreekt zijn grote zorg uit over de alsmaar verslechterende humanitaire situatie in Syrië. Het conflict heeft aan ruim 80.000 mensen het leven gekost. Volgens UNHCR hebben 6,8 miljoen Syriërs humanitaire assistentie nodig. Bovenop de 4,25 miljoen ontheemden binnen Syrië zijn 1,4 miljoen mensen het land inmiddels ontvlucht. De verdergaande regionalisering van het conflict is buitengewoon zorgelijk; Libanon lijkt steeds meer in het conflict gezogen te worden en ook Jordanië heeft aangegeven te vrezen voor interne instabiliteit. Het conflict kan alleen via een politiek akkoord worden beëindigd. Het kabinet verwelkomt het initiatief van de Amerikaanse en Russische ministers van Buitenlandse Zaken Kerry en Lavrov voor een internationale conferentie van vertegenwoordigers van regering en oppositie («Geneve-II» besprekingen) met als doel een politieke oplossing te vinden. Het kabinet moedigt zowel de Syrische regering als de oppositie aan zich in te spannen om een politieke oplossing te bereiken.

Discussie wapenembargo

Door gebrek aan consensus binnen de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties bestaan er geen VN-wapenembargo of andere VN-sancties tegen Syrië. Om die reden heeft de EU in mei 2011 zelf een algemeen wapenembargo ingesteld. Het kabinet is van mening dat een VN-gesanctioneerd wapenembargo nog altijd wenselijk is. Met een VN-wapenembargo zou kunnen worden voorkomen dat de huidige, onwenselijke, situatie voortduurt dat derde landen zware wapensystemen aan het regime van Assad blijven leveren, zich daarbij beroepend op het internationaal recht. Het sturen van wapens aan een repressief regime dat vele tienduizenden doden op zijn geweten heeft is in de ogen van het kabinet volstrekt verwerpelijk. Het kabinet is van mening dat het sturen van meer wapens naar de regio een politieke oplossing van het conflict niet dichterbij brengt.

De Raad besloot in februari 2013 tot uitzonderingen op het wapenembargo ten behoeve van bescherming van de burgerbevolking. Hierbij is de Syrische Oppositie Coalitie (SOC) expliciet genoemd als organisatie waaraan materieel van niet-dodelijke aard geleverd kon worden (bv. scherfvesten, nachtkijkers). Ook werd een uitzondering gemaakt om aan de Coalitie training en advies te kunnen geven over militair materieel ten behoeve van de bescherming van burgers.

Als bekend besloot de Raad op 27 mei jl. tot verlenging van de sancties tegen Syrië, met uitzondering van het wapenembargo. Vooral Frankrijk en het VK willen met dit politieke signaal zowel de constructieve deelname van de Coalitie aan de Geneve-II besprekingen bevorderen, als de druk op Assad opvoeren om zich tijdens de Geneve-II-besprekingen constructief op te stellen. Nederland heeft zich tezamen met onder andere Duitsland

intensief ingespannen om een compromis te bereiken, wetende dat zonder consensus op 1 juni 2013 het gehele sanctiepakket tegen Syrië zou komen te vervallen.

De lidstaten maakten over de mogelijke export naar Syrië van militair materieel separate afspraken, die in de Raadsverklaring van 27 mei zijn vastgelegd. Daarin is afgesproken dat het leveren van militair materieel alleen ten gunste mag komen van de *Syrian National Coalition for Opposition and Revolutionary Forces* en bedoeld moet zijn voor de bescherming van burgers. Lidstaten die militaire uitrusting leveren, moeten tegelijkertijd beschikken over adequate waarborgen om misbruik tegen te gaan, met name in de vorm van informatie over het eindgebruik en de eindbestemming van te leveren goederen. Verzoeken om exportvergunningen zullen van geval tot geval moeten worden beoordeeld, met inachtneming van de criteria van het wapenexportbeleid dat op EU-niveau is overeengekomen (Gemeenschappelijke Positie 944/2008).

Volkenrechtelijke aspecten

Het vervallen van het EU-wapenembargo is geen schending van internationaal recht. Er bestaat immers geen internationaalrechtelijke plicht een wapenembargo in te stellen. Het volkenrechtelijk uitgangspunt is het verbod op de inmenging in de interne aangelegenheden van andere staten. Dit non-interventiebeginsel is internationaal gewoonterecht en is ook vastgelegd in verschillende internationale instrumenten. Het steunen van gewapende oppositie met militair materieel en het verzorgen van training vallen onder dit verbod. Uitzonderingen op het non-interventiebeginsel zijn mogelijk op basis van een mandaat van de Veiligheidsraad (Hoofdstuk VII van het VN Handvest), of indien de betreffende staat hiermee instemt. Deze beide situaties zijn in Syrië niet aan de orde.

Het kabinet heeft er begrip voor dat, in het geval van afnemende legitimiteit van het zittende regime en toenemende legitimiteit van de gewapende oppositie, het non-interventie beginsel onder druk komt te staan. Inmiddels hebben meer dan 100 landen de SOC erkend als de legitieme vertegenwoordiger van de Syrische bevolking. Ook de EU heeft de Coalitie erkend als «legitimate representatives of the Syrian people» en heeft in EU-sanctiebesluiten en verordeningen (onder andere bij de uitzonderingen ten gunste van de gematigde oppositie die zijn gemaakt ten aanzien van de olie-, energie-, en financiële sancties tegen Syrië en bij de uitzondering op het wapenembargo voor niet-dodelijk materieel) expliciet naar de SOC verwezen in deze hoedanigheid. Het erkennen van een gewapende oppositie als legitieme vertegenwoordiger van een volk is overigens een politieke aangelegenheid die geen volkenrechtelijke implicaties heeft.

Het regime Assad heeft zich de afgelopen jaren veelvuldig schuldig gemaakt aan grootschalige en grove mensenrechtenschendingen en heeft gefaald in de bescherming van de eigen bevolking. Het gebrek aan legitimiteit van het regime van Assad en de brede erkenning van de SOC als legitieme vertegenwoordiger van het Syrische volk brengen het kabinet tot het oordeel dat het leveren van militair materieel aan de SOC in uitzonderlijke gevallen en onder specifieke voorwaarden niet in strijd zou behoeven te zijn met het internationale recht. Een dergelijke afweging zal door het land in kwestie van geval tot geval moeten worden gemaakt in het licht van de specifieke omstandigheden. Daarbij speelt de proportionaliteit van de eventuele activiteiten, waaronder een afweging van de exacte militaire aard van het te leveren militair materieel een belangrijke rol. Het kabinet benadrukt dat Nederland op dit moment niet voornemens

is wapens aan Syrië te leveren, omdat het weinig merites ziet in het brengen van nog meer wapens naar de regio.

Wapenexportbeleid

Een mogelijk besluit om wapens te leveren moet worden getoetst aan de criteria van het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenleveranties (Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB). Dat is ook zo in de Verklaring van de Raad vastgelegd. Het Gemeenschappelijk Standpunt betreft gezamenlijk EU-beleid en is juridisch bindend voor de lidstaten op basis van het EU Verdrag. De lidstaten bepalen zelf in welke gevallen een uitvoervergunning voor aanvragen is vereist (artikel 1, lid 2). Het besluit over de afgifte van een exportvergunning is een nationale (artikel 4 lid 2). De Commissie kan geen infractieprocedure starten. Het EU-Hof is niet bevoegd zich over het Gemeenschappelijk Standpunt uit te spreken (artikel 275 VWEU). Het kabinet is van mening dat op dit beleidsterrein geen nieuwe bevoegdheden naar EU-niveau moeten worden overgedragen.

Als eerder gesteld is Nederland niet voornemens militair materieel aan Syrië te leveren. Het kabinet zou, indien de vraag zich zou voordoen, op basis van de criteria van Gemeenschappelijk Standpunt 944, in het bijzonder criterium 2 (mensenrechten) en criterium 3 (situatie van gewapend conflict), onder de huidige omstandigheden zeer waarschijnlijk niet tot een positief besluit komen. Lidstaten hebben conform het Gemeenschappelijk Standpunt de mogelijkheid zelf een afweging te maken.

Het kabinet blijft tegelijkertijd actief richting landen die mogelijk wapens aan Syrië zouden willen leveren uitdragen dat het brengen van meer wapens naar Syrië geen oplossing voor het conflict is. Nederland blijft zowel bilateraal als in EU- en VN-verband bepleiten dat alle energie wordt gegeven aan het naderbij brengen van een politieke oplossing van het conflict.