

Vergaderjaar 2011–2012

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 192

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2012

Naar aanleiding van de toezegging van de minister van Buitenlandse Zaken in het algemeen overleg over de eindevaluatie van de Nederlandse inzet in Uruzgan op 16 februari jl. (Kamerstukken II 27 925, nr. 454), sturen wij u een beleidsnotitie over de bescherming van de burgerbevolking in gewapende conflicten.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

De minister van Defensie,
J. S. J. Hillen

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Beleidsnotitie bescherming van de burgerbevolking in gewapende conflicten

Naar aanleiding van de toezegging van de minister van Buitenlandse Zaken in het algemeen overleg over de eindevaluatie van de Nederlandse inzet in Uruzgan op 16 februari jl., sturen wij u een beleidsnotitie over de bescherming van de burgerbevolking in gewapende conflicten.

1. Inleiding

In gewapende conflicten heeft de burgerbevolking vaak ernstig te lijden onder geweld, ondanks de verplichting van strijdende partijen om burgers en burgerobjecten te beschermen en te ontzien. Deze verplichting vloeit voort uit het humanitair oorlogsrecht. Strijdende partijen kunnen of willen vaak geen verantwoordelijkheid nemen voor de bescherming van hun burgers, terwijl duurzame vrede en wederopbouw niet mogelijk zijn zonder die bescherming. De zorgelijke trends van de afgelopen jaren, waaronder de proliferatie van geweld door niet-statelijke actoren en de toename van oorlogvoering in dichtbevolkte (stedelijke) gebieden, en het doelbewust aanvallen van burgers als oorlogsmethode, zetten door. Het aantal burgerslachtoffers in gewapende conflicten, onder wie veel vrouwen en kinderen, is de afgelopen jaren dan ook verder toegenomen. Nederland onderkent dit probleem al geruime tijd, zowel in het kader van conflictpreventie als bij het tegengaan van de gevolgen van gewapende conflicten, in het bijzonder voor vrouwen en kwetsbare groepen. De regering meent dat activiteiten ter bescherming van de burgerbevolking vanuit moreel oogpunt van belang zijn. Ze leveren een wezenlijke bijdrage aan de stabilisering van een conflict en betere sociale en economische vooruitzichten. Ook heeft de regering op basis van artikel 90 van de Grondwet de plicht de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. Kortom, de bescherming van burgers is een belangrijk thema in het Nederlandse buitenlandse beleid op het gebied van conflicthantering.

In deze beleidsnotitie wordt toegelicht hoe de bescherming van burgers verankerd is in het Nederlandse beleid aan de hand van een aantal beleidslijnen. Deze beleidsnotitie moet worden gezien in samenhang met de Kamerbrief Veiligheid en Rechtsorde (Kamerstuk 32 605, nr. 94), waarin de Nederlandse inzet op het gebied van conflictpreventie en vredesopbouw in prioritaire landen uiteengezet is.

2. Bescherming van burgers: van theorie naar praktijk

Conceptuele ontwikkeling

De internationale aandacht voor de bescherming van burgers in gewapende conflicten komt vooral tot uiting in het werk van de Verenigde Naties (VN). De VN bespreekt en ontwikkelt richtlijnen en instrumenten op dit gebied.¹ Zowel het rapport «Charting a New Horizon» als het gezaghebbende Brahimi-rapport beschouwen het vermogen van de VN om burgers te beschermen als bepalend voor de geloofwaardigheid en legitimiteit van de organisatie.² In de afgelopen jaren heeft de VN-Veiligheidsraad de bescherming van burgers verschillende keren als hoofddoel gedefinieerd in het mandaat voor internationale interventies.³ Maar ook buiten internationale interventies en de VN-Veiligheidsraad is de VN dagelijks actief op het gebied van de bescherming van burgers, bijvoorbeeld door het bieden van bescherming aan vluchtelingen en ontheemden via o.a. het verlenen van humanitaire hulp. Het beleid ten aanzien van de bescherming van de burgerbevolking in gewapende conflicten is internationaal nog in ontwikkeling. Er bestaat geen internationaal geaccepteerde definitie. In rapporten en mandaten

¹ «DPKO/DFS Operational Concept on the Protection of Civilians in UN Peacekeeping Operations» (New York, UN, 2010).

² «A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping» (NY, DPKO/DFS, 2009) en «Report of The Panel on UN Peacekeeping Organisations. The Brahimi report» (New York, UN, 2000).

³ Oa VNVR resoluties 1925 (MONUSCO), 1970 (Libië) en 1996 (UNMISS).

van de VN worden enkel omschrijvingen gegeven¹. Het *Inter-Agency Standing Committee*, het humanitaire coördinatieorgaan van de humanitaire partners van de VN (niet als zodanig onderdeel van de VN), heeft de bescherming van burgerbevolking in gewapende conflicten ruim gedefinieerd als: «all activities aimed at ensuring full respect for the rights of the individual in accordance with the letter and spirit of the relevant bodies of law (i.e. human rights law, international humanitarian law and refugee law)». ² «Bescherming» wordt in dit kader omschreven als: «Any activity...aimed at creating an environment conducive to respect for human beings, preventing or alleviating the immediate effects of a specific pattern of abuse, and restoring dignified conditions of life through reparation, restitution and rehabilitation».

Actoren

De *primaire* verantwoordelijkheid in het kader van de bescherming van burgers ligt bij de strijdende partijen in een gewapende conflicten (staten of georganiseerde gewapende groepen). De VN-Veiligheidsraad kan vredes- of wederopbouwmissies autoriseren waarbij de VN, regionale organisaties of groepen staten (militaire) middelen kunnen aanwenden om burgers te beschermen.

Humanitaire organisaties, zoals gespecialiseerde organisaties van de VN, niet-gouvernementele organisaties en de Internationale Rode Kruis Beweging, opereren op basis van eigen standaarden en uitgangspunten (onder de paraplu van het humanitair oorlogsrecht).³ Zij kunnen staten en andere bij het gewapend conflict betrokken partijen wijzen op hun verplichtingen met betrekking tot de bescherming van de burgerbevolking en pleiten voor toegang voor humanitaire hulpverleners. Bij humanitaire operaties wordt voor het verlenen van humanitaire hulp alleen (buitenlandse) militaire capaciteit ingezet als de strijdende partijen en civiele organisaties hiertoe niet in staat zijn (het *last resort* principe).⁴

Juridisch kader

De plicht tot de bescherming van burgers in gewapende conflicten berust op bepalingen uit het humanitair oorlogsrecht, mensenrechtenverdragen en het vluchtelingenrecht:

- Het humanitair oorlogsrecht bevat regels die om humanitaire redenen de gevolgen van gewapende conflicten proberen te beperken. Personen, onder wie burgers, die niet, of niet langer, deelnemen aan de vijandelijkheden mogen, net als civiele objecten, niet worden aangevallen. Burgers dienen te worden ontzien en beschermd. Aanvallen op militaire doelen waarbij schade dreigt voor burgers, mogen alleen plaatsvinden indien deze schade niet disproportioneel is ten opzichte van het militaire voordeel. Tevens dienen strijdende partijen humanitaire hulp toe te staan aan de getroffen burgerbevolking, indien daarin onvoldoende wordt voorzien.
- Mensenrechten gelden ook in gewapende conflicten, behoudens internationaalrechtelijk erkende uitzonderingen. Van sommige mensenrechten, zoals bijvoorbeeld het verbod op marteling, mag zelfs in een noodtoestand niet worden afgeweken. Indien in een gewapend conflict zowel het humanitair oorlogsrecht als een mensenrechtenverdrag van toepassing is, is bij conflicterende bepalingen het humanitair oorlogsrecht leidend.
- Het vluchtelingenrecht biedt speciale bescherming aan personen die hun land of woonplaats zijn ontvlucht om te ontsnappen aan onrechtmatige vervolging of geweld. Het garandeert onder andere dat vluchtelingen die vrezen voor lijf en leden bij terugkeer naar hun land van herkomst niet mogen worden teruggestuurd.

¹ Onder andere «Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict» (New York, UN, 2012), VN VR resolutie 1 856 (2008) en 1996 (2011).

² Inter-Agency Standing Committee, 2001.

³ Zie bijvoorbeeld: The Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief.

⁴ *Oslo Guidelines for the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief* en «Guidelines of Military and Civil Defence Assets (MCDA) To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies», 1994 en 2003.

- De meest ernstige schendingen van het humanitair oorlogsrecht en mensenrechten, namelijk genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en het misdrijf agressie, zijn strafbaar gesteld onder het internationaal strafrecht. Verdachten van dergelijke misdrijven kunnen onder voorwaarden door nationale en internationale tribuna-
len worden berecht.

De relatie met «Responsibility to Protect»

In het debat over de bescherming van burgers in gewapende conflicten wordt ook vaak de *Responsibility to Protect* genoemd. Dit concept richt zich op voorkoming van vier internationale misdrijven – genocide, oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid en etnische zuiveringen. Het begrip bescherming van burgers in gewapende conflicten, zoals verwoord in VN-verband, omvat alle activiteiten die kunnen worden ondernomen om de veiligheid en waardigheid van mensen te verbeteren, maar is beperkt tot situaties van gewapende conflicten. De concepten hebben dus een verschillende achtergrond maar zijn wel gebaseerd op gemeenschappelijke uitgangspunten. Zo ligt de nadruk op het voorkomen van schendingen van het toepasselijk recht. Verder hebben internationale actoren een ondersteunende rol en er bestaat eensgezindheid dat de bescherming van burgers in gewapende conflicten en de *Responsibility to Protect* niet per definitie gepaard gaan met een militaire interventie.

De bescherming van de burgerbevolking in de praktijk

De meeste crisisbeheersings- en vredesmissies, zowel van de VN, de NAVO als de EU, zijn gebaseerd op een resolutie van de VN-Veiligheidsraad. Daarin is de bescherming van de burgerbevolking vaak expliciet opgenomen als onderdeel van het mandaat. De casus van Liberia, waar in 2003 de VN-missie UNMIL van start is gegaan, is een goed voorbeeld van hoe internationale actie op het gebied van de bescherming van de burgerbevolking een bijdrage kan leveren aan een stabiele en duurzame vrede in een land. Een van de taken van UNMIL is de bescherming van burgers. De ondersteuning aan de Liberiaanse regering in de vorm van de robuuste houding en zichtbaarheid van UNMIL-militairen, de verleende humanitaire hulp aan vluchtelingen en ontheemden en de ondersteuning van donoren aan de opbouw van de veiligheidssector heeft ertoe bijgedragen dat de veiligheidssituatie stabiliseerde.

Ook de NAVO heeft de bescherming van de burgerbevolking in gewapende conflicten hoog in het vaandel staan. Dit beïnvloedt de wijze van opereren in internationale militaire operaties, zoals *Operation Unified Protector* in Libië in 2011. Ook bij optreden op de grond is veiligheid van en contact met de lokale burgerbevolking een belangrijk uitgangspunt (bijvoorbeeld in de missies KFOR en ISAF) en beoogt de NAVO de eigen inzet te laten aansluiten bij de civiele en diplomatieke inzet («comprehensive approach»). Verder hebben bij militair optreden alle NAVO-landen op grond van het humanitair oorlogsrecht de verplichting om zo veel mogelijk te voorkomen dat er burgerslachtoffers vallen. De NAVO besteedt binnen haar operaties speciale aandacht aan de positie van vrouwen en kinderen in gewapende conflicten.

De Europese Unie (EU) heeft in 2003 richtlijnen opgesteld voor de bescherming van burgers in crisisbeheersingsoperaties. Begin 2012 zijn deze richtlijnen in nauw overleg met de VN geactualiseerd. De meeste EU-missies en -operaties houden verband met de bescherming van de burgerbevolking. Zo was het hoofddoel van de EUFOR-missie in Tsjad het creëren van een veilige omgeving voor vluchtelingen en ontheemden. De EUFOR Althea missie in Bosnië-Herzegovina beoogt door de aanwe-

zigheid van militairen bij te dragen aan een veilige omgeving waarin de hervatting van geweld wordt voorkomen. Ook de civiele missies van de EU dragen bij aan de bescherming van de burgerbevolking, bijvoorbeeld door activiteiten gericht op de hervorming van de politie, de ontwikkeling van onafhankelijke rechtssystemen en de strijd tegen straffeloosheid. De EU vraagt verder via politieke dialogen aandacht voor de rechten van de burgerbevolking in een conflictsituatie.

3. Bescherming van burgers: Nederlands beleid

De primaire verantwoordelijkheid voor de bescherming van de burgerbevolking in gewapende conflicten ligt bij de strijdende partijen. Niettemin kan Nederland binnen de eigen mogelijkheden bijdragen aan de bescherming van de burgerbevolking in gewapende conflicten. Dat kan als lid van de VN, als donor van internationale (non-gouvernementele) organisaties en door bij te dragen aan internationale militaire en civiele operaties. Aldus draagt Nederland ook bij aan de ontwikkeling van het instrumentarium en het beleid van de bescherming van de burgerbevolking in gewapende conflicten.

Deze beleidsnotitie sluit aan op andere thema's in het buitenlands beleid, waaronder veiligheid en rechtsorde, mensenrechten, gender, humanitaire hulp, goed bestuur, hervorming van de veiligheidssector (*Security Sector Reform*), *Transitional Justice* en *Responsibility to Protect*.¹ In dat kader stemt de Nederlandse inzet ter bescherming van de burgerbevolking in gewapende conflicten overeen met een aantal algemene kenmerken van het Nederlands buitenlands beleid.

Ten eerste ligt het accent op conflictpreventie. Het voorkomen van conflicten is de meest efficiënte en duurzame manier om burgers tegen oorlogsgeweld te beschermen. Het Nederlandse beleid is daarom gericht op het vroegtijdig signaleren van potentiële conflictsituaties en op een tijdige (internationale) reactie ter voorkoming van schendingen.

Ten tweede is het gezamenlijk optreden met partners van belang. De Nederlandse inzet op het gebied van de bescherming van burgers geschiedt bij voorkeur in VN-, EU- of NAVO-verband, dan wel in samenwerking met gelijkgezinde partners, om effectiever te kunnen bijdragen aan de bescherming van de burgerbevolking in gewapende conflicten. Ook werkt Nederland samen met het maatschappelijk middenveld en de lokale gemeenschappen om de bijdrage aan bescherming te laten aansluiten op de beschermingsbehoefte.

In de derde plaats kiest Nederland voor een geïntegreerde benadering op het terrein van veiligheid en stabiliteit, waarbij diplomatieke, militaire en ontwikkelingsactiviteiten in samenhang worden ingezet. Dat is nodig vanwege de inherente complexiteit van conflicten, maar het biedt uiteindelijk ook het beste vooruitzicht op duurzame veiligheid.

Speciale aandacht voor gender is ook hier een grondslag. Veiligheid is niet gender-neutraal. Enerzijds zijn vrouwen vaker slachtoffer van (seksueel) geweld, anderzijds worden zij onvoldoende benut bij conflictpreventie, -resolutie en -transformatie. Vrouwen vervullen namelijk een belangrijke rol als «early warners» voor conflicten en als lokale en nationale «vredesactoren».

Ten slotte is de beschikbaarheid van voldoende capaciteit belangrijk. Op internationaal, regionaal en nationaal niveau is personeel met voldoende expertise en conflictsensitiviteit nodig. Dat geldt zowel voor de landen in een conflictsituatie als voor internationale en regionale organisaties. Ook Nederland zelf dient over capaciteit te beschikken om te kunnen bijdragen

¹ Relevante documenten in dit kader zijn onder meer de «Focusbrief ontwikkelingssamenwerking», brief «speerpunt veiligheid en rechtsorde» (Kamerstuk 32 605, nr. 2), het Beleidskader Humanitaire hulp «Hulp aan mensen in nood» (Kamerstuk 32 605, nr. 64); Dutch National Action Plan (2012 – 2015) For the implementation of UN Security Council Resolution 1325; Regeringsreactie op het AIV-advies «Nederland en de Responsibility to Protect».

aan de bescherming van de burgerbevolking in gewapende conflicten (diplomatiek, operationeel en op het gebied van capaciteitsopbouw in fragiele staten).

Beleidslijnen

Het Nederlandse beleid ten aanzien van de bescherming van de burgerbevolking in gewapende conflicten is gericht op preventie, de bescherming tijdens gewapende conflicten, de strafrechtelijke vervolging van oorlogsmisdrijven en andere internationale misdrijven en de wederopbouw. De beleidslijnen zijn niet scherp van elkaar te scheiden; ze vormen juist een coherent geheel. Zo bestaat er een wisselwerking tussen wederopbouwactiviteiten en het voorkomen van gewapende conflicten en geweld tegen burgers. Hieronder worden een aantal beleidslijnen uitgewerkt met een aantal accenten van de Nederlandse inzet.

Een eerste beleidslijn is het voorkomen van gewapende conflicten en schendingen van het internationaal recht met betrekking tot de bescherming van de burgerbevolking. Om dit te bereiken, ondersteunt Nederland een goed en effectief normatief stelsel ten behoeve van de bescherming van de burgerbevolking, waarbij onder andere wordt ingezet op naleving van het internationaal recht, het consolideren en ontwikkelen van internationale normen en de regulering en vermindering van wapenhandel in kleine wapens.

Een tweede beleidslijn betreft tijdige en effectieve bescherming van burgerbevolking tijdens gewapende conflicten. Nederland streeft naar de effectieve ondersteuning van nationale staten in het bieden van bescherming aan de burgerbevolking in gewapende conflicten en moedigt de VN en regionale organisaties aan hiertoe actie te nemen. In bepaalde gevallen draagt Nederland bij aan internationale missies waarvan de bescherming van burgers deel uitmaakt. Voorts pleit Nederland voor de onbelemmerde toegang van humanitaire actoren tot kwetsbare burgers en respect voor principes van neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid van humanitaire hulp.

Nederland zet in op duidelijke mandaten voor vredesmissies met, waar relevant, aandacht voor de bescherming van de burgerbevolking en het hanteren van een geïntegreerde aanpak bij de uitvoering. Dit laatste geldt ook voor het bepalen van een eventuele Nederlandse bijdrage aan vredesmissies. Belangrijk is ook het borgen en uitvoeren van geleerde lessen en *best practices*.

Ten derde ligt accent op strafrechtelijke verantwoording: onderzoek en vervolging. Bij bestrijding van straffeloosheid wordt onder andere ingezet op een bijdrage aan de versterking van het systeem van internationaal-rechtelijke instellingen, universele aanvaarding van de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof en het Internationaal Gerechtshof, als ook het versterken van de capaciteit van de VN en andere organisaties.

Ten slotte is wederopbouw van belang. Nederland zet hierbij onder andere in op de bevordering van de bewustwording van staten voor verplichtingen om bescherming te bieden aan de eigen burgerbevolking. Verder speelt Nederland een rol in de hervorming en professionalisering van de veiligheidssector, voornamelijk in partnerlanden, door advisering, training en capaciteitsopbouw van de krijgsmacht, politie en rechterlijke macht en de bevordering van demobilisatie, re-integratie en werkgelegenheid voor oud-strijders. Ook ontminning, opruiming van clustermunities

en ontwapening krijgen de aandacht, net als de ondersteuning bij terugkeer van vluchtelingen, op een manier die de stabiliteit niet in gevaar brengt.