

Vergaderjaar 2001–2002

27 454 (R 1668)

Goedkeuring van het op 9 december 1994 te New York totstandgekomen Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 oktober 2001

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de bevindingen van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, neergelegd in haar verslag dat op 5 april jl. werd ontvangen. De in het verslag gestelde vragen worden hieronder in grotendeels dezelfde volgorde beantwoord.

Op vragen van de leden van de PvdA-fractie naar de ratificatie van het verdrag kan allereerst het volgende worden vermeld.

Het verdrag is tot op heden door 54 landen geratificeerd, te weten: Albanië, Argentinië, Australië, Azerbeidzjan, Bangladesh, Botswana, Brazilië, Bulgarije, Chili, Costa Rica, Denemarken, Duitsland, Ecuador, Fiji, de Filippijnen, Finland, Frankrijk, Griekenland, Guinee, Hongarije, Italië, Jamaica, Japan, Korea, Kroatië, Lesotho, Libië, Liechtenstein, Litouwen, Luxemburg, Monaco, Nepal, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Oekraïne, Oostenrijk, Oezbekistan, Panama, Polen, Portugal, Roemenië, de Russische Federatie, Senegal, Singapore, Slowakije, Spanje, de Tsjechische Republiek, Tunesië, Turkmenistan, Uruguay, het Verenigd Koninkrijk, Wit-Rusland, IJsland en Zweden.

De regering heeft zich tot nu toe terughoudend opgesteld in het aansporen van andere staten om bij het onderhavige verdrag partij te worden. Zodra Nederland partij is bij het verdrag, zal in multilateraal kader een actievere lobby worden aangegaan.

Voor de positie van Nederlandse militairen in VN-operaties betekent het feit dat Nederland bij het onderhavige verdrag partij is een additionele verbetering van hun bescherming. Zij ontlene als VN-personeel namelijk al bescherming op basis van het gebruikelijk af te sluiten «Status of Forces Agreement» (de zgn. statusovereenkomst) tussen de VN en het betrokken land.

Het is overigens wel een vertrouwenwekkende factor indien een staat, op wiens grondgebied de bedoelde operatie plaatsvindt, het verdrag heeft geratificeerd. Want een staat die bij het verdrag partij is neemt de verplichting op zich om de VN-vredesmacht te beschermen en misdrijven tegen de vredesmacht te vervolgen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen voorts naar de basis waarop Nederland jurisdictie zal gaan vestigen.

Het verdrag geeft in artikel 10, tweede lid, onderdeel b, aan verdragsluitende partijen de mogelijkheid rechtsmacht te vestigen op basis van het passieve nationaliteitsbeginsel.

Na aanvankelijke aarzeling acht de regering het vestigen van rechtsmacht op basis van het passief nationaliteitsbeginsel gewenst. Daartoe zal bij het wetsvoorstel ter uitvoering van het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen, dat onlangs bij de Tweede Kamer aanhangig is gemaakt, een voorstel voor aanvulling van artikel 4 Wetboek van Strafrecht worden ingediend (vergelijk met artikel 4, onder 9°, Wetboek van Strafrecht).

Zal Nederland, gelet op de formulering van artikel 17 in voorkomende gevallen uitlevering weigeren, indien er in de verzoekende staat sprake is van een rechtsgang die onvoldoende waarborgen biedt voor de rechten van de verdachte, zo vragen voornoemde leden.

Voorop moet worden gesteld dat de staten die bij het onderhavige verdrag partij worden, zich daarmee verplichten waarborgen te vestigen voor een eerlijke behandeling, een eerlijk proces en de bescherming van de rechten van de verdachte. Nederland mag er dan ook op vertrouwen dat de rechten van de verdachte in de verzoekende staat in beginsel toereikend zijn gewaarborgd.

Indien er echter redenen zijn om aan te nemen dat de persoon wiens uitlevering is verzocht door zijn uitlevering zou worden blootgesteld aan een risico van flagrante inbreuk op enig recht dat hem ingevolge artikel 6, eerste lid, van het EVRM toekomt («fair trial»), kan op grond van de bestaande jurisprudentie van de Hoge Raad uitlevering worden geweigerd. In dat geval staat de verplichting ingevolge artikel 1 EVRM om de rechten van burgers te beschermen uitlevering door Nederland in de weg.

Ten aanzien van de verhouding tussen het onderhavige verdrag en het Statuut van het Internationaal Strafhof, diene het volgende.

De leden van PvdA-fractie hebben gelijk dat de in het onderhavige verdrag omschreven misdrijven onder omstandigheden ook een misdrijf kunnen opleveren als bedoeld in het Statuut van het Internationaal Strafhof, bijvoorbeeld een oorlogsmisdrijf als omschreven in artikel 8, tweede lid, onder b, onderdeel (iii), van dat Statuut. Dit hoeft onzes inziens evenwel geen complicaties op te leveren.

Door middel van het Statuut van het Internationaal Strafhof hebben de deelnemende staten een supranationaal strafgerecht in het leven geroepen. Het Statuut regelt ter zake van welke misdrijven dit gerecht bevoegd is en onder welke voorwaarden het van zo'n misdrijf mag kennisnemen. Een van die voorwaarden is dat geen andere staat bereid en in staat is om het onderzoek en de vervolging daadwerkelijk uit te voeren. Dit wordt ook wel het complementariteitbeginsel genoemd. Dat houdt in dat het in eerste instantie aan staten zelf is om een oorlogsmisdrijf, een misdrijf tegen de menselijkheid of het misdrijf van genocide te vervolgen; daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de staat waar het misdrijf is gepleegd of de staat waarvan een onderdaan het misdrijf heeft gepleegd. Het Statuut van het Internationaal Strafhof maakt daarbij geen onderscheid tussen staten die partij zijn bij het Statuut en staten die dat niet zijn. Het is dus denkbaar dat een staat die geen partij is bij het Statuut van het Internationaal Strafhof maar wel bij het Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel, op grond van laatstgenoemd verdrag rechtsmacht bezit over een concreet misdrijf, gepleegd tegen VN-personeel, dat onder beide verdragen valt. Als deze staat in dit geval serieus tot vervolging van het betrokken misdrijf overgaat, zal het

Internationaal Strafhof terugtreden en voorrang geven aan de vervolging door de betrokken staat.

De leden van de VVD-fractie stellen de volgende vragen rond de positie van VN-personeel.

Hoewel VN-personeel geen partij is bij het conflict en in de meeste gevallen partijen uit elkaar probeert te houden, kunnen partijen het VN-personeel niettemin als sta-in-de-weg zien. Is bijvoorbeeld geweld van burgers tegen VN-personeel, zoals in Kosovo, straks strafbaar?

Partijen bij een conflict stemmen – in geval van een operatie onder Hoofdstuk VI van het Handvest – de facto in met de komst van een VN-operatie die in veel gevallen een bufferfunctie vervult. Niettemin is het mogelijk dat partijen, ook als zij hebben ingestemd met deze functie, op bepaalde momenten de aanwezigheid van de VN als hinderlijk ervaren. Met het verdrag wordt onder meer beoogd duidelijk aan te geven aan welke regels partijen zich tegenover VN-personeel hebben te houden. Om die reden verplicht artikel 9, eerste lid, de verdragspartijen een aantal specifieke handelingen als misdrijf strafbaar te stellen. Uit die nationale strafbepalingen volgt onder andere dat het gebruik van geweld tegen VN-personeel verboden is.

VN-operaties zoals die in Kosovo (UNMIK) vallen onder dit verdrag. De situatie in Kosovo is daarbij in zoverre buitengewoon, dat in dat geval de VN niet een min of meer reguliere operatie uitvoert, maar tijdelijk in de vorm van UNMIK de algehele verantwoordelijkheid draagt voor het openbaar bestuur. Op grond van Resolutie 1244 van de Veiligheidsraad heeft UNMIK onder meer de handhaving van de openbare orde tot taak. Daartoe behoort ook de verantwoordelijkheid voor politieoptredens tegen geweld gericht op VN-personeel. Als dit geweld vormen aanneemt waarvoor politieoptredens ontoereikend zijn, is het de taak van KFOR de orde te herstellen en de bescherming en bewegingsvrijheid van UNMIK en UNMIK-personeel te waarborgen (Resolutie 1244, paragraaf 9(h)).

Hoe actief zal de opsporing van mogelijke daders van geweld tegen VN-personeel zijn, en wat is de maximale inzet?

Op deze vragen kan moeilijk een algemeen antwoord worden gegeven. Wel staat vast dat statenpartijen op grond van artikel 14 de verplichting hebben de vervolging van vermoedelijke daders zonder enige uitzondering en zonder onnodig uitstel ter hand te nemen. Eveneens vereist artikel 14 dat de bevoegde nationale autoriteiten hun beslissingen nemen op dezelfde wijze als in het geval van een gewoon strafbaar feit van ernstige aard overeenkomstig de nationale wetgeving.

In hoeverre zal altijd duidelijk zijn wie het land waar de VN-operatie plaatsvindt vertegenwoordigt, zowel met betrekking tot het geven van toestemming voor de operatie als met betrekking tot samenwerking? Hoofdstuk VI van het Handvest van de Verenigde Naties stelt de eis van toestemming van het gastland voor een operatie als voorwaarde voor het sturen van een VN-vredesmacht (Art.38). Slechts indien de Veiligheidsraad besluit de oprichting van een VN-troepenmacht te baseren op hoofdstuk VII van het Handvest is een dergelijke toestemming niet vereist. Doorgaans zal dus als voorwaarde voor het sturen van een VN-operatie gelden dat de verschillende conflictpartijen een staakt-het-vuren zijn overeengekomen en akkoord gaan met de komst van de VN-operatie. Het is echter niet uit te sluiten dat een conflict in een later stadium – ondanks VN-aanwezigheid – escaleert en dat als gevolg hiervan niet altijd duidelijk hoeft te zijn wie het betreffende land vertegenwoordigt. In diverse gevallen, onder andere in de jaren '90 (vgl. de operaties in Somalië) maar ook al eerder (vgl. de VN-operatie in Congo, ONUC), zag de VN zich

geconfronteerd met een interne strijd om de macht waarbij de vertegenwoordiging van het land, ook naar de VN toe, ter discussie stond. Uiteindelijk kan dit tot gevolg hebben dat de VN voor de keuze komt te staan de operatie te beëindigen ofwel over te gaan tot een dwangactie op grond van hoofdstuk VII van het Handvest. In dat geval zullen operaties – in de spaarzame gevallen dat zij plaatsvinden – doorgaans worden opgezet als operaties die worden uitgevoerd door coalities van staten (coalitions of the able and willing) onder machtiging van de Veiligheidsraad. Het verdrag is op dit soort operaties is niet van toepassing, zoals blijkt uit de definitie van VN-operatie in artikel 1(c), aangezien zij niet onder gezag en toezicht van de VN staan.

De leden van de CDA-fractie en de leden van de D66-fractie stellen enkele vragen naar mogelijke uitbouw van het verdrag dan wel van de door het verdrag gegeven bescherming. In antwoord hierop diene het volgende. «Zuiver humanitaire missies» zijn ten tijde van gewapend conflict geheel gedekt door het geldende internationaal humanitair recht, op grond waarvan het voltrekken van krijgsgeweld jegens hulpverleners «hors de combat» reeds als oorlogsmisdrijf strafbaar wordt gesteld. Onder vreedzame omstandigheden behoort het tegengaan en bestrijden van gewelddadigheden tegen eenieder – ook buitenlandse humanitaire werkers – geheel en al tot de soevereine jurisdictie van het ontvangende land, dat daarop dan ook langs de reguliere kanalen kan worden aangesproken. De reden voor een expliciete regeling ten gunste van VN- en geassocieerd personeel is daarin gelegen, dat dit personeel niet onder alle omstandigheden eenduidig als «hors de combat» kan worden aangeduid (men is bewapend, men draagt uniformen, men begeeft zich in strijdgebieden en men kan betrokken raken bij gewelddadigheden). Daarmee wordt helaas een scheiding aangebracht tussen verschillende groeperingen van humanitair en ander «vredebrennend» personeel.

In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie naar preventieve maatregelen en implementatierapporten kan het volgende worden vermeld.

Preventieve maatregelen zullen over het algemeen in zgn. status-overeenkomsten met ontvangende landen worden overeengekomen. In de meeste gevallen zullen deze documenten worden opgesteld door het VN-secretariaat en door de Veiligheidsraad worden geëndosseerd. Voor een algemene zelfstandige rol van ons land bestaat in dat proces weinig ruimte, behalve indien het de positie van troepenleverancier inneemt.

De leden van D66 vragen zich voorts af of onder het begrip «zwaarwegende redenen van procedurele aard» ook andere redenen kunnen worden begrepen dan die van bewijstechnische aard.

Artikel 14 van het verdrag verplicht de verdragsluitende partijen een zaak aan de vervolgende autoriteiten voor te leggen wanneer de verdachte zich op zijn grondgebied bevindt en de staat deze niet uitlevert. Het openbaar ministerie kan in een dergelijk geval ingevolge het in Nederland geldende opportuniteitsbeginsel besluiten de zaak niet te vervolgen.

Daarvan kan op grond van de bij artikel 14 af te leggen verklaring sprake zijn indien om redenen van zwaarwegende procedurele aard een doeltreffende vervolging niet mogelijk is. Daarvan zal in de meeste gevallen sprake zijn indien het niet mogelijk is voldoende wettig en overtuigend bewijsmateriaal te verzamelen zodat een vervolging in Nederland voldoende kans van slagen heeft. Het is echter niet uitgesloten dat ook andere zwaarwegende redenen van procedurele aard, die niet op het bewijstechnische vlak liggen, voor het openbaar ministerie aanleiding kunnen zijn om van vervolging af te zien. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het verlopen van een redelijke termijn voor vervolging.

Hoe denkt de regering de voor Nederland belangrijke rechten voor de verdachte bij vredesmissies te kunnen afdwingen, zo vragen voornoemde leden tenslotte.

Zoals reeds in het antwoord op een vraag van de PvdA-fractie is opgemerkt, verbinden de staten die partij worden bij het onderhavige verdrag zich hun rechtsgang zodanig in te richten dat recht wordt gedaan aan het recht op een eerlijke behandeling, een eerlijk proces en andere rechten van de verdachte. Wanneer niettemin zou worden geconstateerd dat deze rechten in een verdragsluitende staat niet worden gewaarborgd, zou deze staat daarop door Nederland in diplomatiek overleg kunnen worden aangesproken. Ook is denkbaar dat dit in het verband van de Europese Unie gebeurt. Daarnaast is ook een taak weggelegd voor de Verenigde Naties om toezicht te houden op de uitvoering van dit verdrag en daarmee op de waarborgen inzake de rechten van de verdachte.

Dat in het verdrag geen minimumeisen voor verdachten zijn opgenomen, vindt overigens zijn oorsprong in de traditionele rechtshulpvorm waarin het verdrag is gegoten. Strafrechtelijke aanpak van door het verdrag bestreken misdrijven wordt overgelaten aan de jurisdictie van het gastland.

De leden van de ChristenUnie-fractie releveerden terecht, dat de opstelling van het verdrag in een later stadium plaatsvond.

De reden hiervoor is dat pas in het begin van de jaren negentig de thematiek van de bescherming van VN-personeel duidelijker op de agenda kwam van een groot aantal fora, mede naar aanleiding van het toegenomen aantal gevallen van geweldsdelicten tegen VN-personeel.

Voornoemde leden stellen een aantal vragen, dat hieronder aan de orde komt.

Is de indruk juist dat het oorlogsrecht, met name de vier Geneefse Verdragen uit 1949, niet voorziet in het strafbaar stellen van gewapende aanvallen op VN-personeel?

Kan in het algemeen een uiteenzetting worden gegeven hoe de relatie is tussen de vier Geneefse Verdragen uit 1949 en dit verdrag?

Impliceert de formulering van artikel 2, tweede lid, van het verdrag dat internationaal humanitair recht alleen van toepassing is op dwangacties die door de Veiligheidsraad zijn gemandateerd en in het kader van hoofdstuk VII van het Handvest worden uitgevoerd, en niet op militaire operaties die in het kader van hoofdstuk VI van het Handvest worden uitgevoerd?

Het oorlogsrecht (oftewel recht inzake gewapende conflicten of internationaal humanitair recht), en met name de Geneefse verdragen, voorziet inderdaad niet in het strafbaar stellen van gewapende aanvallen op VN-personeel. Toen de Geneefse verdragen in 1949 werden gesloten was niet of amper sprake van de VN-operaties waar het verdrag betrekking op heeft. Deze operaties hebben zich vooral vanaf 1956 in de praktijk ontwikkeld. In essentie zijn de Geneefse Verdragen geschreven voor situaties waarbij sprake is van een gewapend conflict, en zijn de bepalingen van toepassing op de partijen in het gewapend conflict.

Het onderhavige verdrag is in beginsel niet voor dit soort situaties opgesteld. De definitie van VN-operatie in artikel 1, eerste lid, onder c, van het verdrag sluit weliswaar operaties onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest niet van de werkingssfeer van het verdrag uit, maar artikel 2, tweede lid, geeft aan dat het verdrag niet van toepassing is op dwangacties onder hoofdstuk VII van het Handvest, waarvoor de Veiligheidsraad een machtiging heeft gegeven en waarbij personeel als strijders tegen georganiseerde strijdkrachten zijn betrokken en waarop het recht inzake internationale gewapende conflicten van toepassing is.

In beginsel zal het internationale humanitaire recht niet van toepassing zijn op operaties onder hoofdstuk VI van het Handvest, welk hoofdstuk immers uitsluitend de vreedzame regeling van geschillen betreft. Niet is echter per definitie uitgesloten dat in situaties van zelfverdediging een VN-operatie – hoewel gebaseerd op hoofdstuk VI – betrokken raakt bij het gebruik van geweld, en dat internationaal humanitair recht van toepassing is. In dit verband kan ook worden gewezen op de vrijwaringclausule van artikel 20, onderdeel a, van het verdrag, op grond waarvan de bepalingen van het verdrag de toepasselijkheid van dit recht onverlet laten. Deze clausule beoogt onder meer bescherming te verlenen aan VN-personeel dat taken vervult als non-combattant in een gewapend conflict.

In hoeverre bestaat er een overlap tussen het verdrag en het Verdrag inzake privileges en immuniteiten van internationale organisaties? Gedoeld wordt op het Verdrag nopens de Voorrechten en Immuniteiten van de Verenigde Naties uit 1946. Met dit Verdrag bestaat niet of nauwelijks overlap. In het algemeen kan worden gezegd dat beide verdragen bijdragen tot de bescherming van de positie van VN-personeel. Daarbij voorziet het Verdrag inzake de Veiligheid van VN-personeel in verplichtingen voor staten enerzijds om de veiligheid van VN-personeel te vergroten en anderzijds om specifiek aangegeven strafbare feiten gepleegd tegen VN-personeel strafbaar te stellen. Het Verdrag uit 1946 vormt een nadere uitwerking van artikel 105 van het VN-Handvest en geeft nadere bepalingen omtrent voorrechten en immuniteiten, onder meer ten behoeve van VN-personeel. Bij dit Verdrag zijn thans 141 staten partij. In aanvulling op dit verdrag wordt vaak tussen de VN en het gastland een zgn. statusovereenkomst afgesloten waarin nadere bepalingen worden opgenomen inzake voorrechten en immuniteiten ten behoeve van de betreffende VN-operatie. Artikel 4 van het verdrag bepaalt dat een dergelijke overeenkomst zo spoedig mogelijk dient te worden gesloten.

Heeft VN-personeel bij conflicten die verband houden met het uiteenvallen van staten alleen juridische bescherming op basis van het gemeenschappelijke artikel 3 van de vier Geneefse Verdragen? Deze vraag betreft een speciaal soort conflicten, te weten conflicten die verband houden met het uiteenvallen van staten. De regering interpreteert de vraag in essentie als een vraag of VN-personeel ook in dit soort conflicten aan het onderhavige verdrag juridische bescherming kan ontnemen. De invalshoek van het verdrag is echter niet de aard van het conflict, maar het soort VN-operatie. Over de definitie van «VN-operatie» kon moeilijk overeenstemming worden bereikt. Het uiteindelijke compromis is neergelegd in de definitie van VN-operatie in artikel 1, onderdeel c. Op grond hiervan is goed mogelijk dat het verdrag van toepassing is op een VN-operatie in een conflict dat verband houdt met het uiteenvallen van staten.

Vallen de operaties van KFOR onder dit verdrag? KFOR is geen VN-operatie in de zin van dit verdrag. De VN-veiligheidsraad heeft in Resolutie 1244 machtiging gegeven voor de oprichting en voor het functioneren van KFOR, maar deze operatie staat niet onder gezag en toezicht van de VN, zoals bedoeld in artikel 1, onderdeel c, van het verdrag.

Wat de vraag van dezelfde leden betreft naar de beperking van de strekking van het verdrag tot VN-personeel, moge worden verwezen naar het antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie en van de D66-fractie.

Personeel ingezet door niet-gouvernementele organisaties kan overigens op grond van de definitie van artikel 1, onder a, iii onder de term «geasso-

cieerd personeel» vallen en daarmee dus onder de bescherming van het verdrag.

De inhoud van de term «buitengewoon risico» in artikel 1, onder c, ii, zal van geval tot geval door de communis opinio van Veiligheidsraad of Algemene Vergadering moeten worden ingevuld. In de praktijk zal het criterium van artikel 1, onder c, i, eerder van toepassing zijn, en is geen nadere verklaring nodig. Overigens vallen de operaties van UNMEE naar het inzicht van de regering niet onder de term «buitengewoon risico».

In hoeverre is bij de stationering van Apaches in Djibouti sprake van een operationeel-hiërarchische band met de VN, zo vragen voornoemde leden tot slot.

Voor de eenheden die in Ethiopië en Eritrea waren geplaatst in het kader van UNMEE gold het Status of Forces agreement van de Verenigde Naties. Aangezien de stationering van Nederlands personeel in Djibouti evenwel een nationale stationering was, en formeel niet onderdeel uitmaakte van de UNMEE-missie, diende Nederland voor het personeel in Djibouti zelf met de lokale autoriteiten een statusovereenkomst af te sluiten. De stationering van de Apaches in Djibouti heeft derhalve geen operationeel-hiërarchische band met de VN. In het tussen het Koninkrijk en Djibouti afgesloten wordt wel een koppeling gemaakt tussen de stationering van het personeel in Djibouti en de Nederlandse deelname aan de UNMEE-operatie, waarmee de grondslag voor de stationering wordt duidelijk gemaakt.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals