

Vergaderjaar 2000–2001

27 454 (R 1668)

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

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 20 februari 2001

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de gestelde vragen door de regering tijdig beantwoord zullen zijn, acht de commissie de openbare behandeling genoegzaam voorbereid.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige verdrag. Zij delen de opvatting van de regering dat van groot belang is dat de internationale gemeenschap de veiligheid van VN- en geassocieerd personeel zo veel mogelijk dient te garanderen. Het onderhavige verdrag kan daarbij een belangrijke rol vervullen. De leden van de fractie van de PvdA waarderen daarom de actieve bijdrage van Nederland aan de totstandkoming van dit verdrag. Wel hebben zij na het lezen van de toelichtende nota nog enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie zouden graag een overzicht krijgen van de landen die tot op heden het verdrag hebben geratificeerd. Zij vragen of de Nederlandse regering een actieve campagne voert om ander staten tot ondertekening en ratificatie over te halen. Deze leden zouden graag willen weten of de Nederlandse regering in de toekomst bij een beslissing over deelname aan een VN-operatie het feit zal laten meewegen of de staat op wiens grondgebied de operatie plaatsvindt het verdrag heeft ondertekend?

De leden van de fractie van de PvdA vragen of Nederland jurisdictie zal gaan vestigen op basis van het passieve nationaliteitsbeginsel en of dat gepaard zal gaan met implementatiewetgeving. Zij vragen ook of gezien de summier formulering van artikel 17 Nederland in voorkomende gevallen uitlevering van verdachten aan een staat die partij is bij het verdrag zal weigeren, mocht er in die staat sprake zijn van een rechtsgang die onvoldoende waarborgen biedt voor de rechten van de verdachte. De leden van de PvdA-fractie zouden graag een toelichting ontvangen van de verhouding van onderhavig verdrag met het Statuut van het Internationale Strafhof. Artikel 8, tweede lid onder b, onderdeel (iii) brengt de in het Verdrag inzake de veiligheid van VN- en geassocieerd personeel genoemde misdrijven ook onder de rechtsmacht van het Internationale Strafhof. Gezien de verschillen tussen het verdrag en het Statuut, bijvoorbeeld wat betreft rechtsmacht, staten die partij zijn en regels met betrek-

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Weisglas (VVD), Van den Berg (SGP), Ter Veer (D66), Van Middelloop (ChristenUnie), Valk (PvdA), Apostolou (PvdA), Hillen (CDA), Verhagen (CDA), onder voorzitter, Hessing (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Hoekema (D66), Marijnissen (SP), M. B. Vos (GroenLinks), Dijkzema (PvdA), Van den Doel (VVD), Koenders (PvdA), De Boer (PvdA), voorzitter, Verburg (CDA), Karimi (GroenLinks), Timmermans (PvdA), Remak (VVD), Wilders (VVD), Molenaar (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA).
Plv. leden: Dijkstal (VVD), Van Baalen (VVD), De Graaf (D66), Van 't Riet (D66), Rouvoet (ChristenUnie), Zijlstra (PvdA), Belinfante (PvdA), Leers (CDA), Eurlings (CDA), Cherribi (VVD), De Haan (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van Bommel (SP), Harrewijn (GroenLinks), Gortzak (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Albayrak (PvdA), Van Oven (PvdA), Visser-van Doorn (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), Patijn (VVD), Balemans (VVD), Duivesteyn (PvdA), Van den Akker (CDA).

king tot uitlevering zouden deze leden graag van de regering vernemen hoe zij de verhouding tussen het verdrag en het Statuut ziet en of zij mogelijk complicaties voorziet.

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van dit verdrag. Zij zijn het eens met het doel van het verdrag, namelijk paal en perk stellen aan gewelddadige acties van strijdende facties tegen VN-personeel, dat namens de internationale gemeenschap lijf en leden riskeert om conflicten binnen de perken te houden. Deze leden voegen daar aan toe dat alleen een verdrag de veiligheid van VN-personeel niet waarborgt. Het middel om de veiligheid van VN-personeel te verhogen ligt niet alleen in dit verdrag, maar vooral in de mogelijkheden die VN-personeel worden geboden de eigen veiligheid te waarborgen. Met name waar het gaat om vredesstichting, vredeshandhaving en vredesopbouw.

Daarvoor moet, al naar gelang het soort missie, aan een aantal aanvullende voorwaarden worden voldaan, bijvoorbeeld: Is er overleg met de verschillende strijdende partijen, stemmen zij in met de komst van het VN-personeel en zijn zij bereid garanties voor de veiligheid van het VN-personeel te geven? Zo nee, dan is het mandaat van het VN-personeel (hun bewapening) van groter belang voor hun veiligheid dan dit verdrag. De opmerking van de regering dat VN-personeel geen partij is bij het conflict, maar veelal primair probeert de partijen uit elkaar te houden (p. 5) is op zich juist, maar één of meerdere partijen kunnen het VN-personeel wel degelijk zien als een sta-in-de-weg. Zoals regelmatig blijkt. Graag zouden de leden van de VVD-fractie de regering willen verzoeken hier nader op in te gaan. Is bijvoorbeeld geweld van burgers tegen VN-personeel zoals we dat in Kosovo heden ten dagen regelmatig zien, bijvoorbeeld bij demonstraties, straks strafbaar?

Het preventieve deel van dit verdrag is volgens de leden van de VVD-fractie vooral van belang om zijn signaalwerking. Het repressieve deel geeft de verdragslanden een duidelijk wapen in handen om geweld tegen VN-personeel te bestraffen. Vervolging van geweld tegen VN-personeel is van groot belang. Deze leden zouden graag van de regering vernemen hoe actief de opsporing van mogelijke daders (blz. 6, 7) zal zijn. Tevens vragen zij een verduidelijking van de «maximale inzet» (blz. 6) die nodig is teneinde de straffeloosheid van plegers van deze misdrijven te bestrijden. Tenslotte hebben de leden van de VVD-fractie nog een vraag over de reikwijdte van het verdrag. Eén van de twee grenzen die in de preambule worden aangegeven is toestemming van en samenwerking met het land op wiens territorium de VN-operatie plaatsvindt. Deze leden vragen hoe in hoeverre altijd duidelijk zal zijn wie het land vertegenwoordigt waar het gaat om het geven van toestemming, en/of wie het land vertegenwoordigt waar het gaat om samenwerking. Kan de regering hier nader op ingaan?

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennis genomen van het voorliggende verdrag. De veiligheid van VN- en geassocieerd personeel tijdens vredesmissies en vergelijkbare door de Algemene Vergadering of de Veiligheidsraad goedgekeurde missies, is voor genoemde leden van groot belang. Er was in hun optiek dan ook een duidelijke behoefte aan een regeling die de VN of de lidstaat waarvan het personeel afkomstig is de mogelijkheid biedt om adequaat te reageren. Het voorliggende verdrag biedt dan ook een duidelijke verbetering ten opzichte van de bestaande situatie. Genoemde leden zijn wel van mening dat het verdrag op een aantal punten onvolkomenheden heeft. Alhoewel zij begrip hebben voor het feit dat het sluiten van compromissen onvermijdelijk was, zijn zij wel van mening dat er onverminderd inspanningen dienen te worden betracht om tot een verdere verbetering of uitbouw van afspraken over de veiligheid van uitgezonden personeel te komen.

Vanuit deze optiek vragen de leden van de CDA-fractie of de regering mogelijkheden ziet om in de toekomst alsnog tot een dusdanige uitbreiding van het voorliggende verdrag te komen dat bescherming van zuiver humanitaire operaties zich niet alleen maar beperkt tot die operaties waarbij de Veiligheidsraad of de Algemene Vergadering een uitspraak heeft gedaan? Ook vinden genoemde leden het wenselijk dat de regering zich inzet om voor personeel van Intergouvernementele Organisaties en Non-gouvernementele Organisaties tot gelijkwaardige afspraken te komen als nu bij dit verdrag voor VN- en geassocieerd personeel is gedaan. Welke activiteiten kunnen van de regering op dit vlak worden verwacht?

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling en instemming kennis genomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden onderstrepen het belang van verhoging van de veiligheid van personeel betrokken bij VN-operaties. Wanneer de internationale gemeenschap de verantwoordelijkheid voor het zenden van een vredesmissie op zich neemt, dient zij ook de veiligheid van het namens haar ingezette personeel te garanderen. De leden van de D66-fractie delen de mening dat staten, waar de vredesoperatie plaats vinden of waar daders van geweld daden hun toevlucht zoeken, op hun eigen verantwoordelijkheden gewezen moeten worden. Deze leden delen de opvatting van de Minister van Buitenlandse Zaken dat de verdragstekst een duidelijk compromis is en derhalve niet alle Nederlandse wensen zijn vervuld.

In het verdrag is de reikwijdte van de bescherming van personeelsleden uitputtend geregeld. Personeel van zelfstandig opererende intergouvernementele- of non-gouvernementele organisaties valt buiten het beschermingsbereik van dit verdrag. Hoe denkt de Minister van Buitenlandse Zaken bij toekomstige VN-missies de veiligheid van deze personeelsleden te garanderen? Ziet hij mogelijkheden zelfstandig opererende organisaties, die in het kader van een VN-operatie worden ingezet, toch onder de bescherming van dit verdrag te brengen?

De leden van de D66-fractie delen de teleurstelling van de regering dat artikel 1C slechts een beperkte bescherming biedt, namelijk de «zuiver humanitaire operaties», in de zin van expliciet door uitspraken van de VR of AVVN beschermd. Kan de regering nader toelichten waarom?

Met betrekking tot artikel 7 vragen de leden van de D66-fractie of voornemen beststaat partijen bij het Verdrag aan te spreken op de wenselijkheid preventieve (beschermings-) maatregelen te treffen, en zo ja hoe? Zijn er plannen om zogenaamde implementatierapporten op te (laten) stellen?

Aangaande artikel 14 kan de vraag worden gesteld of onder «zwaar wegende redenen» van procedurele aard ook andere redenen die van bewijstechnische aard worden begrepen.

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de formulering van artikel 17 bijzonder summier is opgesteld. Ook de leden van de D66-fractie hebben bedenkingen bij deze summieze regeling met betrekking tot de rechten van vermoedelijke daders. Zij betreuren het feit dat er geen minimum maatstaven zijn opgenomen in het verdrag om de (grond)rechten van een verdachte van geweldsmisdrijven te waarborgen. Hoe denkt de regering in de toekomst bij «vredesmissies» deze voor Nederland zo belangrijke rechten af te dwingen?

Gezien het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de leden van de fractie van D66 zich kunnen vinden in het wetsvoorstel goedkeuring van het op 9 december 1994 te New York totstandgekomen Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel.

De leden van de RPF/GPV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij vragen naar de beweegredenen van het lange uitblijven van dit Verdrag. Ze wijzen er op dat de VN vele jaren vredesbewarende operaties uitvoeren, terwijl het Verdrag pas in

1994 door de Algemene Vergadering werd goedgekeurd. Waaruit bleek de behoefte aan dit Verdrag? Waren er problemen in de praktijk, die de totstandkoming van zo'n Verdrag noodzakelijk maakte? De leden van de RPF/GPV-fractie menen dat het onderhavige Verdrag een verbetering lijkt te zijn in vergelijking met de regels, die in het internationaal recht tot nu toe gelden.

Gevangengenomen VN-militairen hebben namelijk een betere juridische status. Verder hebben deze leden de indruk dat het oorlogsrecht, met name de vier Geneefse Verdragen uit 1949, niet voorzien in het strafbaar stellen van gewapende aanvallen op VN-personeel. Zien deze leden dit goed? Deze leden hebben de indruk dat het Verdrag zelfs verder lijkt te gaan dan de vier Geneefse Verdragen. In het onderhavige Verdrag staat namelijk dat onmiddellijk te dienen te worden vrijgelaten. De Geneefse verdragen daarentegen geven aan dat gevangenen worden vastgehouden totdat de vijandelijkheden zijn gestaakt. Wordt deze indruk gedeeld? Kan in het algemeen een uiteenzetting worden gegeven hoe de relatie is tussen de bovengenoemde vier Geneefse Verdragen en het onderhavige Verdrag?

Deze leden vragen in hoeverre er een overlap bestaat tussen dit Verdrag en het Verdrag inzake privileges en Immuniteiten van internationale organisaties.

Ondanks de instemming zien de leden van de RPF/GPV-fractie enkele tekortkomingen bij dit Verdrag. In de eerste plaats wijzen zij op de situatie waarin VN-soldaten in een bufferzone opereren tussen verschillende facties in een burgeroorlog. Als de leden van deze facties zich niet gebonden achten aan het Verdrag, hebben de VN-peacekeepers, zo meenden de leden van de RPF/GPV-fractie, een minimale juridische bescherming.

Ten tweede, is onduidelijk hoeverre de volkenrechtelijke bescherming van het humanitaire hulp personeel in dit Verdrag geregeld is bij conflicten, die verband hebben met het uiteenvallen van staten. Dit soort conflicten onderscheidt zich van andere conflicten doordat een effectief staatsgezag ontbreekt en het fundamentele onderscheid tussen combattanten en non-combattanten nauwelijks te maken is.

In deze gevallen lijkt het VN-personeel alleen een juridische bescherming te hebben, die gebaseerd is op het gemeenschappelijke artikel 3 van de vier genoemde Geneefse Verdragen. In hoeverre wordt deze mening gedeeld? Zo ja, welke mogelijkheden ziet de regering ter verbetering? Voorts vragen deze leden of de operaties van KFOR onder dit Verdrag zouden vallen.

Deze leden vragen naar de reden waarom het personeel van internationale organisaties als het Internationale Rode Kruis en het personeel van de NGO's niet onder het regime van het Verdrag vallen? Welke bezwaren werden door wie hier tegen ingebracht? Wat was de inzet van de Nederlandse regering op dit punt?

Deze leden begrijpen dat de tekst van het Verdrag de uitkomst is van een compromis tussen verschillende partijen. Een compromis lijkt te bereikt ten aanzien van artikel 1 (iii). Wanneer is er immers sprake van een «buitengewoon» risico voor de veiligheid van het personeel dat aan de operatie deelneemt? Welke criteria worden hierbij gehanteerd? Vallen naar het inzicht van de regering de operaties van UNMEE onder de term «buitengewoon risico»?

Verder zou de formulering van artikel 2 (2) volgens de leden van de RPF/GPV-fractie misverstanden kunnen oproepen. Deze formulering lijkt te impliceren 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 VN-Handvest worden uitgevoerd, en niet op militaire operaties die in het kader van het Hoofdstuk VI van het VN-Handvest worden uitgevoerd. Wil de regering op dit punt meer duidelijk geven?

De leden van de RPF/GPV-fractie leiden uit de toelichting op het Verdrag af dat kenmerkend voor het personele toepassingsbereik een operationeel-hierarchische band met de Verenigde Naties is. In hoeverre is dat ook het geval bij de stationering van de Apaches in Djibouti?

De voorzitter van de commissie,
De Boer

De griffier van de commissie,
Hommes