

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 V

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2017

Nr. 66

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN DEFENSIE EN VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 februari 2017

Inleiding

Hierbij biedt het kabinet u de reactie aan op het advies nr. 102 «De bescherming van de burgerbevolking in gewapend conflict: over gebaande paden en nieuwe wegen» van 27 juli jl. van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV).

Op 12 november 2015 verzocht de Minister van Buitenlandse Zaken de AIV een advies op te stellen over de bescherming van de burgerbevolking in gewapend conflict. Aanleiding van het adviesverzoek waren de actuele berichten over schokkende vormen van geweld, doelbewuste aanvallen op burgers en een stuitend gebrek aan respect voor het leven en de waardigheid van burgers. De vragen aan de AIV betroffen de invulling van het Nederlands beleid op dit terrein en de toepassing en effectiviteit van de instrumenten die Nederland binnen de geïntegreerde benadering voor vrede en veiligheid tot zijn beschikking heeft. De Minister vroeg in het bijzonder om advies over het voorkomen van geweld tegen burgers en over de Nederlandse bijdrage aan een betere respons op basis van *early warning*-mechanismes.

Het kabinet dankt de AIV voor het waardevolle advies. Het advies sluit op veel terreinen aan bij de inzet van het kabinet en biedt goede aanknopingspunten voor de verdere ontwikkeling en versterking van het Nederlands beleid op het gebied van bescherming van burgers, mede met het oog op ons lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad in 2018. In deze brief reageert het kabinet op de conclusies en aanbevelingen van de AIV.

Algemene opmerkingen

De thematiek van dit advies blijft helaas onverminderd actueel. De aanvallen op burgers, ziekenhuizen, artsen en hulpverleners in Syrië, Zuid-Soedan en Jemen vormen daarvan de meest recente en schokkende voorbeelden. De AIV wijst terecht op de morele imperatief van staten, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties om grootschalig geweld tegen de burgerbevolking in eigen land en in andere landen te voorkomen.

De praktijk laat helaas zien dat staten vaak onvoldoende bij machte of bereid zijn burgers in conflictgebieden bescherming te bieden. Ook internationale organisaties zoals de VN en het Internationale Rode Kruis (ICRC) hebben moeite burgers effectief te beschermen tegen flagrante schendingen van het internationale recht vanwege de complexiteit van hedendaagse conflicten.

Nederland speelt op het gebied van bescherming van burgers internationaal een actieve rol qua agendering, beleidsontwikkeling, deelname aan missies en training van troepen. Zo heeft Nederland zich samen met de VS en Rwanda ingespannen als pleitbezorger van de *Kigali Principles*, die oproepen tot effectieve uitvoering van VN-mandaten op gebied van burgerbescherming. Het aantal landen dat deze beginselen heeft onderschreven is intussen gegroeid tot 39. Het Koninkrijk zal bescherming van de burgerbevolking in gewapend conflict ook tijdens zijn VN-Veilighedsraadlidmaatschap centraal stellen.

Met onze militaire, politie en civiele bijdrage aan missies als de *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA) en de *United Nations Mission in The Republic of South Sudan* (UNMISS) heeft Nederland ook een wezenlijk aandeel gehad in de bescherming van burgers. In Mali speelden de mede door Nederlandse blauwhelmen geproduceerde inlichtingenrapporten en de door Nederland geleverde PoC-expert een belangrijke rol bij de ontwikkeling van het *Protection of Civilians* (PoC) beleid op het hoofdkwartier in Bamako. Dit najaar organiseerden Nederland, Rwanda en de VS de eerste PoC-training voor VN-vredestroepen. Mede op basis van die ervaring levert Nederland input voor het nieuwe VN-curriculum voor PoC-trainingen, dat op dit moment door het VN-trainingscentrum wordt ontwikkeld.

Het kabinet neemt de in het advies geformuleerde aanbevelingen van de AIV ter harte en ziet deze zowel als ondersteuning van staand beleid als een aansporing aanvullend beleid te ontwikkelen, bijvoorbeeld door beter gebruik van sociale media om burgers te waarschuwen en door het ontwikkelen van (digitale) instrumenten om mensenrechtenverdedigers te beschermen.

Reactie op conclusies en aanbevelingen

Aanbeveling 1: Nederland moet internationaal debat stimuleren over het nemen van verantwoordelijkheid tot het voorkomen van conflicten, zowel nationaal als internationaal.

De AIV concludeert terecht dat te weinig wordt geïnvesteerd in preventie van gewapende conflicten. De notie dat conflictpreventie net zo belangrijk is als vredeshandhaving, vanuit de gedachte dat voorkomen beter is dan genezen, krijgt inmiddels internationaal steeds meer voet aan de grond. In 2015 hebben de VN-Veilighedsraad en de Algemene Vergadering van de VN gelijkluidende resoluties aangenomen over *sustaining peace*. Deze resoluties roepen op tot een grotere inzet op conflictpreventie en

duurzame vredesopbouw. De «*diplomacy for peace*» visie van de nieuwe secretaris-generaal van de VN, Antonio Guterres, sluit hier nauw bij aan. Het voorkomen van geweld tegen burgers moet centraal staan.

Het kabinet is het eens met deze aanbeveling. Nederland heeft het belang van conflictpreventie en burgerbescherming de afgelopen jaren consequent uitgedragen in multilaterale fora als de VN. Het kabinet steunt de opvolging van de beide *sustaining peace* resoluties dan ook actief, bijvoorbeeld tijdens het open debat hierover in de VN-Veiligheidsraad (VNVR) in mei 2016 en tijdens een open debat in de Raad over preventie op 10 januari 2017. Nederland zal dit ook in de aanloop naar en tijdens invulling van het Nederlandse lidmaatschap van de VNVR in 2018 blijven doen.

In de Nederlandse visie moet de inzet op conflictpreventie driedelig zijn: (1) het vroegtijdig aanpakken van structurele factoren die het risico op gewapend conflict verergeren, (2) het voorkomen van geweldsescalatie op korte termijn en (3) het opbouwen van duurzame vrede na conflict. Dit laatste is van groot belang omdat is aangetoond dat een geschiedenis van (onverwerkt) conflict een van de duidelijkst aanwijsbare oorzaken van hernieuwd oplaaien van geweld vormt. Bij duurzame vrede hoort daarom ook een proces van *accountability* voor slachtoffers en daders van het geweld.

In zowel VN- als EU-verband pleit Nederland ervoor dat staten en internationale organisaties meer verantwoordelijkheid nemen voor conflictpreventie en hiervoor ook de nodige financiële middelen beschikbaar stellen. Mede om deze reden organiseerde Nederland in februari 2015 een regionale conferentie «*Delivering Peace & Protection: The Convening Power of UN Peacekeeping*» met als voornaamste doel Europese landen aan te sporen meer bij te dragen aan VN-vredesmissies. Dit was de eerste van een reeks regionale conferenties in aanloop naar de «Obamatop» over VN-vredesoperaties tijdens de AVVN in september 2015. Deze bijeenkomsten hebben geleid tot een toename van zowel financiële- als troepenbijdragen van Westerse landen aan VN-vredesmissies. Deze grotere militaire bijdrage van Westerse landen heeft geleid tot een belangrijke kwaliteitsverbetering qua mensen en materieel van de missies waaraan deze landen specifiek bijdragen.

Nederland neemt zelf zijn verantwoordelijkheid voor vredesopbouw en vredeshandhaving door een belangrijke bijdrage te leveren aan EU-, VN- en NAVO-missies die zich richten op stabilisatie van fragiele landen. Door die inzet draagt Nederland ook bij aan veiligheid voor de burgerbevolking in die landen. Dat geldt voor de VN-missies waaraan Nederland heeft deelgenomen evenzeer als voor de NAVO-trainingsmis­sie *Resolute Support* in Afghanistan en de EULEX-missie in de Westelijke Balkan.

De inzet van het kabinet is verder om de conflictpreventiecapaciteit van de internationale gemeenschap als geheel te vergroten. Nederland doet dit door actieve samenwerking met niet-gouvernementele organisaties, de VN, de Wereldbank, regionale ontwikkelingsbanken, het Permanent Hof van Arbitrage, de EU, regionale organisaties en bilaterale partners. Nederland is met een jaarlijkse bijdrage van 1,25 miljoen euro een van de grootste donoren van het *Department of Political Affairs* (DPA) van de VN, dat zich specifiek richt op het voorkomen en beëindigen van gewapend conflict. Het merendeel van DPA's conflictpreventie-activiteiten vindt achter de schermen plaats. Voorbeelden van succesvolle conflictpreventie door onder meer DPA betreffen de vreedzaam verlopen verkiezingen in Nigeria in 2015 en de ondersteuning van de *Special Coordinator for Lebanon* van de VN (UNSCOL).

Het kabinet zet zich eveneens in voor betere internationale coördinatie om effectiever te reageren op dreiging van gewelddadig conflict of groot-schalige mensenrechtenschendingen. Nederland werkt actief samen met VN-organisaties als het *United Nations Development Programme* (UNDP) die innovatieve systemen ontwikkelen voor *early warning*, zoals het zeer nuttige *Framework of Analysis for Atrocity Crimes*, ontwikkeld door het Bureau van de Speciaal Adviseurs Genocidepreventie en *Responsibility to Protect* van de VN. Daarnaast steunt Nederland belangrijke initiatieven onder de hoede van de SGVN, zoals *Human Rights Up Front*. Dit interne mechanisme is opgezet na evaluatie van het falen van de VN ten tijde van de crisis in Sri Lanka in 2009. Het moet ervoor zorgen dat de VN in de toekomst sneller en beter kan reageren op signalen dat een conflict met vele burgerslachtoffers ophanden is. In het geval van Burundi was bijvoorbeeld sprake van tijdige agendering van de situatie in zowel de Mensenrechtenraad als de Veiligheidsraad. Zo vond in november 2015 in de Veiligheidsraad een unieke gezamenlijke briefing plaats door de directeur van DPA, de VN-mensenrechtencommissaris en de Speciaal Adviseur van de secretaris-generaal voor Genocidepreventie, waarna de SGVN werk heeft gemaakt van een Veiligheidsraadmandaat voor een politiemacht in Burundi – dat er kwam in voorjaar 2016.

Volgens Nederland zou ook de VN-Veiligheidsraad meer aandacht en politieke steun moeten geven aan preventie-initiatieven, bijvoorbeeld door nauwere samenwerking met DPA, het *Office of the High Commissioner for Human Rights* van de VN (OHCHR) en andere VN-organisaties die actief zijn op dit terrein. Dit zal het Koninkrijk waar mogelijk agenderen tijdens het VN-Veiligheidsraadlidmaatschap in 2018. Het Koninkrijk zal eveneens briefings van de VNVR door relevante VN-experts, zoals de VN-mensenrechtencommissaris of de Speciaal Adviseur van de secretaris-generaal voor Genocidepreventie, aanmoedigen zodat de VNVR tijdig op de hoogte wordt gebracht van situaties met een hoog escalatierisico.

In EU-verband dringt Nederland met een groep van landen aan op betere samenwerking om conflictdreigingen eerder te identificeren en waarschuwingssignalen te vertalen in concrete preventiestrategieën. Deze voorstellen voor proactief handelen zouden ook op de agenda van het EU *Political and Security Committee* (PSC) moeten staan en zo nodig op die van de Europese Raad Buitenlandse Zaken (RBZ). De EU heeft sinds kort een uitgebreid *early warning*-mechanisme, waarmee elk halfjaar twintig risicolanden worden geïdentificeerd en vastgesteld. Nu moet echter de stap van *early warning* naar *early action* worden gemaakt. Nederland dringt daarom bij de EU aan op een betere koppeling tussen deze *early warning*-prioriteiten en de beschikbare EU-financieringsinstrumenten voor vrede, veiligheid en stabiliteit. De aanloop naar de verkiezingen in Kenia in 2013 lieten zien dat een bewuste investering in preventie, ook op politiek niveau, kan helpen om herhaling van het geweld dat zich voordeed bij de verkiezingen in 2007 en 2008 te voorkomen. In 2015 hebben EU en VN gezamenlijk bemiddeld tussen overheid en oppositiepartijen in Guinée-Conakry, waardoor oplopende spanningen en geweldsincidenten rondom de presidentiële verkiezingen niet zijn geëscaleerd in grootschalig geweld tegen burgers.

Zoals de AIV terecht stelt, moet bij conflictpreventie rekening worden gehouden met de het principe van staatssoevereiniteit. Nederland betracht daarom de nodige voorzichtigheid bij conflictpreventie-activiteiten in derde landen. Het is niet altijd wenselijk voor Nederland om zichtbaar in te zetten op conflictpreventie in een bepaald land, maar vaak effectiever discreet te werk te gaan via stille diplomatie en de inschakeling van derden, zoals gespecialiseerde niet-gouvernementele organisaties.

Aanbeveling 2: Nederland moet meer gebruik maken van de comparatieve voordelen van niet-gouvernementele organisaties en daarvoor de nodige financiering beschikbaar stellen. Nederland ondersteunt organisaties die communicatie openhouden met zoveel mogelijk conflictpartijen, opdat zij niet-statelijke gewapende groepen kunnen voorlichten over hun verplichtingen onder het internationaal recht ten aanzien van de bescherming van de burgerbevolking, hen een toezegging kunnen ontlokken zich te houden aan dat internationaal recht en deze conflictpartijen kunnen aanspreken op de naleving van deze normen.

Ook deze aanbeveling sluit aan op de bestaande inzet van het kabinet. Slimme en nieuwe coalities met diverse partners zijn van groot belang om oplossingen te vinden voor de complexe conflicten van vandaag. Daarom is het kabinet, in het kader van het Samenspraak&Tegenspraak-programma, enkele strategische partnerschappen aangegaan met organisaties als Pax, Oxfam Novib en het verband van grassrootsorganisaties *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC), om vanuit hun respectievelijke rollen en verantwoordelijkheden samen te werken in het voorkomen van conflicten en het beschermen van burgers.

Nederland steunt daarnaast verschillende niet-gouvernementele organisaties op het gebied van conflictpreventie, zowel politiek als financieel. Een van deze organisaties is de *International Crisis Group*, waar Nederland aan bijdraagt om conflict risico's vroegtijdig te signaleren en kansen voor conflictpreventie-activiteiten te identificeren. Net als de AIV ziet het kabinet de toegevoegde waarde van organisaties als het ICRC, het *Centre for Humanitarian Dialogue*, *Interpeace* en de *Kofi Annan Foundation* omdat zij goed gepositioneerd zijn om de communicatie open te houden met zoveel mogelijk conflictpartijen, waaronder partijen waarmee de Nederlandse regering geen betrekkingen kan onderhouden (zoals bijvoorbeeld partijen op EU- en VN-terrorismelijsten).

Om bij te dragen aan het voorkomen en vreedzaam beslechten van conflicten steunt Nederland voorts de door Clingendael gefaciliteerde capaciteitsopbouw van conflictpartijen op het gebied van onderhandelingsvaardigheden. Voorlichting en advisering over naleving van het internationaal recht (met nadruk op humanitair oorlogsrecht) zijn waar mogelijk ook onderdeel van deze capaciteitsopbouw. De Clingendaeltrainingen aan Syrische vrouwennetwerken hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de oprichting van de Syrische vrouwenadviesraad die VN-gezant De Mistura adviseert over de Syrische vredesonderhandelingen. Ook door middel van Clingendaeltrainingen aan conflictpartijen als het *High Negotiations Committee* (HNC) van de Syrische oppositie en het *Moro Islamic Liberation Front* (MILF) in de Filippijnen draagt Nederland bij aan conflictpreventie en vreedzame conflictbeslechting. Verder verstrekt Nederland geoormerkte bijdragen aan het *Crisis Management Initiative*, het *Democratic Progress Institute* en de *Dialogue Advisory Group* om in specifieke en veelal vertrouwelijke gevallen het voorkomen, dempen en oplossen van gewelddadig conflict te stimuleren.

Aanbeveling 3: Daar waar mensenrechtenverdedigers die gebruik maken van sociale media onderhevig zijn aan reële bedreigingen, ondersteunt de Nederlandse regering hen door actief bij te dragen aan de inzet van expertise.

Het kabinet deelt het belang dat de AIV hecht aan de digitale veiligheid van mensenrechtenverdedigers, al dan niet in conflictsituaties. Nederland organiseerde in april 2015 een ministeriële Cyberconferentie in Den Haag, waar dit vraagstuk een van de belangrijkste thema's was. Nederland zet zich op vele verschillende manieren actief in voor bescherming van de

rechten van internetgebruikers. Zo is in 2016 de Mensenrechtentulp, de jaarlijkse prijs van de Nederlandse regering voor mensenrechtenverdedigers die zich op innovatieve wijze en vaak met persoonlijk risico inzetten voor mensenrechten, toegekend aan de Pakistaanse internetactiviste Nighat Dad.

Een andere doelgroep die bijzondere aandacht krijgt zijn mensenrechtenverdedigers in landen met repressieve regimes. *Digital Defenders Partnership* verleent hulp met financiering van Nederland en acht andere landen van de *Freedom Online Coalitie*. *Free Press Unlimited* heeft de app *StoryMaker* ontwikkeld, waarmee (burger)journalisten op eenvoudige en veilige wijze bekendheid kunnen genereren voor hun verhalen. Digitale veiligheid maakt onderdeel uit van verscheidene projecten uit het Mensenrechtenfonds (MRF) ter versterking en bescherming van mensenrechtenverdedigers, waaronder het *Shelter City* programma dat bedreigde activisten een tijdelijk onderkomen biedt. Ook financiert Nederland een project OHCHR dat moderne media inzet om schendingen van internationaal recht vast te leggen en digitaal materiaal te beoordelen. Dit kan bijdragen aan *fact-finding* en aan het openbaar maken, en uiteindelijk tegengaan, van schendingen.

Aanbeveling 4: Geweld tegen de burgerbevolking wordt vaak gestimuleerd, gepleegd of toegelaten door leiders van de partijen bij een gewapend conflict. In alle fasen van een conflict moeten internationale instellingen (VN, Mensenrechtenraad, EU, Raad van Europa, OVSE, Afrikaanse Unie) meer doen om leiders van partijen bij gewapende conflicten te wijzen op hun internationaalrechtelijke verantwoordelijkheden ten aanzien van de bescherming van de burgerbevolking en te waarschuwen dat zij te zijner tijd ter verantwoording kunnen worden geroepen voor hun daden, hetzij op nationaal niveau, hetzij voor het Internationaal Strafhof of een internationaal tribunaal. Nederland moet daarbij een voorbeeldfunctie vervullen.

De AIV vraagt terecht aandacht voor het belang om leiders van conflictpartijen te wijzen op internationaalrechtelijke verplichtingen en de verantwoording die zij moet afleggen voor hun daden. Alle partijen bij een gewapend conflict dienen verantwoordelijk te worden gehouden voor schendingen begaan tegen de burgerbevolking. Gerechtigheid voor slachtoffers herstelt het vertrouwen in de rechtsstaat en kan zo voorkomen dat conflicten op de achtergrond blijven sluimeren. Daarom is het ook zo belangrijk om in vredesakkoorden te vermijden dat er een amnestieregeling in wordt opgenomen die ook internationale misdrijven als genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven omvat. Bestrijding van straffeloosheid voor deze internationale misdrijven moet een universeel beginsel zijn. Nederland draagt die boodschap consequent uit, in alle relevante gremia.

De primaire verantwoordelijkheid voor opsporing en vervolging van daders van internationale misdrijven ligt bij individuele staten. Een goed functionerende politie- en rechterlijke macht zijn dan ook essentieel voor geloofwaardige bestrijding van straffeloosheid. Nederland zet zich daarom in voor versterking van nationale rechtssystemen door middel van capaciteitsopbouw. Bijvoorbeeld met ons bilaterale Veiligheid & Rechtsordeprogramma in Mali dat de rechterlijke macht hervormt en toegang tot het recht voor burgers vergemakkelijkt door investeringen in lokale wetswinkels. Wanneer echter de bereidheid of mogelijkheid om te vervolgen op nationaal niveau niet bestaat, is het van groot belang dat er een alternatieve rechtsgang mogelijk is, bijvoorbeeld door jurisdictie van het Internationaal Strafhof (ICC) of een ad-hoc tribunaal.

Dat Nederland hier grote waarde aan hecht blijkt onder meer uit ons gastlandschap van diverse internationale tribunalen, waaronder het Strafhof en het VN-Tribunaal voor voormalig Joegoslavië (ICTY). Ook ondersteunt Nederland actief het werk van diverse ad-hoc tribunalen. Zo wordt onder meer een belangrijke financiële bijdrage geleverd aan de *Chambres Africaines Extraordinaires* en het *Special Tribunal for Lebanon* alsmede aan gerelateerde initiatieven gericht op *outreach* aan de lokale burgerbevolking over het werk en belang van deze tribunalen.

Het Internationaal Strafhof heeft een unieke en essentiële rol in de bestrijding van straffeloosheid, wanneer op nationaal niveau geen reëel zicht is op gerechtigheid omdat een land niet in staat of niet bereid is geloofwaardig onderzoek te doen en vervolging in te stellen. Nederland blijft zich onverminderd actief inzetten voor consolidatie en versterking van het internationale draagvlak van het Strafhof. Zo organiseerde Nederland tijdens de laatste bijeenkomst van verdragspartijen bij het Statuut van Rome een ministeriële bijeenkomst met voornamelijk Afrikaanse Ministers om een constructieve dialoog te voeren over hun kritiekpunten en de negatieve beeldvorming over het Strafhof bij te stellen. Ook faciliteerde Nederland een inkomend bezoek van journalisten uit diverse Afrikaanse landen om correcte informatievoorziening over het Strafhof te bevorderen.

In dit verband verdient de verantwoordelijkheid van de VN-Veilighedsraad voor bestrijding van straffeloosheid voor internationale misdrijven ook aandacht. De VNVR heeft een unieke bevoegdheid – en tegelijkertijd verantwoordelijkheid – om situaties door te verwijzen naar het Strafhof, met een beroep op haar bevoegdheid onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest (bedreiging van of inbreuk op de vrede). Een voorbeeld hiervan is het conflict in Syrië, waar door VN-onderzoekscommissies oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid zijn geconstateerd. Nederland zet zich al geruime tijd in voor een doorverwijzing door de VNVR van deze situatie naar het Hof, maar tot op heden is er geen overeenstemming onder de Veiligheidsraad-leden. Ook met een doorverwijzing is de rol van de VNVR echter niet uitgespeeld. Daadkrachtig toezicht door de VNVR op de medewerking van betrokken landen aan uitvoering van de doorverwijzing is essentieel, zeker wanneer er sprake is van onvoldoende medewerking met het Strafhof. In afwachting van de instelling van een vervolgingsmechanisme inzake de misdrijven in Syrië is het van belang om te voorkomen dat eventueel bewijsmateriaal verloren gaat voor toekomstig gebruik in strafrechtzaken. Nederland steunt daarom, politiek en financieel, de oprichting van een internationaal onafhankelijk mechanisme om bewijsmateriaal te verzamelen en documenteren, waartoe werd besloten in een AVVN-resolutie van 21 december 2016.

Aanbeveling 5: Nederland bevordert samen met andere landen, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties het actualiseren en maximaal benutten van bestaande databases met gegevens over sluimerende conflicten als basis voor een samenhangende strategie om te voorkomen dat een sluimerend conflict tot uitbarsting komt. In het verlengde daarvan bevordert Nederland de institutionalisering van agendering van sluimerende conflicten binnen de EU en de VN.

Het kabinet is het geheel eens met deze aanbeveling. Nederland probeert bilateraal, in EU- en multilateraal verband uitwisseling en coördinatie van dreigingsanalyses (*early warning*) en preventiestrategieën (*early action*) te bevorderen. Een beperkende factor in de samenwerking is dat veel landen dit soort politiek gevoelige informatie liever niet delen. Daarom wordt tevens geïnvesteerd in nationale *early warning & early action* capaciteit.

De voornaamste sluimerende conflicten worden in kaart gebracht en gemonitord. Voor de meest significante dreigingen zet Nederland zich tevens, waar mogelijk samen met internationale partners, in om escalatie van deze conflicten tot grootschalig geweld en mensenrechtenschendingen te voorkomen. Ook wordt gekeken naar het beter benutten van bestaande databases en andere openbare en geheime informatiebronnen. Betere, meer geïntegreerde analyses van de grote hoeveelheid beschikbare (*big*) data bieden ongekende mogelijkheden om *early warning*-systemen te verbeteren en kunnen daarmee bijdragen aan conflictpreventie en de bescherming van burgers.

Aanbeveling 6: Nederland bevordert dat internationale organisaties een groter deel van hun reguliere financiële middelen beschikbaar krijgen om zelfstandig initiatieven te ontplooien voor preventieve diplomatie en conflictpreventie. Daarnaast moet Nederland de nadruk op preventieve diplomatie en conflictpreventie inhoud geven door middel van geoormerkte bijdragen aan internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties voor dat doel.

Het kabinet deelt de mening dat internationale organisaties over voldoende financiële middelen moeten beschikken voor preventieve diplomatie en conflictpreventie. In dat kader riep Nederland tijdens de de AVVN in september 2016 de VN-lidstaten op om binnen de VN voldoende middelen gereed te stellen voor politieke missies, bemiddeling en preventie.

Speciale Politieke Missies (SPM's) van de VN zijn een onmisbaar preventief instrument voor het bevorderen van de internationale vrede en veiligheid. Voorbeelden hiervan zijn de *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) en de *United Nations Assistance Mission for Iraq* (UNAMI). In de afgelopen twee decennia is de inzet van SPM's aanzienlijk gegroeid in aantal, grootte en de complexiteit van mandaten. Het kabinet ziet, net als de AIV (en het VN *High-Level Panel on International Peace Operations* van 2015) dat desalniettemin het beschikbare budget voor deze missies vaak tekortschiet en er sprake is van onvoldoende expertise en andere ondersteuning. Nederland vindt het belangrijk dat SPM's op een effectievere en flexibele wijze kunnen worden ingezet en begroot, zodat conflicten effectief kunnen worden voorkomen, beheerst of opgelost.

Nederland financiert bemiddeling door de VN ook gericht, door steun aan het werk van de *Mediation Support Unit* binnen DPA. Daarnaast heeft Nederland tijdens de ministeriële week van de AVVN op 21 september een *pledging conference* voorgezeten voor het VN *Peacebuilding Fund* (PBF), dat is bedoeld voor conflictpreventie en vredesopbouw. De Minister van Buitenlandse Zaken benadrukte in zijn toespraak dat vredesopbouw tot de kerntaken van de VN behoort en structurele financiering heeft.

Nederland werkt ook aan conflictpreventie door de inzet op het thema *Security Sector Reform* (SSR). Een goed functionerende nationale veiligheidssector (defensie, politie, justitie, gevangeniswezen) is een essentieel onderdeel van vredesopbouw en het voorkomen van het opnieuw opblazen van conflict. Via diverse multilaterale, internationale en niet-gouvernementele organisaties (o.a. VN, EU, AU, *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* – DCAF) steunt Nederland hervormingen in de veiligheidssector van specifieke landen, met bijzondere aandacht voor de veiligheidsbehoeftes van de bevolking (*citizen security*). De preventieve aspecten van SSR zijn nog vaak onderbelicht. Nederland heeft het belang van preventie benadrukt in de ontwikkeling van een EU-kader voor SSR. Met dit instrument kunnen

EU-instanties en -lidstaten effectiever zijn in het hervormen van de veiligheidssector in een bepaald land, o.a. door verbeterde coördinatie binnen de EU en met internationale spelers in de uitvoering, het standaard opnemen van een veiligheidssectoranalyse en richtlijnen voor monitoring, evaluatie en risicomanagement.

Aanbeveling 7: Nederland moet troepenleverende landen, waar nodig of wenselijk, actief ondersteunen om goed voorbereid deel te nemen aan militaire missies die de bescherming van de burgerbevolking nastreven. Dit kan in de vorm van aanbod van trainingen voor commandanten en zo nodig van andere leden van internationale missies. De effectiviteit van inzet van militaire middelen kan verder worden vergroot door gezamenlijke oefeningen en training van troepenleverende landen. Nederland moet daarbij een voortrekkersrol vervullen.

De AIV stelt terecht dat troepenleverende landen goed voorbereid moeten zijn om deel te nemen aan missies. Dat civiele medewerkers, militairen en politie lang niet altijd goed zijn voorbereid op hun taken in een VN-missie kwam in het nieuws met het rapport van Cammaert over het ontoereikend optreden van UNMISS, de VN-missie in Zuid-Soedan tegen het (seksuele) geweld van Zuid-Soedanese regeringstroepen op burgers in Juba vorig jaar.

Gerichte aanvallen op burgers, in het bijzonder een toename van seksueel geweld, kunnen een signaal zijn dat een conflict (wederom) dreigt te escaleren. Veel gewapende conflictpartijen, zowel militairen als terroristische en extremistische groeperingen maken zich schuldig aan deze vorm van geweld tegen burgers. Nederland zet daarom civiele expertise in op het gebied van bescherming burgerbevolking, gender en de strijd tegen seksueel geweld door strijdende partijen, bijvoorbeeld in MINUSMA en in de *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUSCO).

De AIV-aanbeveling sluit aan bij de eerder genoemde *Kigali Principles* waarin landen worden opgeroepen tot effectieve uitvoering van mandaten van VN-missies om burgers te beschermen, inclusief het trainen van troepen en het aanpakken van misdragingen door VN-vredestroepen, in het bijzonder *sexual exploitation and abuse* (SEA). Misbruik van burgers door vredestroepen druist in tegen alles waar VN-vredeshandhaving en -burgerbescherming voor staat. Het ondermijnt de legitimiteit van VN-vredeshandhaving en daarmee de uiteindelijke impact ervan. Nederland is een zeer vocale voorstander van een *zero tolerance beleid* van SEA door zowel de VN als troepenleverende landen. De vorige secretaris-generaal heeft een *Special Coordinator*, mw. Jane Holl-Luth, aangesteld om SEA te bestrijden. Sinds zomer 2016 is de Nederlandse expert kolonel Ben Klappe gedetacheerd bij haar team.

Adequate burgerbescherming betekent dat VN-missies ook bereid moeten zijn om in het uiterste geval geweld in te zetten. Nederland is daar in een concreet geval in het kader van de deelname aan de VN-missie in Mali toe overgegaan. Op 20 januari 2015 raakten Nederlandse MINUSMA-eenheden in de omgeving van Tabankort betrokken bij gevechten tussen gewapende partijen. Zij hebben vervolgens robuust opgetreden om – conform het geldende Veiligheidsraadmandaat – een nabij gelegen VN-basis te beschermen, waar ook inwoners van het dorp hun toevlucht hadden gezocht. Nadat waarschuwingsschoten geen effect hadden, hebben Nederlandse Apachehelikopters een lanceerinrichting met een raket vernietigd. In de dagen daarna faciliteerden Nederlandse militairen onderhandelingen tussen de strijdende partijen en vervoerden Nederlandse Chinook helikopters een VN-delegatie naar de besprekingen. Ook

voerden ze samen met een Apache een medische evacuatie van vijftien gewonde Malinese burgers van Tabankort naar Gao uit. Een dergelijke actieve houding van VN-troepen is niet evident. Te vaak is nog sprake van een te passieve, afwachtende en risicomijdende opstelling van blauwhelmen. Sterk leiderschap en extra trainingen van troepen die naar VN-missies worden uitgezonden, zoals voorzien in de *Kigali Principles*, zijn dan ook van groot belang.

Het kabinet ziet derhalve deze aanbeveling als ondersteuning van het huidige beleid en de bijbehorende inzet. Nederland ontplooit diverse activiteiten op het gebied van training, waaronder samenwerking met het Amerikaanse militaire trainingsprogramma *ACOTA* en gezamenlijke militaire oefeningen in het kader van het Amerikaanse programma *FLINTLOCK*. Sinds de oprichting van het programma in 2003 heeft *ACOTA* bijna 300.000 troepen van Afrikaanse landen getraind die zijn ingezet in VN-gemandateerde vredesmissies.

Nederland heeft verder in november 2016 in samenwerking met de VS (*US Africa Command*) en Rwanda een training georganiseerd in de *Rwandan Peace Academy* (RPA) voor militair en civiel middenkader, waaronder commandanten, specifiek over bescherming van de burgerbevolking en de *Kigali Principles*. Naast het bevorderen van besluitvaardigheid en leiderschap om burgers te beschermen zal de evaluatie van deze interactieve pilottraining worden gedeeld met de *UN International Training Services* (ITS) als input voor het actualiseren en verbeteren van de huidige ITS-trainingsmodules.

Nederland pleit verder voor een effectievere EU-inspanning op het gebied van training en gezamenlijke oefeningen en heeft een actieve rol gespeeld in de ontwikkeling van het *EU Implementation Plan on Security and Defence* in het kader van de *EU Global Strategy*. Ook heeft Nederland meegewerkt aan NAVO-beleid over bescherming van burgers.

Aanbeveling 8: Nederland moet zich voor langere perioden committeren in postconflictfasen, zeker als Nederland in de fase van het uitgebroken conflict betrokken was bij de beëindiging van het gewapende conflict.

De AIV concludeert terecht dat duurzame stabiliteit een lange-termijnbenadering vereist. Dit komt overeen met het huidige beleid. Zo blijft Nederland, ook via de EU, langdurig betrokken bij de Westelijke Balkan en Afghanistan, en bij landen als Rwanda, Burundi en Mozambique in de post-conflictfase. Kroatië, Timor Leste en Rwanda illustreren dat dankzij een meerjarige betrokkenheid na afloop van conflict duurzame wederopbouw zeer wel mogelijk is.

Het kabinet is van mening dat langdurige betrokkenheid een verantwoordelijkheid is van de gehele internationale gemeenschap. Hier kan op verschillende manieren invulling aan gegeven worden. In die landen waar Nederland militair actief is geweest nemen wij ook medeverantwoordelijkheid voor de wederopbouwfase. De Nederlandse inclusieve, geïntegreerde benadering, die de samenhang tussen veiligheid, mensenrechten en ontwikkeling benadrukt, is daarbij essentieel. Voor hervorming van de veiligheids- en rechtsstaatstructuren en het openbaar bestuur zijn soms tientallen jaren nodig voordat veranderingen hun beslag krijgen. De samenwerking met lokale actoren, die verantwoordelijkheid nemen voor het wederopbouwproces, is hierbij cruciaal voor duurzame stabiliteit.

Aanbeveling 9: Nederland moet bevorderen dat troepenleverende landen aansprakelijkheid erkennen voor schendingen van het internationaal recht begaan door hun leden van missies onder de vlag van een internationale

organisatie. Nederland moet bij hen aandringen op transparantie en ontwikkeling van beleid voor herstelmaatregelen.

De AIV vraagt terecht aandacht voor het onderwerp herstelmaatregelen voor slachtoffers van schendingen van humanitair oorlogsrecht en mensenrechten in post-conflictsituaties. Dergelijke maatregelen vormen een belangrijk onderdeel van het afleggen van verantwoording voor zulke schendingen. Ook kunnen zij een rol spelen bij het voorkomen van het opnieuw opblaaien van conflict. Het kabinet zal in voorkomende gevallen aandacht blijven vragen voor het nemen van herstelmaatregelen. Zo heeft de Minister van Buitenlandse Zaken onlangs de Iraakse autoriteiten opgeroepen om steun te bieden aan slachtoffers van schendingen van mensenrechten en het humanitair oorlogsrecht in Irak. Het belang van herstelmaatregelen geldt ook voor die gevallen waarin schendingen zijn gepleegd door leden van missies onder de vlag van een internationale organisatie.

In dit verband lijkt de AIV ervan uit te gaan dat aansprakelijkheid voor dergelijke schendingen gepleegd door troepen die deel uit maken van een missie die wordt geleid door een internationale organisatie, altijd ligt bij de troepenleverende landen. Het kabinet benadrukt dat op de vraag of een betrokken internationale organisatie dan wel troepenleverende staten aansprakelijk zijn, geen algemeen antwoord kan worden gegeven. Dit is afhankelijk van de specifieke omstandigheden. Er is echter in het internationaal recht toenemende steun voor de opvatting dat aansprakelijkheid daar moet liggen waar de effectieve controle wordt uitgeoefend over het betreffende handelen.

Aanbeveling 10: Nederland bevordert dat landen die deelnemen aan militaire missies onder de vlag van een internationale organisatie waarvan Nederland lid is, transparantie betrachten over nevenschade, verantwoordelijkheid erkennen en slachtoffers of hun nabestaanden (financieel) tegemoet komen.

Het kabinet ziet de aanbeveling van de AIV om te bevorderen dat landen die deelnemen aan militaire missies onder de vlag van een internationale organisatie waarvan Nederland lid is, transparantie betrachten over nevenschade, verantwoordelijkheid erkennen en slachtoffers of hun nabestaanden (financieel) tegemoet komen, als ondersteuning van zijn beleid. In voorkomende gevallen zal het kabinet aandacht blijven vragen voor transparantie over, en verantwoording voor, eventuele burgerslachtoffers die vallen als gevolg van geweldgebruik. Het betrachten van transparantie en de erkenning van verantwoordelijkheid voor slachtoffers en eventuele tegemoetkoming door landen zal echter altijd per geval moeten worden beoordeeld.

Het kabinet wijst er in dit verband op dat de AIV terecht onderscheid maakt tussen nevenschade als gevolg van optreden van militaire missies enerzijds en schendingen van internationaal recht anderzijds. Het humanitair oorlogsrecht houdt rekening met de realiteit van gewapende conflicten, waarin het volledig voorkomen van burgerslachtoffers helaas niet realistisch is. Het recht vereist wel dat het maken van burgerslachtoffers zo veel mogelijk wordt voorkomen, en dat elke aanval voldoet aan het beginsel van proportionaliteit. Dit laatste beginsel vereist een afweging die met zich meebrengt dat de verwachte nevenschade niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het verwachte tastbare en rechtstreekse militaire voordeel. Het kabinet is daarom ook zeer terughoudend met het toekennen van wapenexportvergunningen voor landen die actief zijn in een conflict, zeker wanneer in dat conflict schendingen van het humanitair oorlogsrecht of mensenrechtenschendingen plaats-

vinden. Zo wijst het kabinet aan Saoedi-Arabië enkel nog exportvergunningen voor militaire goederen toe wanneer onomstotelijk aangetoond kan worden dat de goederen niet in het conflict in Jemen gebruikt kunnen worden, noch anderszins in verband kunnen worden gebracht met mensenrechtenschendingen.

Aanbeveling 11: Nederland kan de mogelijkheden van het lidmaatschap van de VN Veiligheidsraad benutten door aandacht te vragen voor (een van) de volgende thema's, bijvoorbeeld door die op de agenda van een bijeenkomst van de VN Veiligheidsraad te plaatsen: hoe kan de naleving van het oorlogsrecht worden versterkt, selectie en opleiding van troepen voor uitzending, de rol van sociale media in early warning en tijdens uitgebroken conflicten, de morele imperatief van een verantwoordelijkheid van staten tot preventie, niet-gouvernementele organisaties en internationale organisaties om conflicten te voorkomen.

Op de agenda van de VN-Veiligheidsraad staan meer dan vijftig verschillende landensituaties, vredes- en politieke operaties en thema's. Bij de bespreking van de uitvoering van mandaten van vredesmissies zal het Koninkrijk waar nodig adequate selectie en training van troepen en civiele staf aan de orde stellen, in het bijzonder op het gebied van bescherming van de burgerbevolking. Ook zal het Koninkrijk zich inzetten om vroege signalen van grove mensenrechtenschendingen en conflictescalatie tijdig in de Raad te bespreken, bijvoorbeeld door briefings van de Speciaal Adviseurs van de SGVN, van *Commissions of Inquiry*, van internationale NGO's en van VN-landenrapporteurs of -gezanten. Het Koninkrijk zal als lid van de VN-Veiligheidsraad naleving van het humanitair oorlogsrecht en het opsporen en vervolgen van plegers van schendingen daarvan in voorkomende gevallen aan de orde stellen. Het Koninkrijk zal zijn profiel als lid van de Veiligheidsraad ook benutten door buiten de officiële consultaties in de VN-Veiligheidsraad bijeenkomsten te organiseren over deze onderwerpen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen