

Vergaderjaar 2019–2020

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 406

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 april 2020

Uw Kamer ontving op 18 december jl. (Kamerstuk 29 521, nr. 396) het rapport van de Expertgroep inzake steun aan interstatelijk geweld en inzake humanitaire interventie (hierna: «de expertgroep»). Hierbij doe ik u de reactie van het kabinet op dat rapport toekomen.

Allereerst wil het kabinet zijn waardering uiten voor de grondige analyse en aanbevelingen die de expertgroep heeft gepresenteerd. Het rapport schetst een duidelijk beeld van de achtergrond van de huidige Nederlandse positie ten aanzien van de kwesties die aan de expertgroep zijn voorgelegd. Het biedt ook belangrijke aanknopingspunten voor de gedachtevorming van het kabinet over politieke steun aan het gebruik van interstatelijk geweld door andere landen en humanitaire interventie.

Aanleiding

Op 25 april jl. (Stcrt 2019, nr. 24338) heb ik besloten tot de instelling van een expertgroep inzake politieke steun aan interstatelijk geweld en inzake humanitaire interventie (zoals beschreven in de Kamerbrief van 10 december 2018, «Instelling expertgroep voor vraagstuk politieke steun bij interstatelijk geweld en humanitaire interventie», Kamerstuk 29 521, nr. 370). Het kabinet heeft de expertgroep gevraagd zijn opinies te geven over de volgende twee kwesties:

- a. het geven van politieke steun door het Nederlandse kabinet aan interstatelijk geweldgebruik door andere staten zonder grondslag in het internationaal recht, en
- b. of het Nederlandse kabinet zich moet inzetten voor internationale acceptatie van humanitaire interventie als mogelijk nieuwe rechtsgrond voor interstatelijk geweldgebruik.

Het kabinet beseft dat de vraagstukken waarover de expertgroep gevraagd was zijn visie te geven uiterst complex zijn. Om deze reden was de expertgroep samengesteld uit leden uit binnen- en buitenland, met

expertise op het gebied van internationaal recht dan wel internationale veiligheidsvraagstukken.

Onmiddellijke aanleiding voor de expertgroep was de militaire actie van een aantal NAVO-bondgenoten in Syrië in april 2018, in reactie op de chemische aanval in Douma, Syrië. Gegeven de omstandigheden achtte het kabinet deze reactie «proportioneel en weloverwogen» (Kamerbrief 14 april 2018, «Ontwikkelingen EU, NAVO, en VN Veiligheidsraad na actie VS, VK en Frankrijk», Kamerstuk 32 623, nr. 210). De Noord-Atlantische Raad (NAR) van de NAVO heeft daarop een verklaring aangenomen waarin «volledige steun» werd uitgesproken voor de reactie, terwijl het kabinet zelf bij «begrip» bleef. Nederland heeft als enige bondgenoot een stemverklaring gegeven waarin het, met deze aantekening, omwille van de NAVO-solidariteit akkoord kon gaan met de verklaring van de NAR. Nederland heeft in de stemverklaring duidelijk gemaakt dat het moeite had om in te stemmen met een verklaring waarin «volledige steun» werd uitgesproken, omdat het kabinet zelf bij begrip bleef. Omwille van de NAVO-solidariteit heeft het kabinet echter, met deze kanttekening, besloten uiteindelijk in te stemmen met de tekst van de verklaring.

De achtergrond van de Nederlandse positie heb ik aan uw Kamer toegelicht in de Kamerbrief van 10 december 2018 (Kamerstuk 29 521, nr. 370). Zoals geschetst is het denkbaar dat Nederland in de toekomst opnieuw met een situatie wordt geconfronteerd waarin het wordt gevraagd om politieke steun uit te spreken voor het gebruik van interstatelijk geweld zonder internationaalrechtelijke grondslag, tegen een achtergrond waarin China en Rusland in toenemende mate optreden van de internationale gemeenschap in humanitaire noodsituaties in de VN-Veiligheidsraad frustreren.

Het kabinet heeft laten onderzoeken of deze ontwikkelingen nopen tot een nieuwe visie op het verlenen van politieke steun aan het gebruik van interstatelijk geweld door andere landen en of Nederland zou moeten willen inzetten op internationale acceptatie van humanitaire interventie als mogelijk nieuwe rechtsgrond voor interstatelijk geweldgebruik in uitzonderlijke omstandigheden.

Het kabinet reageert hieronder op de bevindingen van de expertgroep ten aanzien van de twee kwesties en gaat specifiek in op de vijf aanbevelingen die de expertgroep heeft geformuleerd.

Humanitaire interventie

Volgens de expertgroep zijn er slechts twee duidelijk aanvaarde uitzonderingen op het verbod op interstatelijk geweldgebruik, zoals neergelegd in artikel 2, lid 4, van het VN Handvest. Het betreft autorisatie door de VN-Veiligheidsraad en het recht op zelfverdediging. Een minderheid van de expertgroep neemt de positie in dat in het licht van statenpraktijk het niet langer mogelijk is te concluderen dat geweldgebruik om de burgerbevolking te beschermen in geval van een zeer ernstige aanval manifest onrechtmatig is, wanneer ondernomen als laatste redmiddel en onder strikte voorwaarden.

Volgens het kabinet bestaan er drie mogelijke rechtsgrondslagen voor gebruik van geweld door staten. Dit zijn het recht op zelfverdediging, toestemming van de VN-Veiligheidsraad en een uitnodiging van het land waar geweld wordt gebruikt (zie Kamerstuk 29 521, nr. 41). Het kabinet deelt de mening van de meerderheid van de expertgroep dat humanitaire interventie op dit moment geen uitzondering vormt op het interstatelijk geweldverbod. In 2013 concludeerde het kabinet dat een duidelijke

juridische basis voor zo'n uitzondering ontbrak (Kamerstuk 32 623, nr. 110). Voor de ontwikkeling van het begrip humanitaire interventie tot een rechtsregel is het essentieel dat sprake is van een breed gedragen rechtsopvatting naast een consistente praktijk. Statenpraktijk van de afgelopen jaren geeft het kabinet geen aanleiding tot een andere conclusie dan in 2013. Het Verenigd Koninkrijk (VK) heeft in april 2018 in een openbaar document uiteen gezet dat het onder bepaalde voorwaarden humanitaire interventie als rechtmatig beschouwt. In dit document stelde het VK dat het geweldgebruik in Syrië door het VK naar aanleiding van de chemische aanval in Douma aan deze voorwaarden voldeed en daarom juridisch verdedigbaar was. Dit geval, ook wanneer gevoegd bij eerdere gevallen, is echter onvoldoende om te kunnen spreken van een breed gedragen rechtsopvatting naast een consistente statenpraktijk.

De overgrote meerderheid van de expertgroep raadt af dat Nederland een nieuwe uitzondering op het geweldverbod nastreeft. Zij noemt vier redenen waarom dit niet wenselijk of haalbaar lijkt. Het betreft:

- het algemene verbod op het gebruik van geweld in internationale betrekkingen is een norm van fundamenteel belang voor de internationale gemeenschap;
- in de voorzienbare toekomst zal een dergelijk streven waarschijnlijk niet de brede steun van de internationale gemeenschap krijgen;
- ervaring leert dat militaire interventies ook negatieve gevolgen kunnen hebben die niet kunnen worden voorzien op het moment waarop die interventies worden gepland;
- het is waarschijnlijk dat zelfs beperkte uitzonderingen zullen worden gebruikt voor doeleinden die oorspronkelijk niet waren voorzien door degenen die ze aanvaardden.

Het kabinet acht deze redenen overtuigend. Wat betreft het risico op misbruik dat van een dergelijke nieuwe uitzondering gemaakt zou kunnen worden, merkt het kabinet op dat dit des te groter is zo lang er geen internationale overeenstemming bestaat over de precieze reikwijdte van een dergelijke nieuwe uitzondering. Het kabinet verwacht niet dat in de huidige geopolitieke situatie dergelijke overeenstemming kan worden bereikt.

Politieke steun voor interstatelijke geweldgebruik

De expertgroep is van mening dat louter het verlenen van politieke steun volgend op onrechtmatig optreden geen volkenrechtelijke aansprakelijkheid met zich meebrengt voor de staat die de steun verleent. Hij trekt deze conclusie onder andere op basis van het argument dat het internationaalrechtelijke verbod op het als rechtmatig erkennen van een situatie die het gevolg is van een ernstige schending van een regel van dwingend internationaal recht, alleen ziet op de gevolgen van een dergelijke schending en niet op de schending zelf. Hoewel het kabinet deze interpretatie deelt, kan niet bij voorbaat worden uitgesloten dat een internationale rechter tot een andere conclusie zou komen.

Tevens is de expertgroep van mening dat er goede redenen zijn om voorzichtigheid te betrachten voordat politieke steun wordt verleend aan een militaire operatie die Nederland voor onrechtmatig houdt. Hij komt tot deze conclusie doordat het verlenen van politieke steun aan onrechtmatige interventies een aantal risico's met zich mee brengt. Ondanks deze risico's, is de expertgroep niettemin van mening dat er overtuigende redenen kunnen zijn om politieke steun te verlenen door de regering aan een onrechtmatige interventie. Het kabinet onderschrijft deze conclusie van de expertgroep. Ofschoon het kabinet moeite heeft met het gebruik

van interstatelijk geweld zonder dat er sprake is van een volkenrechtelijke rechtsgrond, is het kabinet tegelijkertijd bezorgd over het toenemende onvermogen van de VN-Veiligheidsraad om op te kunnen treden in humanitaire noodsituaties die een bedreiging vormen voor de internationale vrede en veiligheid vanwege het gebruik van het veto. Om die reden is het voor het kabinet denkbaar dat in uitzonderlijke (humanitaire) gevallen in een multilateraal kader politieke steun wordt verleend aan interstatelijk geweld zonder grondslag in het internationaal recht. De (herhaalde) ingrijpende inzet van chemische of biologische wapens kan volgens het kabinet aan het ontstaan van een humanitaire noodsituatie ten grondslag liggen.

De expertgroep benoemt een aantal relevante overwegingen bij de beslissing om in dergelijke extreme omstandigheden politieke steun te bieden, waaronder de relatie met bondgenoten en de noodzakelijke en proportionele omvang van de interventie, samen met het ontbreken van een alternatieve handelwijze, ook als gevolg van het gebruik van het vetorecht in de VN-Veiligheidsraad. Tevens relevant volgens de expertgroep zijn de behoefte aan duidelijke doelstellingen, een redelijk vooruitzicht op succes van de interventie zelf en de redelijkerwijs te verwachten gevolgen van die interventie. Het kabinet neemt de overwegingen van de expertgroep graag ter harte en acht diens overwegingen zwaarwegend. Het sluit tegelijkertijd niet uit dat ook andere prangende overwegingen relevant kunnen zijn, afhankelijk van de situatie. Het mogelijkwerijs verlenen van politieke steun zal van geval tot geval zorgvuldig moeten worden beoordeeld.

Het kabinet gaat graag specifiek in op de vijf aanbevelingen van de expertgroep.

1. Gezien de bovenstaande conclusies zou het zinvol kunnen zijn als het Nederlandse kabinet stappen zou ondernemen om informeel overleg te initiëren, in de context van de Europese Unie (EU) en de NAVO, en met andere gelijkgestemde en belanghebbende landen, over manieren om humanitaire noodsituaties aan te pakken.

In EU-verband blijft het kabinet zich inzetten voor de verdere operationalisering en implementatie van het concept van R2P en gemeenschappelijke actie door de EU op het gebied van conflictpreventie en preventie van mensenrechtenschendingen. De EU Raadswerkgroep voor VN-gerelateerde zaken nam in 2017 voor het eerst een reeks aanbevelingen aan over het promoten van R2P beginselen. Dit heeft ertoe geleid dat er in EU-verband en binnen EU-lidstaten meer aandacht is voor de mogelijkheden van preventieve actie en *engagement* in specifieke landensituaties. Zo heeft de EU intussen de «*RtoP – atrocity prevention toolkit*» ontwikkeld en wordt er aan een EU-breed «*Early Warning Early Action system*» gewerkt.

Binnen de NAVO wordt op twee manieren aandacht besteed aan humanitaire noodsituaties veroorzaakt door oorlogs- en geweldshandelingen. Ten eerste spreken de militaire- en civiel-politieke comités van de NAVO met enige regelmaat over principes zoals Protection of Civilians, Protection of Children in Armed Conflict, Women, Peace and Security en hoe deze geborgd kunnen worden in doctrines, trainingen, oefeningen en operatieplannen van de NAVO. Ten tweede komen humanitaire noodsituaties aan bod in de NAR en onderliggende comités wanneer de actualiteit van een bepaald conflict dat gebiedt. Vaak betreft het dan informatie vergaard door het NATO Situation Center, het NATO Early Warning Mechanism, het Comprehensive Crisis and Operation Management Center of de NATO Joint Intelligence and Security Division. Deze informatie

wordt dan door de bondgenoten in de NAR meegewogen in de afweging welke rol de NAVO zou kunnen dan wel moeten spelen bij dat betreffende conflict.

2. Het Nederlandse kabinet zou er ook alles aan kunnen doen om bestaande mechanismen verder te ontwikkelen voor de aanpak van humanitaire noodsituaties, zoals het versterken van de besluitvormingscapaciteiten van de Veiligheidsraad, onder meer op basis van bestaande initiatieven voor gedragscodes met betrekking tot stemmen binnen de Veiligheidsraad in het geval van massale wrede daden.

Binnen de VN lopen er op dit moment twee initiatieven die de VN-Veiligheidsraad oproepen tijdig actie te ondernemen ter voorkoming van en in reactie op ernstige humanitaire noodsituaties die een bedreiging vormen voor de internationale vrede en veiligheid.

Het eerste initiatief is de Gedragscode betreffende actie door de VN-Veiligheidsraad tegen genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven. In deze Gedragscode nemen de staten die de Gedragscode hebben ondertekend, zich voor om tijdige actie door de VN-Veiligheidsraad te zullen steunen ter voorkoming en beëindiging van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven. Deze staten hebben verklaard tijdens hun lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad niet tegen een resolutie te zullen stemmen, die tot doel heeft de hierboven genoemde misdrijven te voorkomen en beëindigen. Derhalve is deze gedragscode relevant voor alle VN-lidstaten die de ambitie hebben tijdelijk lid van de Veiligheidsraad te worden en niet alleen voor de permanente leden.

De tweede gedragscode is een door Frankrijk en Mexico voorgestelde politieke verklaring waarin de permanente leden van de VN-Veiligheidsraad worden opgeroepen vrijwillig af te zien van het gebruik van het veto wanneer ernstige wrede daden worden gepleegd.

Van de permanente leden steunen alleen Frankrijk en het VK beide gedragscodes. Nederland steunt eveneens beiden en roept VN-lidstaten die dat nog niet gedaan hebben, regelmatig op de gedragscodes eveneens te steunen. Dit gebeurt door samen met gelijkgezinde landen bijeenkomsten te organiseren over het gebruik van het veto en door in relevante statements in multilaterale fora beide gedragscodes aan te halen. De realiteit is echter dat China, Rusland en de VS deze initiatieven niet steunen.

3. Het kabinet wordt ook aanbevolen om leden van de VN-Veiligheidsraad en andere leden van de Verenigde Naties te benaderen om het gebruik van de R2P-beginselen aan te moedigen.

Nederland is in Genève samen met Rwanda co-voorzitter van de «*Group of Friends on R2P*». Dit doet Nederland sedert 2016. Deze groep bestaat uit 54 VN-lidstaten die het principe van R2P actief ondersteunen en uitdragen en komt circa twee keer per jaar bijeen in Genève. De groep richt zich vooral op het werk van de Mensenrechtenraad. Drie keer per jaar tijdens de sessies van de Mensenrechtenraad wordt namens de gehele Groep door Nederland en Rwanda een verklaring afgelegd waarin het belang van het naleven van de beginselen van R2P voor mensenrechten wordt benadrukt.

Ook steunt Nederland het werk van het «*Global Centre for the Responsibility to Protect*» en het werk van de Speciale Vertegenwoordiger van de

Secretaris-Generaal van de VN (SGVN) voor de preventie van genocide en het werk van de Speciale Adviseur van de SGVN inzake R2P.

Het kabinet plaatst de discussie over R2P in de bredere agenda van preventie van grootschalige mensenrechtenschendingen en preventie van conflicten, waarbij Nederland expliciet dwarsverbanden legt tussen de verschillende VN-fora. Zoals uiteengezet in de Kamerbrief van 14 februari 2020 (Kamerstuk 32 735, nr. 287) speelt de Mensenrechtenraad een belangrijke rol in het voorkomen van mensenrechtenschendingen. Daarom zal Nederland de Mensenrechtenraad aanjagen om in actie te komen wanneer sprake is van ernstige misstanden en pleiten voor een betere integratie van de mensenrechtenbenadering voor vrede, veiligheid en ontwikkeling.

4. Bovendien zou het Nederlandse kabinet de mogelijkheden binnen het kader van het VN-Handvest kunnen onderzoeken om bestaande mechanismen verder te ontwikkelen voor de aanpak van humanitaire noodsituaties, zoals procedures en stappen die kunnen worden gezet onder de auspiciën van de Algemene Vergadering van de VN en de goede diensten van de secretaris-generaal, alsmede regionale organisaties en akkoorden op grond van hoofdstuk VIII van het VN-Handvest.

Het kabinet onderschrijft de bevoegdheden van de Algemene Vergadering die voortkomen uit de resolutie 377 (V) van de Algemene Vergadering van 3 november 1950, genaamd «*Uniting for Peace*». Kern daarvan is dat indien de Veiligheidsraad er niet in slaagt de internationale vrede en veiligheid te handhaven of te herstellen, vanwege het ontbreken van unanimiteit tussen de permanente leden van de Veiligheidsraad, de Algemene Vergadering de bevoegdheid heeft aanbevelingen te doen aan de VN-lidstaten.

Niet alleen zet het kabinet in op de mogelijkheden die hoofdstuk VIII van het VN-Handvest biedt, ook zet het kabinet in op de mogelijkheden die hoofdstuk VI van het VN-Handvest biedt op het voorkomen van humanitaire noodsituaties. Het kabinet roept regelmatig staten op geschillen die zij hebben vreedzaam te beslechten en indien nodig voor te leggen aan het hier in Den Haag gevestigde Internationaal Gerechtshof.

Ook de goede diensten en mediatie inspanningen van de SGVN worden door het kabinet actief ondersteund. Nederland draagt daar ook financieel aan bij en is de vierde donor aan het *Multi Year Appeal* van het VN Departement voor Politieke en Vredesopbouw Aangelegenheden. Ook draagt Nederland financieel bij aan (4de donor) het VN-fonds voor Vredesopbouw (*Peace Building Fund*) dat in ongeveer 40 fragiele landen werkt aan vredesopbouw, bijvoorbeeld door het bevorderen van politieke dialoog, verzoening en de capaciteit van de staat en maatschappij om conflicten op vreedzame wijze op te lossen. Ook de door Nederland ondersteunde Vredes- en Ontwikkelingsadviseurs van de VN in 51 fragiele landen zijn instrumenteel in het bevorderen van dialoog en van programma's die hierop gericht zijn.

5. Het kabinet staat niet alleen wanneer het bij gelegenheid politieke steun zou wensen te bieden voor de militaire actie van een ander land en tegelijkertijd twijfelt aan de rechtsgrondslag daarvoor. Het wordt aanbevolen dat het kabinet overleg pleegt met bondgenoten binnen de NAVO en de EU om de meningsverschillen te vermijden die zijn ontstaan met betrekking tot de reacties op de militaire aanvallen in 2018.

Het kabinet deelt de mening van de expertgroep. Nederland hecht veel waarde aan het belang van eenheid binnen voor Nederland belangrijke

internationale organisaties, zoals de NAVO en de EU. Door verschil van inzicht tussen bondgenoten ten aanzien van soortgelijke situaties in kwestie, kan deze eenheid onder druk komen staan. Voor het kabinet is dit risico directe aanleiding geweest om te laten onderzoeken of dit noopt tot een nieuwe visie op het verlenen van politieke steun aan het gebruik van interstatelijk geweld door andere landen. Zoals nader toegelicht in antwoord op de eerste aanbeveling, bestaan binnen de EU verschillende structuren en initiatieven gericht op de vraag hoe om te gaan met steun verlenen aan humanitaire interventie en humanitaire noodsituaties waar Nederland ook actief in participeert. Nederland zal binnen de NAVO en EU het rapport van de Commissie bekend stellen en daarover een discussie entameren in eerste instantie in informeel verband om te bezien op welke wijze de aanbevelingen verdere opvolging in die organisaties kunnen krijgen.

Uit het bovenstaande volgt dat het kabinet de aanbevelingen van de expertgroep kan onderschrijven en ziet deze als ondersteuning van het reeds gevoerde beleid. Ondanks dat het in september 2020 vijftien jaar geleden is dat de R2P beginselen werden aangenomen tijdens de *World Summit for Sustainable Development*, blijven de beginselen onverminderd relevant. Het kabinet zal dan ook het rapport en de aanbevelingen van de expertgroep onder de aandacht brengen van de bondgenoten in NAVO-, EU-, en VN-verband.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok