

Vergaderjaar 2013–2014

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 235

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 11 maart 2014

De vaste commissie voor Defensie heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Defensie over de brief van 15 januari 2014 de aansprakelijkheid van de Staat tijdens inzet in VN-operaties (Kamerstuk 29 521, nr. 224).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 7 maart 2014. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Ten Broeke

De adjunct-griffier van de commissie,
Mittendorff

- 1 **Welke lessen uit het verleden zijn er getrokken daar waar het gaat om verantwoordelijkheid voor personen op de eigen compound?**
De Nederlandse krijgsmacht, de wijze van optreden en de aansturing van operaties zijn om meerdere redenen ingrijpend veranderd. Daaraan liggen niet alleen de gebeurtenissen in Srebrenica ten grondslag. De uitspraken van de Hoge Raad van 6 september 2013 geven geen aanleiding tot een andere wijze van optreden ten aanzien van verantwoordelijkheid voor personen op de eigen compound dan thans wordt toegepast.
- 2 **Waarom genieten VN-troepen immuniteit? Kunnen VN-militairen niet aansprakelijk worden gesteld voor ernstige misdaden bij het Internationaal Strafhof?**
De VN als organisatie, waarvan een VN-vredesmacht deel uitmaakt, genieten immuniteiten van rechtsmacht in alle lidstaten. VN-militairen vallen onder de exclusieve rechtsmacht van de zendstaat. Dit is bedoeld om het onafhankelijk functioneren van de VN en van de vredesmacht mogelijk te maken. De immuniteiten van de VN zijn vastgelegd in het VN Handvest en het Verdrag inzake de Privileges en Immunititeiten van de VN van 1946. De exclusieve rechtsmacht van de zendstaten is vastgelegd in de statusovereenkomst die gewoonlijk voor een missie wordt gesloten tussen de VN en het gastland. In de statusovereenkomst tussen de VN en Mali is de zendstaatjurisdictie opgenomen in artikel 51 onder (b). Het Internationaal Strafhof heeft rechtsmacht over VN-militairen op basis van het Statuut van Rome.
- 3 **Hoe vaak, met welke reden en in welke landen heeft immuniteit van VN-troepen in het verleden tot protesten geleid, gezien het feit dat blauwhelmen zich in o.a. Congo, Somalië, Sierra Leone, Eritrea en Ethiopië, Burundi, Rwanda, Liberia, Sudan, Ivoorkust, Haïti en Kosovo veelvuldig schuldig aan ernstige misdrijven zoals seksueel misbruik, moord en diefstal?**
Momenteel zet de VN meer dan honderdduizend militairen en civiele functionarissen in vredesmissies in, veelal onder moeilijke omstandigheden. De aanwezigheid van de VN leidt in sommige gevallen om uiteenlopende redenen tot protesten. Dit varieert van onvrede over de feitelijke aanwezigheid van een VN-vredesmacht (bijvoorbeeld Soedan, 2006) tot woede naar aanleiding van misdrijven die VN-personeel begaat (bijvoorbeeld DRC, 2004 en 2013) – of een combinatie hiervan (bijvoorbeeld Haïti, 2011). Ook zijn er demonstraties om andere redenen: in 2013 demonstreerden Haïtianen nadat een cholera-epidemie was uitgebroken waarvan VN-militairen de bron waren. De regering kan geen uitputtende lijst geven met alle demonstraties, tijd, plaats en achterliggende redenen, aanleidingen en oorzaken.

- 4 **In hoeverre is de VN strafrechtelijk immuun voor handelingen die gepleegd worden in het kader van de missie in Mali?**
 De VN genieten immuniteit in alle VN-lidstaten, zodat de VN niet strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gehouden. De Secretaris-Generaal van de VN kan de immuniteit van VN-personeel opheffen als het belang van de rechtsgang dat noodzakelijk maakt. Wat de immuniteit betreft van de VN-troepen, wordt verwezen naar het antwoord op vraag 2.
 De Algemene Vergadering heeft 16 december 2009 (64/110) de resolutie *Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission* aangenomen met de oproep aan staten om zodanige maatregelen te treffen dat strafbare feiten begaan door VN-personeel nationaal kunnen worden vervolgd. Voor Nederland is de rechtsmacht over strafbare feiten in het buitenland begaan primair vastgelegd in de artikelen 3 tot en met 8 van het Wetboek van Strafrecht en in de Wet internationale misdrijven.
- 5 **In hoeverre is de Nederlandse Staat strafrechtelijk immuun voor handelingen die door Nederlandse militairen gepleegd worden in het kader van de missie in Mali? Is dit een zelfstandige strafrechtelijke immuniteit of is dit immuniteit afgeleid van die van de VN?**
 Strafrechtelijke aansprakelijkheid wordt niet toegerekend aan de Staat maar aan het individu. Dit volgt uit de jurisprudentie van de Hoge Raad (HR 25-01-1994, NJ 1994, 598, ook wel het «Volkel arrest»).
- 6 **Acht u het wenselijk dat de VN volledige immuniteit geniet met als gevolg dat aansprakelijkheid daardoor sneller wordt afgewenteld op de zendstaat?**
 De immuniteit van de VN, zowel de strafrechtelijke immuniteit van VN-medewerkers als de civielrechtelijke immuniteit van de organisatie, is bedoeld om het onafhankelijk functioneren van de VN mogelijk te maken. Dergelijke immuniteit mag er uiteraard niet toe leiden dat gedupeerden elke vorm van rechtsgang wordt ontnomen, noch dat de lidstaten alleen de lasten moeten dragen. De bestaande claim-procedures van de VN zouden in dat licht effectiever en transparanter kunnen worden toegepast.
- 7 **Welke andere factoren zijn er die «mede bepalend zijn voor de aanname dat sprake is van effectieve controle»?**
 Of sprake is van effectieve controle wordt per situatie bepaald. Er is geen internationaal algemeen geaccepteerde definitie om te bepalen wanneer er sprake is van effectieve controle.
- 8 **Wat betekent de (mogelijke) aansprakelijkheid van de Staat voor de individuele militair? Kunt u dat toelichten in het geval van het doorbreken van de VN-bevelslijn en in het geval er sprake is van gebiedsverantwoordelijkheid en verantwoordelijkheid voor (personen op) een eigen compound?**
 Als de Staat aansprakelijk wordt gesteld, heeft dat in beginsel geen gevolgen voor de individuele militair. Slechts in de gevallen genoemd in artikel 145 van het Algemeen Militair Ambtenarenreglement en de bijbehorende Beleidsregel inzake schadeverhaal Defensiepersoneel kan schade worden verhaald op een individuele militair. Het betreft dan opzet of bewuste roekeloosheid tijdens de dienst of verwijtbaar handelen buiten de dienst. Het doorbreken van de VN-bevelslijn, gebiedsverantwoordelijkheid en verantwoordelijkheid voor personen op een eigen compound zijn factoren die van belang kunnen zijn voor het bepalen of de Staat aansprakelijk is voor ontstane schade. Deze factoren spelen verder geen rol in de relatie tussen de Staat en de individuele militair.

- 9 **Wat zijn de gevolgen voor de individuele militair, indien deze op bevel van de Red Card Holder optreedt en achteraf blijkt dat dit in strijd met de internationale wetten is geweest? Ligt de verantwoordelijkheid en daarmee aansprakelijkheid voor het optreden op bevel van de Commandant der Strijdkrachten (hierna: CDS) bij de Staat of bij de CDS?**

De *Red Card Holder* geeft geen bevelen, maar kan bevelen van de VN-commandant tegenhouden. Bevelen die in strijd zijn met het (internationale) recht hoeven niet te worden opgevolgd, ongeacht de rol van de *Red Card Holder*. Hiertoe is, onder andere, de strafuitsluitingsgrond in artikel 131 van het Wetboek van Militair Strafrecht opgenomen. Dat het optreden ter uitvoering was van een bevel, sluit aansprakelijkheid niet bij voorbaat uit als het optreden in strijd was met het internationale recht. Voor de uitsluiting van strafbaarheid van een te goeder trouw uitgevoerd bevel dat (later) in strijd blijkt te zijn met het (internationale) recht, zij verwezen naar de (overige) strafuitsluitingsgronden in zowel het commune als het militaire strafrecht. Het optreden in het kader van een VN-operatie is in dat opzicht niet anders dan iedere andere inzet van militair personeel, in nationaal of internationaal verband. Wat betreft civielrechtelijke aansprakelijkheid verwijs ik naar het antwoord op vraag 8.

- 10 **Kunt u aangeven, gelet op de hoofdlijnen zoals opgenomen in de brief, hoe de handelwijze van de overheid er op hoofdlijnen uit ziet in geval Nederland aansprakelijk wordt geacht voor handelingen van Nederlandse militairen?**

De desbetreffende zin in mijn brief van 15 januari 2014 (Kamerstuk 29 521, nr. 224) heeft betrekking op de situatie dat de Staat door de rechter aansprakelijk wordt geacht. In dat geval zal, als uitvoering van het vonnis, de hoogte van de schade worden bepaald en zal tot afhandeling van de schadevergoeding worden overgegaan.

- 12 **Wanneer in het uiterste geval de CDS van de mogelijkheid gebruikt het bevel over de Nederlandse militairen terug te nemen, welke afspraken gelden er dan over de communicatie hierover met de Nederlandse regering?**

De CDS is namens mij verantwoordelijk voor de uitvoering van de militaire operaties van Defensie. Zodra de geschetste situatie zich voordoet zal ik het kabinet informeren.

- 13 **Wat bedoelt u exact met de zinsnede «als de situatie dusdanig wijzigt dat van een effectieve controle door de VN niet langer sprake is»?**

- 14 **Welke scenario's zijn er denkbaar waarbij er «van een effectieve controle door de VN niet langer sprake is», en hoe schat u de kans in dat deze situaties zich voordoen tijdens deelname aan de VN-missie in Mali?**

Een verandering in de situatie in het operatiegebied, bijvoorbeeld door het oplaaien van grootschalige vijandelijkheden of een algehele verslechtering van de situatie, kan leiden tot de vaststelling dat de VN niet langer in staat zijn effectieve controle uit te oefenen over de uitvoering van de missie. Dit kan aanleiding zijn om het bevel over de Nederlandse eenheden terug te nemen. De kans dat deze situatie zich voordoet in Mali wordt als gering beoordeeld.

- 15 **Wat bedoelt u met «ze onacceptabele risico's met zich brengen»? Naar welke risico's verwijst u?**

Het niet kunnen garanderen van medische ondersteuning dan wel onvoldoende escalatiedominantie kan een zodanig risico vormen, dat dit disproportioneel en derhalve onacceptabel wordt geacht in verhouding tot de taken van onze militairen.

- 16 **Wie maakt de afweging of de risico's acceptabel zijn of onacceptabel?**
De *Senior National Representative* (SNR) maakt deze afweging namens de CDS bij reguliere operaties. Bij grotere of gevaarlijkere operaties is instemming van de CDS noodzakelijk.
- 17 **Wie is eindverantwoordelijk voor het besluit dat risico's onacceptabel zijn?**
De Minister van Defensie draagt voortvloeiend uit de politieke verantwoordelijkheid de eindverantwoordelijkheid voor dit besluit.
- 18 **Kunt u andere voorbeelden noemen van gevallen waarin eenheden opdrachten krijgen die voor Nederland niet aanvaardbaar zijn, naast het genoemde voorbeeld van onacceptabele risico's?**
De SNR kan bijvoorbeeld namens de CDS ook de rode kaart trekken als er sprake is van een opdracht die buiten het mandaat valt.
- 19 **Voorkomt het opleiden van de Nederlandse militairen om de mensenrechten te respecteren en waar nodig te verdedigen, in alle gevallen dat er sprake kan zijn van aansprakelijkheidstelling?**
Aansprakelijkheidstelling is niet te voorkomen. Ik verwijs in dit kader tevens naar het antwoord op vraag 10. De opleiding van de Nederlandse militairen draagt bij aan het zo klein mogelijk maken van de kans dat het handelen van de militairen een schending van de mensenrechtenverdragen oplevert.
- 11 **Op welke wijze gaat u de uitvoerende militairen die het gegeven bevel uitvoeren informeren over wat wel en wat niet in strijd is met het internationaal recht?**
- 20 **Welke instructies krijgen militairen om het risico op aansprakelijkheidstelling op grond van onrechtmatige daad zo klein mogelijk te houden?**
- 21 **Is het de Nederlandse militairen voldoende bekend wanneer er sprake is van noodweer, noodweerexces, schulduitsluitingsgronden en dergelijke?**
Voorafgaand aan deelneming aan de missie volgt elke militair de Missie Gerichte Opleiding. De nadruk ligt hierbij op de *Rules of Engagement* en de geweldsinstructie, waarin het humanitair oorlogsrecht en de mensenrechten zijn verankerd. Tijdens de opwerkperiode wordt de toepassing van deze kennis getraind door middel van oefeningen en door de interactieve operationeel-rechtelijke briefings van de operationeel juristen.
- 22 **Naar welke rechtstatelijke beginselen verwijst u in de zinsnede: «Het integreren van mensenrechten, rule of law en de rechtstatelijke beginselen in het militaire optreden is inmiddels gemeengoed»?**
Rechtstatelijkheid betekent dat de burger met wetten en onafhankelijke rechtspraak wordt beschermd tegen willekeur van onder meer de overheid.
- 23 **Langs welke weg tracht de regering het risico, dat de Nederlandse militairen aansprakelijk worden gesteld, zo klein mogelijk te maken?**
De (afsluitende) zin in mijn brief van 15 januari 2014 verwijst naar alle maatregelen genoemd in de laatste twee alinea's van die brief. Daaronder vallen de *Red Card Holder*, de mogelijkheid tot terugnemen van het bevel over de Nederlandse eenheden, het opleiden van de Nederlandse militairen op het gebied van de mensenrechten en het integreren van mensenrechten, *rule of law* en rechtstatelijke beginselen in het militaire optreden.
- 24 **Kan het doorbreken van de bevelslijn van de VN door Nederlandse eenheden met zich meebrengen dat er naast civielrechtelijke aansprakelijkheid ook sprake kan zijn van strafrechtelijke aansprakelijkheid van de Nederlandse Staat? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?**
Nee. Ik verwijs naar het antwoord op vraag 5.

- 25 **Werkt het risico op aansprakelijkheid niet drempelverhogend voor het trekken van een rode kaart? Kunt u aangeven op basis van welke criteria de weging plaatsvindt tussen het risico op aansprakelijkheid versus voor Nederland onaanvaardbare en te risicovolle opdrachten?**
Mogelijke aansprakelijkheid werkt niet drempelverhogend voor het trekken van een rode kaart. Van een weging tussen het risico op aansprakelijkheid en onaanvaardbare en te gevaarlijke opdrachten is geen sprake.
- 26 **Wanneer gaat u zekerheid verschaffen over de vraag of Nederland aansprakelijk wordt geacht voor handelingen van Nederlandse militairen, indien zij deelnemen aan VN-missies?**
In antwoord op schriftelijke vragen van de leden Ten Broeke, Van Oosten en Van der Steur van 23 september 2013 (Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 331 van 25 oktober 2013) heeft het kabinet reeds gesteld dat het niet mogelijk is de civiele aansprakelijkheid van de Staat bij toekomstige militaire uitzendingen uit te sluiten.