



Naar een waardegedreven buitenlandpolitiek

Reactie op de begrotingen voor 2017
van BuZa, BHOS en Defensie

28 oktober 2016



Over PAX

PAX staat voor vrede. Samen met mensen in conflictgebieden en betrokken burgers in Nederland werkt PAX aan een menswaardige en vreedzame samenleving, overal in de wereld.

PAX brengt mensen bij elkaar die voor vrede durven te gaan. Iedereen die in vrede gelooft, kan iets voor vrede doen: van kleine tot grote activiteiten. Wij geloven dat al die beetjes durf uiteindelijk een wereld dichterbij brengt die een veilige plek is voor alle mensen.

PAX werkt aan vrede in conflictgebieden vanuit de kernwaarden menselijke waardigheid en solidariteit met vredesactivisten en slachtoffers van oorlogsgeweld. Bij het voorkomen en oplossen van gewapende conflicten staat voor ons het beschermen van burgers en hun veiligheid voorop.

Over deze hand-out

PAX brengt dit jaar opnieuw een commentaar uit op de Memories van Toelichting van de begrotingen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en Defensie. Wij beperken ons commentaar tot de thema's die raken aan de missie van PAX, namelijk wereldwijde vrede en veiligheid. Onze reactie is geworteld in de dagelijkse praktijk van ons werk op gebied van veiligheid en ontwapening en de programma's die wij samen met onze partnerorganisaties uitvoeren in fragiele en repressieve staten.

Foto

Tom Daams

Een publicatie van

PAX, Nederland

Neem voor meer informatie contact op via
info@paxforpeace.nl.

Inhoudsopgave

1.	Inleidend.....	4
	1.1 Pleidooi voor een waardegedreven buitenlandpolitiek	4
2.	Belangrijke thema's in het buitenlands beleid	8
	2.1 Burgerbescherming en militaire missies.....	8
	2.1.1. Veiligheidsbehoefes van burgers centraal.....	8
	2.1.2. Civilian Harm Tracking.....	9
	2.2 Ontwapening	11
	2.2.1. Clustermunitie en landmijnen.....	11
	2.2.2. Explosieve wapens	12
	2.2.3. Autonome wapensystemen & Killer Robots	13
	2.3 Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen.....	15
	2.4 Transitional Justice.....	17
	2.5 Inlichtingen en drones	19
	2.6 Migratie.....	21
3.	Conflict ver weg en dichtbij	25
	3.1 De Westelijke Balkan	25
	3.2 De strijd tegen ISIS.....	26
	3.3 Syrië	29
	3.4 Soedan	30
	3.5 Israël en Palestina	32

1. Inleidend

1.1 Pleidooi voor een waardegedreven buitenlandpolitiek

Tijdens de parlementaire debatten over de begrotingen van BZ, BHOS en Defensie zullen pleitbezorgers van zogenaamde 'realpolitik' weer van zich laten horen. Aanhangers van realpolitik laten zich leiden door de in hun ogen onvermijdelijke logica van belang en macht. Een door waarden gedreven buitenlandpolitiek, zo beweren de politiek-realist, blijft beperkt tot machteloze getuigenispolitiek, weigert vuile handen te maken en gaat voorbij aan de werkelijkheid die nu eenmaal door staatsmacht en nationaal belang bepaald wordt.

Het teruggrijpen op of opnieuw beklemtonen van realpolitik vormt een reactie op een meer onveilige wereld en de onzekerheid die dat oproept in eigen samenleving. Eenvoudige oplossingen voor complexe problemen hebben in onzekere tijden nu eenmaal een grote aantrekkingskracht. Realpolitik grijpt dan ook graag terug op oude recepten: een sterke nadruk op eigen belang en nationale veiligheid, een groot geloof in militaire afschrikking en militaire oplossingen, een als onvermijdelijk gepresenteerde samenwerking met autoritaire staten, en de geruststellende belofte van gesloten grenzen en herstelde autonomie.

Aanhangers van de realpolitik claimen dat alleen deze politiek effectief is. Maar de problemen die zich nu voordoen in de ring rondom Europa zijn complex, samenhangend en taai: ongebreideld geweld, groeiende repressie, hybride conflicten, toenemende ongelijkheid en marginalisering, krimpende politieke ruimte, gebrek aan toekomstperspectief, gewelddadig extremisme. Zijn deze problemen effectief aan te pakken als landen zich enkel laten leiden door hun nationale belangen, als zij een uitgesproken voorkeur hebben voor symptoombestrijding en een gebrek aan strategisch geduld hebben bij het aanpakken van grondoorzaken? Hoe effectief is de realpolitik eigenlijk geweest als we de politieke werkelijkheid van vandaag onder ogen zien:

- ◆ Een gestage en gevaarlijke uitholling van het internationaal humanitair recht dat burgers moet beschermen tegen oorlogsgeweld. In Syrië maar ook Jemen vindt een race naar de bodem plaats: het internationaal humanitair recht wordt op grote schaal en door een veelheid aan landen en actoren geschonden. Dat drijft meer mensen op de vlucht en vergroot de aantrekkingskracht van gewelddadig extremisme met alle gevolgen van dien voor de stabiliteit en veiligheid van het Midden-Oosten en daarmee ook van Europa.

- ◆ Een stuitend gebrek aan politieke wil en internationale samenwerking bij het invulling geven aan de *responsibility to protect*. De VN-Veiligheidsraad is op cruciale issues, ook waar het grootschalige schendingen van de mensenrechten betreft, verdeeld en verlamd. Dat ondergraaft de geloofwaardigheid van de Verenigde Naties.

- ◆ Een even pijnlijk gebrek aan toegang tot en middelen voor humanitaire hulp voor mensen in belegerde steden, voor ontheemden en vluchtelingen in urbane gebieden, kampen en in detentiecentra. De onafhankelijkheid, effectiviteit en geloofwaardigheid van het humanitaire systeem staan onder druk. En mensen die zich vergeten voelen en geen toekomst zien zijn vatbaar voor radicale groeperingen.
- ◆ Een onvermogen en soms een uitgesproken onwil om daders van internationale misdrijven – genocide, oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid en etnische zuivering – ter verantwoording te roepen. Op misdaad staat geen straf. Voor slachtoffers bestaat geen genoegdoening. Het Internationale Strafhof staat onder grote druk nu landen hun lidmaatschap opzeggen.
- ◆ Een groeiende samenwerking met regimes die mensenrechten schenden en economische ontwikkeling frustreren in de ijdele hoop dat zij vluchtelingen en migranten tegenhouden en terroristen bestrijden. Dat legitimeert regimes die, zo blijkt keer op keer, minder stabiel zijn dan aangenomen. En die door geweld en repressie zelf bijdragen aan migratie en vlucht en de politieke ruimte voor maatschappelijke initiatieven inperken.
- ◆ Een bestrijding van terrorisme en gewelddadig extremisme die zich steeds meer kenmerkt door militaire symptoombestrijding waarvan de effectiviteit betwijfeld wordt. Deze eenzijdige benadering gaat voorbij aan de oorzaken van gewapend extremisme en vergroot vaak de aantrekkingskracht van het extremisme. Zo voelen soenitische gemeenschappen in het Midden-Oosten zich nog altijd gemarginaliseerd en van hun rechten ontdaan. Zij blijven daarmee kwetsbaar voor radicalisering, ook als ISIS uit Mosul is verdreven.
- ◆ Een vaak ongeclausuleerde oproep om meer geld te investeren in de krijgsmacht zonder uitgewerkte politieke visie. Deze oproepen gaan voorbij aan diepe verdeeldheid over militair geweldgebruik binnen de NAVO, de EU en de VN en een problematisch trackrecord op het gebied van de bescherming van burgers en de aanpak van de politieke grondoorzaken van conflict (Afghanistan, Irak, Libië, Jemen, Mali).

Wat we bepleiten is een meer waardegedreven buitenlandpolitiek. Dat is een buitenlandpolitiek die zich laat leiden door menselijke waardigheid en op basis daarvan pragmatische keuzes maakt én wordt afgerekend op zijn concrete resultaten voor de veiligheid en vrijheid van burgers in de wereld en Nederland. Een waardegedreven buitenlandpolitiek laat zich ook leiden door het centraal stellen van *human security* en richt zich op de bescherming van burgers. Een waardegedreven buitenlandpolitiek zoekt vooral politieke oplossingen voor problemen, die vrijwel altijd politiek van aard zijn, en richt zich op preventie en daarmee ook op de grondoorzaken van onveiligheid en instabiliteit. Een waardegedreven buitenlandpolitiek kiest voor samenwerking met gelijkgezinde landen en maatschappelijke actoren en kenmerkt zich door een integrale en inclusieve benadering. Uiteindelijk zal een waardegedreven buitenlandpolitiek de meest effectieve, duurzame en daarmee ook daadwerkelijk realistische aanpak blijken.

Wij zouden graag prioriteit willen geven aan:

- ◆ Een politiek offensief voor de bescherming van burgers tegen oorlogsgeweld. De basale waarden en normen van het internationaal humanitair recht (IHR) mogen niet verloren gaan. PAX pleit voor de instelling van een speciale rapporteur voor de bescherming van burgers tegen oorlogsgeweld. De VN dient verder te beschikken over meer onafhankelijke onderzoekscapaciteit die, ook met inzet van moderne technologie, in staat is de naleving van het IHR te monitoren en te onderzoeken en oorlogsmisdaden te documenteren. Naleving van het IHR moet ook op internationaal niveau meer aandacht krijgen. Schendingen van het IHR dienen politiek gestigmatiseerd te worden ongeacht de daders. Nederland zou zijn lidmaatschap van de VNVR in 2018 hierop moeten richten.

Daarnaast pleiten wij voor:

- ◆ Een herijking van beleid inzake autoritaire regimes. Politieke onderhandelingen en diplomatieke dialoog zijn belangrijk en noodzakelijk, ook met autoritaire regimes en radicale bewegingen. Maar de gedachte dat bilaterale politieke en economische samenwerking met autoritaire regimes zal bijdragen aan meer stabiliteit en democratie blijkt in de praktijk vaak naïef. De decennia lange samenwerking met autoritaire regimes in de ring rondom Europa heeft stabiliteit noch democratie gebracht. PAX meent dat economische samenwerking met autoritaire regimes onwenselijk is zolang er sprake is van politieke of religieuze vervolging, standrechtelijke executies, martelingen, oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid, etnische zuiveringen. Daarnaast zal er meer politieke en diplomatieke inzet en materiele steun nodig zijn voor maatschappelijke initiatieven die steeds meer geconfronteerd worden met een inperking van de ruimte voor politieke verandering van binnenuit.

- ◆ Een grotere financiële investering in preventie. Onder invloed van terrorismebestrijding is het zwaartepunt van beleid verschoven van preventie naar symptoombestrijding. De ervaringen met migratie en terrorisme maken echter duidelijk dat crisismanagement alleen niet volstaat. Er zal meer geïnvesteerd moeten worden in handel en ontwikkeling die ten goede komen aan gemarginaliseerde bevolkingsgroepen en een toekomstperspectief bieden aan jonge generaties. Er is meer aandacht nodig voor nieuwe vormen van *early warning*, conflictanalyse, mediatie en dialoog, met name gericht op conflictueuze en fragiele regio's.

- ◆ Het opnieuw centraal stellen van human security. Bestrijding van terrorisme, mitigeren van migratie en tegengaan van radicalisering zijn belangrijke prioriteiten binnen de buitenlandpolitiek. Bij al deze prioriteiten vormt een *people-based approach* een wezenlijke aanvulling op de benadering die enkel (onze) nationale veiligheid (*state security*) centraal stelt, zeker in regio's waar staten fragiel zijn en niet-statelijke partijen een belangrijke rol spelen. Een human security perspectief legt de prioriteit bij de bescherming van burgers. Een mensgerichte benadering van veiligheid moet ook meer oog hebben voor het insluiten van gemarginaliseerde bevolkingsgroepen, sociale cohesie binnen de samenleving en de vaak verstoorde vertrouwensrelatie tussen overheid en samenleving. Een dergelijke benadering

die zich meer richt op de grondoorzaken van migratie, radicalisering en gewapend extremisme klinkt idealistisch maar getuigt juist van realiteitszin.

♦ Een gerichte investering in *hard power*. *Soft power* is essentieel in de internationale politieke arena. Maar in uiterste omstandigheden en onder strikte voorwaarden kan (dreiging met) militair geweldgebruik gerechtvaardigd zijn. Om het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied te beschermen. Om de invloed van politieke en diplomatieke inzet voor de bescherming van burgers te versterken. En om burgers daadwerkelijk en effectief te beschermen tegen de meest ernstige internationale misdaden en daarmee bij te dragen aan de internationale rechtsorde. De Nederlandse krijgsmacht moet zich specialiseren als een robuuste stabilisatiemacht gericht op de bescherming van eigen grondgebied en de internationale rechtsorde. Zonder taakspecialisatie zullen investeringen voor een goed deel worden opgesoupeerd door kostbaar materieel. Dat is vooral goed voor de defensie-industrie maar niet per se goed voor de bescherming van burgers. Investeren in de krijgsmacht vergt meer politieke keuzes dan enkel het opentrekken van de portemonnee.

De begrotingen van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en Defensie reageren op de internationale veiligheidssituatie. Buitenlandse Zaken wijst op “een complex beeld van instabiliteit, onveiligheid en onzekerheid” dat pleit voor “geïntegreerd buitenlandbeleid” met als prioriteiten “veiligheid in al zijn dimensies” en “prioriteit voor verdediging van normen, waarden, mensenrechten en de internationale rechtspraak”. Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking benadrukt dat het nu meer dan ooit noodzakelijk is om “te investeren in grondoorzaken van armoede, instabiliteit en migratie”. Het gaat om “stabiliteit en toekomstperspectief voor jongeren, vrouwen en uitgesloten groepen.” En Defensie ziet voor zichzelf “een cruciale rol” weggelegd bij het “bevorderen van internationale stabiliteit en het tegengaan van dreigingen in de ring rondom Europa”.

Maar wordt daarmee de fundamentele kernvraag, de vraag of BZ, BHOS en Defensie effectief bijdragen aan het aanpakken van de grondoorzaken van onveiligheid overtuigend beantwoord? In onze reactie op de begrotingen van BZ, BHOS en Defensie doen wij concrete suggesties die een gemeenschappelijke noemer hebben: bescherm burgers tegen oorlogsgeweld.

Jan Gruiters

Algemeen directeur PAX

2. Belangrijke thema's in het buitenlands beleid

2.1 Burgerbescherming en militaire missies

2.1.1. Veiligheidsbehoeftes van burgers centraal

“Stimuleren: De veiligheidsbehoeftes van de bevolking centraal te stellen en het benadrukken van accountability en good governance via Security Sector Reform (SSR) programma's; en deelname aan crisisbeheersingsoperaties in multilateraal verband.” MvT BuZa, pagina 28

“Verbetering van de inzet van civiele expertise door modernisering van de civiele missiepool.” MvT BuZa, pagina 33

PAX waardeert de ambitie om het centraal stellen van de veiligheidsbehoeften van de bevolking in een conflictgebied te stimuleren. Deze ambitie past goed bij de Nederlandse nadruk op een geïntegreerde benadering. Aandacht voor de veiligheidsbehoeftes van burgers is regelmatig een achilleshiel gebleken van internationale missies. Echter, “stimuleren” is ook de meest passieve en minst concrete categorie verantwoordelijkheden die wordt genoemd in de Memorie van Toelichting. PAX wil daarom graag dat Nederland haar inzet verder opschroeft en naast “stimuleren” ook een rol neemt in het “regisseren” en “financieren” van deze ambitie. Dit begint bij het vrijmaken van additionele civiele capaciteiten van hoog niveau die invulling kunnen geven aan de gestelde ambitie.

PAX stelt voor dat Nederland zich toelegt op de ontwikkeling van een nichecapaciteit voor het centraal stellen van de veiligheid van burgers.

Aanbevelingen

- ◆ Prioriteer bij de modernisering van de missiepool de aanstelling van hoogwaardig civiel personeel met expertise op gebied van PoC en community consulting, vergroot ook deze expertise op relevante ambassades zoals in fragiele staten en (post-)conflictgebieden.
- ◆ Investeer in de capaciteit om een regisserende rol te kunnen spelen bij doorlopende human security dreigingsanalyses in militaire missies. Geef prioriteit aan contact met lokale gemeenschappen zowel tijdens de opbouw als gedurende de uitvoering van missies.

- ◆ Stimuleer in internationaal verband discussie over en investeer in de ontwikkeling van structurele en onafhankelijke monitoring en analyse tijdens en na missies met als doel geleerde lessen toe te passen in toekomstige missies. Betrek hierin lokale burgerorganisaties en NGO's.
- ◆ Investeer in de civiele capaciteit bij ambassades en missies voor het opbouwen en onderhouden van diplomatieke relaties met *host nations* om zo de benodigde operationele en politieke vrijheid die nodig is voor *Protection of Civilians* (PoC) missies te vergroten.

2.1.2. Civilian Harm Tracking

“De turbulentie aan de buitengrenzen van Europa en de dreigingen die voortkomen uit radicalisering en extremisme raken rechtstreeks aan de Europese veiligheid, en wijzen op een toenemende verwevenheid tussen de interne en de externe veiligheidssituatie.” MvT BuZa, pagina 6

“Wij zullen ons in het bijzonder inzetten voor een geïntegreerde aanpak van vredesoperaties. Bescherming van burgers in conflict moet een integraal onderdeel zijn van mandaten van VN-missies en zulke missies moeten de capaciteit hebben om hun mandaat uit te voeren.” MvT BuZa, pagina 9

Burgerslachtoffers zijn een tragische realiteit in elk conflict, zeker in asymmetrische conflicten waarin onvoldoende onderscheid gemaakt wordt tussen strijders en burgers of – sterker nog – burgers zelfs bewust doelwit zijn. Conflicten met grote aantallen burgerslachtoffers zijn in toenemende mate een aanleiding voor de internationale gemeenschap om militair te interveniëren. Een gebrek aan systematische pogingen om burgerslachtoffers te voorkomen zal, zeker in missies met een PoC-mandaat, het vertrouwen van de bevolking in beschermingsmissies evident verder ondergraven. Sterker nog, het maken van burgerslachtoffers kan de voedingsbodem voor radicalisering verder versterken waardoor de strijd tegen bijvoorbeeld ISIS een averechts effect kan hebben.

Zolang het maken van burgerslachtoffers tijdens alle militaire interventies een realiteit blijft, is het bieden van volledige openheid van zaken en informatie de enige manier om verantwoording af te leggen, de geloofwaardigheid van militaire interventies te vergroten en radicalisering te voorkomen. PAX ondersteunt om die reden de campagne “*Every Casualty*”, die in geval van gewapend conflict oproept “to promptly record, correctly identify and publicly acknowledge” elk individueel slachtoffer.

Een opkomende *best practice* om meer inzicht te krijgen in de mate waarin internationale missies in staat zijn om de burgerbevolking te beschermen, alsmede de impact die deze missies zélf op de burgerbevolking hebben, is het instellen van een Civilian Harm Tracking Cell (CHTC). Dit is een gespecialiseerde eenheid die:

- ◆ Door middel van velddata (veldrapporten, ooggetuigenverslagen, troepenbewegingen, technisch sporenonderzoek na gebruik van munitie, informatie uit ziekenhuizen of media, enzovoorts) informatie verzamelt over bewezen of vermeende aanvallen op burgerdoelen;
- ◆ Hier onderzoek naar doet, de resultaten communiceert naar de betrokken gemeenschappen en zo nodig compensatie aanbiedt voor de geleden schade.

Door de context te analyseren waarin burgerslachters vallen kunnen conflictpartijen hun strategie aanpassen, zodat toekomstig leed zoveel mogelijk kan worden voorkomen. In Afghanistan (2008, 2011) en Somalië (2011) hebben soortgelijke CHTCs hun waarde al bewezen, maar tot dusver zijn ze nog geen vast onderdeel geworden van het internationale missie-instrumentarium. De internationale coalitie tegen ISIS is heeft geen CHTC ingesteld.

Ondanks de motie Sjoerdsma c.s. (27925 nr. 576)¹ die de regering verzoekt zich in de internationale coalitie in te zetten voor grotere transparantie en een betere verantwoording over burgerslachtoffers en civiele nevenschade, lijkt er sinds februari j.l. niks wezenlijk veranderd in het Nederlands beleid. In lijn met deze motie doet PAX dan ook onderstaande aanbevelingen.

Aanbevelingen

- ◆ De Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Defensie moeten binnen de internationale coalitie tegen ISIS onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om vorm te geven aan een Civilian Harm Tracking Cell om verantwoording af te leggen over elk individueel burgerslachtoffer, om daarmee de geloofwaardigheid van de missie te vergroten en verdere radicalisering te voorkomen.
- ◆ De Minister van Buitenlandse Zaken moet in internationaal verband altijd pleiten voor de totstandkoming van een Civilian Harm Tracking Cell als Nederland deelneemt aan militaire missies.

¹ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2016Z02931&did=2016D05937>

2.2 Ontwapening

2.2.1. Clustermunitie en landmijnen

“Grote inzet op fysieke veiligheid van burgers via het Nederlandse humanitair ontmijnen en cluster munitie programma.” MvT BuZa, pagina 28

“Bestrijding van proliferatie van massavernietigingswapens en het voeren van een transparant en verantwoord wapenexportbeleid: Ondersteuning van kleinschalige initiatieven gericht op uitvoering van het Biologische en Toxische Wapens Verdrag (BTWC), Non-Proliferatie Verdrag (NPV) en de Ottawa Conventie.” MvT BuZa, pagina 32

Nederland was tot en met de Sixth Meeting of States Party (6MSP) van 5 – 7 september 2016 in Genève voorzitter van de Conventie inzake Cluster Munitie (CCM). De CCM telt 119 aangesloten landen, waarvan 100 het verdrag hebben geratificeerd. De verdragspartijen namen in Genève een politieke verklaring aan met daarin een herbevestiging om ieder gebruik van clustermunitie te veroordelen. Tevens stelden landen zich ten doel om in 2030 aan alle verdragsverlichtingen te hebben voldaan.

Het gebruik van clustermunitie in landen als Syrië en Jemen vormt een grote bedreiging voor de burgerbevolking. PAX dringt er bij de regering op aan ieder gebruik van clustermunitie waar en door wie dan ook scherp te veroordelen, zich in te zetten voor het versterken van de norm tegen clustermunitie en de implementatie en universalisatie van de CCM.

De CCM verbiedt assistentie bij verboden activiteiten, zoals het produceren van clustermunitie. Een groeiende groep landen heeft verklaard dat dit betekent dat investeringen in clustermunitie verboden is of heeft wetgeving ingesteld om dergelijke investeringen mee tegen te gaan. Het Dubrovnik Action Plan uit 2015 moedigt staten aan om nationale wetgeving tegen investeringen in clustermunitie in te stellen. In Nederland geldt per 1 januari 2013 een verbod op directe en aantoonbare investeringen in clustermunitie producenten. Nederland sprak tijdens de 6MSP in Genève over de rol van disinvestment maatregelen in het realiseren van een wereld zonder clustermunitie. PAX juicht dit toe en verzoekt de regering om andere staten actief aan te moedigen investeringen in clustermunitie producenten eveneens te verbieden.

De zogenaamde Ottawa Conventie, of Mine Ban Treaty (MBT) uit 1997 verbiedt het gebruik, de productie, de opslag en het vervoer van antipersoonsmijnen. Bij het verdrag zijn 162 landen aangesloten; slechts 35 landen zijn geen lid. De Maputo Declaration (2014) stelt States Parties ten doel om in 2025 aan de verplichtingen van de MBT te hebben voldaan.

Aanbevelingen

- ◆ Nederland veroordeelt ieder gebruik van clustermunitie door wie en waar dan ook en draagt zo bij aan de norm en stigmatisering van deze wapens.

- ◆ De Nederlandse regering ontmoedigt actief het gebruik van clustermunities. De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie dienen er derhalve ook bij bondgenoten – of zij nu met of zonder Nederland betrokken zijn bij militaire operaties – op aan te dringen dat zij onder geen enkele omstandigheid clustermunities zullen inzetten.
- ◆ Nederland moedigt in multilaterale fora en bilaterale contacten met landen die nog geen verdragspartij zijn aan tot toetreding tot of ratificatie van de CCM of MBT.
- ◆ Nederland blijft een betrokken donor voor het ruimen van landmijnen en clustermunities en mine risk education.
- ◆ De Nederlandse regering moedigt in multilaterale fora en bilaterale contacten andere landen aan om, net als Nederland, maatregelen in te stellen om investeringen in clustermunities producenten te verbieden.

2.2.2. Explosieve wapens

“Het Koninkrijk zal zich in 2018 binnen de Veiligheidsraad hard maken voor duurzame vrede, veiligheid, rechtvaardigheid, mensenrechten en ontwikkeling. Een inzet waarbij mensen centraal staan en op basis van waarden: mensenrechten en afleggen van rekenschap, in partnerschap en op transparante wijze.”
MvT BuZa, pagina 9

De bescherming van burgers in conflict staat hoog op de lijst van prioriteiten van het Koninkrijk. Nederland zou om deze reden zich hard moeten maken voor een nieuwe internationale norm om het gebruik van explosieve wapens in dichtbevolkte gebieden (EWIPA) te voorkomen. De recente geschiedenis en de wereld om ons heen laten keer op keer zien dat de bestaande interpretatie van het oorlogsrecht ontoereikend is voor een effectieve bescherming van burgers. Vijf jaar onderzoek van de Britse NGO *Action on Armed Violence* laat zien dat wanneer explosieve wapens in dichtbevolkte gebieden worden ingezet, negen van de tien slachtoffers burger zijn.²

PAX is mede oprichter van het *International Network on Explosive Weapons* (INEW), dat in internationaal verband zich inzet om dit leed te voorkomen.³ Onderzoek toont aan dat de gevolgen van EWIPA zowel op korte als lange termijn verstrekking zijn.⁴ Met de afschuwelijke gevolgen van de bombardementen op steden en dorpen in het afgelopen jaar in Syrië, Irak, Jemen en Oekraïne duidelijk op het netvlies, dringt PAX er bij de Nederlandse regering met klem op aan zich uit te spreken tegen

² <https://aoav.org.uk/wp-content/uploads/2016/08/Patterns-of-Harm.pdf>.

³ Voor meer informatie over het internationale netwerk zie www.inew.org. Voor meer informatie en rapporten die PAX uitbracht over dit onderwerp zie <http://www.paxvoorvrede.nl/wat-wij-doen/programmas/explosieve-wapens-in-dichtbevolkte-gebieden>.

⁴ <http://www.inew.org/site/wp-content/uploads/2015/06/Case-Study-Syria.pdf>.

het gebruik van explosieve wapens in dichtbevolkte gebieden en zich in de internationale context in te zetten voor het terugdringen van het gebruik van explosieve wapens in dichtbevolkte gebieden.

Een nieuwe internationale norm zou tot stand kunnen komen door een internationale politieke verklaring te ontwikkelen waarin staten afspreken om geen explosieve wapens met een grote gebiedsdekkende werking in te zetten in bevolkte gebieden en *best practices* met elkaar te delen.⁵ Nederland zou in dat verband een voorbeeld kunnen stellen door openheid te geven ten aanzien van de normen die Nederland in dat opzicht handhaaft in militaire operaties, zoals zij daar toe is opgeroepen door de Secretaris Generaal van de Verenigde Naties.⁶

Aanbevelingen

- ◆ De regering moet haar zorgen blijven uitspreken over het leed dat door gebruik van explosieve wapens in dichtbevolkte gebieden wordt veroorzaakt.
- ◆ De regering dient te voldoen aan de oproep van de Secretaris Generaal van de VN om *best practices* met betrekking tot het gebruik van explosieve wapens in dichtbevolkte gebieden beschikbaar te stellen.
- ◆ De regering moet zich inzetten voor een nieuwe internationale norm om het gebruik van explosieve wapens in bevolkte gebieden te voorkomen, dit streven publiek delen, en ook actief steun te verwerven van andere staten voor zo'n politieke verklaring.

2.2.3. Autonome wapensystemen & Killer Robots

“De internationale veiligheidssituatie verandert door verscherping van regionale conflicten, terrorisme, geweld en snelle maatschappelijke en technologische ontwikkelingen.

“De geactualiseerde veiligheidsstrategie blijft daarbij een belangrijke leidraad en benoemt de drie kernprioriteiten voor het buitenlandsbeleid in de huidige situatie: meer aandacht voor veiligheid in al zijn dimensies, prioriteit voor verdediging van normen, waarden, mensenrechten, de internationale rechtspraak en investeren in (energie, cyber, klimaat).” MvT BuZa, pagina 6 – 7

“Veel van de grensoverschrijdende dreigingen waaraan Nederland bloot staat, zijn van een dusdanige omvang en complexiteit dat een geïntegreerde aanpak en samenwerking in internationaal verband geboden is. Voorbeelden zijn de proliferatie van massavernietigingswapens (...).” MvT BuZa, pagina 28

⁵ http://www.inew.org/site/wp-content/uploads/2015/06/EWIPA-paper_final.pdf.

⁶ VN Secretaris Generaal's *note verbale*, ref. OCHA/NV/188/2014 van 1 Oktober 2014 vraagt VN lidstaten om relevante richtlijnen over het gebruik van explosieve wapens met een *wide area effect* in dichtbevolkte gebieden te delen.

Het Kabinet hecht terecht veel waarde aan multilaterale samenwerking bij het aangaan van toekomstige dreigingen (als de op pagina 7 genoemde voorbeelden van energie, cyber en klimaat). Het kabinet noemt ook terecht de noodzaak om technologische ontwikkelingen nauw te volgen. Des te opmerkelijker is het dat de trend naar verdergaande autonomie binnen wapensystemen niet wordt genoemd.

De ontwikkelingen richting autonome wapensystemen zijn in volle gang en worden, na buskruit en kernwapens, ook wel de derde revolutie in oorlogsvoering genoemd. De Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie hebben de AIV en CAVV hiertoe om een advies gevraagd. Deze commissies gaven aan dat Nederland actief mee moet blijven doen aan de internationale discussie. Eveneens gaven de commissies aan dat er vooralsnog geen reden tot zorg is omdat de noodzakelijk geachte betekenisvolle menselijke controle volgens hen gegarandeerd kan worden binnen de *wider loop* (of te wel menselijke controle voorafgaand aan de inzet is afdoende en deze controle hoeft niet plaats te vinden tijdens de selectie en aanval zelf). Het kabinet heeft dit advies volledig overgenomen. Dit ondanks de felle [kritiek van PAX](#), Human Rights Watch en anderen. Hierna vonden twee expertmeetings plaats, gevolgd door een [schriftelijke vragenronde](#), waarna er bij de procedure vergadering van 2 juni j.l. werd besloten de antwoorden mee te nemen naar de begrotingsdebatten.

Bij de First Committee van de VN, 6 oktober 2016 [bevestigde Nederland](#) dat het noodzakelijk is een Group of Governmental Experts (GGE) in te stellen binnen de Conventie over bepaalde Conventionele Wapens (CCW). Deze actieve opstelling van Nederland wordt door PAX en de door haar mede-opgerichte internationale [Stop Killer Robots Campaign](#) zeer gewaardeerd. Maar, zolang Nederland niet oproept tot een verbod op autonome wapens, maar met de door haar gehanteerde definitie van de '*wider loop*', de deur juist openzet voor landen om door te gaan met de ontwikkeling van deze wapens, is de positie van Nederland zeer ambigue. En derhalve een obstakel bij het proces om te komen tot een internationaal preventief verbod op autonome wapens, die eenmaal geactiveerd zelfstandig individuele doelwitten selecteren en aanvallen. Het kabinet geeft aan dat er tijd is om over 5 jaar weer opnieuw naar de ontwikkelingen te kijken, dit is volgens PAX veel te laat.

Aanbevelingen

- ◆ PAX roept op tot herziening van de kabinetsreactie op het AIV/CAVV rapport op minimaal de volgende punten:
 - Niet langer de definitie van de noodzaak tot betekenisvolle menselijke controle over '*the wider loop*' te hanteren, maar de noodzaak van betekenisvolle menselijke controle over de kritieke functies van het selecteren en aanvallen van doelwitten te erkennen;
 - De mogelijke ethische en morele bezwaren bij dergelijke wapensystemen verder te bediscussiëren en een zwaardere rol te laten spelen binnen dit discours.

- ◆ Nederland moet binnen de Review Conference van de CCW (12 – 16 december 2016), niet alleen pleiten voor de instelling van een Group of Governmental Experts, maar dit koppelen aan een oproep om hiervoor in 2017 minimaal 3 weken bijeen te komen in Geneve. Waarbij het doel van deze meetings moet zijn te komen tot een mandaat om in 2018 te gaan onderhandelen voor een internationaal verbod op autonome wapens die geen betekenisvolle menselijke controle hebben over de kritieke functies.

2.3 Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen

“Zo heeft het kabinet werk gemaakt van Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. De verwachting is dat er in 2016 in totaal zeven convenanten worden afgesloten met verschillende bedrijfssectoren. Convenanten die overheid, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij elkaar brengen om maatschappelijke risico’s in de waardeketens van het bedrijfsleven zoveel mogelijk te voorkomen. Een eerste convenant met de textielsector is op 4 juli jl. afgesloten.” MvT BHOS, pagina 7

“In 2017 wordt in samenwerking met de Sociaal Economische Raad voortgebouwd op de succesvolle inzet van de IMVO-convenantenaanpak, onder andere in de energiesector, banken en andere financiële instellingen, hout en papier, land- en tuinbouw, metaal en elektronica, textiel & kleding en voedingsmiddelen.” MvT BHOS, pagina 12

“Mensenrechten gelden voor iedereen, altijd en overal. Er is geen pauze-knop voor mensenrechten. Bevordering en bescherming van mensenrechten is niet alleen een morele en juridische verplichting. Naleving van mensenrechten is van vitaal belang voor vrije, veilige en stabiele samenlevingen, zowel ver weg als dichtbij.” MvT BuZa, pagina 13

De Memorie van Toelichting bij de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking beschrijft de voortgang inzake de IMVO-convenanten. Hierbij wordt een aantal sectoren specifiek benoemd, waaronder de bankensector. Bekend is dat ook met de verzekeringssector inmiddels wordt gesproken over een convenant. Vanwege het grote volume kapitaal waarover deze sector beschikt, is het van belang dat ook met de pensioensector een IMVO-convenant wordt opgesteld. De uitgevoerde MVO Sector Risico Analyse geeft dat ook aan.

Het succes van de IMVO-convenantenaanpak staat of valt met het behalen van concrete resultaten voor benadeelde groepen. Het hoofddoel van convenanten is te komen tot een daadwerkelijke verbetering van de situatie van potentieel getroffen in derde landen. Dat vereist dat slachtoffers van mensenrechtenschendingen in de keten genoegdoening (remedy) krijgen voor die schendingen. Dat kan alleen wanneer due diligence geen kwestie is van *box checking* en *window dressing*, maar gebaseerd is op een gerichte inventarisering van risico’s in de keten en engagement op basis van SMART verbeterplannen gericht op mitigatie en remedie.

De convenantenaanpak mag ook niet sterven in vrijblijvendheid. Dit betekent dat de individuele partijen met betrekking tot de periode dat zij het convenant onderschrijven ook gebonden zijn aan de resultaatgerichte afspraken binnen het convenant. Daarbij hoort tevens het vergroten van de commerciële invloed als er geen resultaten zijn. Op basis van zowel de OESO richtlijnen als de UNGP hebben energiebedrijven de verantwoordelijkheid om hun invloed in te zetten en hun voortdurende inspanningen te laten zien om negatieve impact te mitigeren en slachtoffers te remediëren. De OESO - richtlijnen geven daarbij aan dat bedrijven, afhankelijk van de zwaarte van de impact en het uitblijven van resultaten van eerder pogingen tot mitigatie, sterk moeten overwegen hun handelsrelatie (voorwaardelijk) op te schorten om zo een maximale mitigatie-inspanning te leveren.

De rol van de overheid lijkt in de convenanten te vervallen tot niet veel meer dan een facilitator/convenor. Dat is onvoldoende ambitieus: de overheid heeft uiteraard in IMVO een eigen verantwoordelijkheid (responsibility to protect), inclusief het aanspreken van het bedrijfsleven. De overheid zou in elk proces vooraf moeten aangeven wat de noodzakelijke randvoorwaarden van het te sluiten convenant zijn en dat moet ook bewaakt worden. Deze voorwaarden zouden zich nooit mogen beperken tot de SER, KPMG uitgangspunten, of het faciliteren van (internationaal) level playing field.

Behalve het Nederlands mededingingsrecht (waarover minister Kamp een Kamerbrief heeft gestuurd) is ook het Europees en Amerikaans mededingingsrecht van belang voor de IMVO convenanten. Deze regels maken het erg moeilijk om harde afspraken te maken tussen marktpartijen over het aanpakken van misstanden in de keten. Met name de Amerikaanse mededingingsautoriteiten handhaven hier streng op; bovendien kunnen anderen bij deze autoriteit klagen.

Aanbevelingen

- ◆ Vanwege het grote volume van de pensioensector dient hiermee ook een IMVO-Convenantenproces te worden opgestart.

Zorg ervoor dat convenanten daadwerkelijk bijdragen aan resultaten voor getroffen gemeenschappen door negatieve impact te voorkomen en/of te repareren. Hiervoor is nodig:

- ◆ Identificatie van kernrisico's, gerelateerd aan bedrijfsactiviteit en geografisch gebied;
- ◆ Actieplannen om risico's te voorkomen of te mitigeren, gebaseerd op onder meer technische data en consultatie met potentieel benadeelden en andere relevante stakeholders;
- ◆ Specifieke acties die in gang worden gezet zodra misstanden worden gerapporteerd;
- ◆ Een concrete uitwerking op basis van principe 31 van de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* van de verantwoordelijkheden op het gebied van toegang tot herstel en

genoegdoening voor (vermeende) slachtoffers van bedrijfsgerelateerde mensenrechtenschendingen.

- ◆ Indien negatieve impact niet (voldoende) wordt gemitigeerd of geredieerd, dienen bedrijven in de keten hun commerciële invloed te vergroten, onder meer door het (tijdelijk) opschorten van de handelsrelatie.
- ◆ Een helderder rol van de overheid met een eigen wensenlijst en gewenst onderhandelingsresultaat.

2.4 Transitional Justice

“Binnen de inzet ter versterking van de rechtstaat zullen twee punten meer aandacht krijgen: (i) de manier waarop een gebrek aan (toegang tot) recht of transitional justice zowel een grondoorzaak van migratie en van conflicten kan vormen; en (ii) de manier waarop innovatieve partnerschappen met het maatschappelijk middenveld en de private sector bij kunnen dragen aan het versterken van de rechtstaat.” MvT BHOS, pagina 55

Het belang van aandacht voor *transitional justice* wint de afgelopen jaren aan erkenning, zoals de aanstelling in 2012 van een *UN Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence* illustreert.

PAX is het eens met het onderstrepen van het belang van transitional justice in relatie tot conflictpotentieel en migratiestromen. Transitional justice omvat echter meer dan enkel (toegang tot) recht. In 2009 nam de Nederlandse overheid reeds een bredere uitleg van transitional justice over, met aandacht voor een vijftal aspecten: waarheidsvinding, strafrechtpleging, reparatie, institutionele hervorming en verzoening.

PAX is van mening dat de voornemens van de regering in deze begroting onvoldoende benadrukken dat transitional justice verschillende elementen bevat, die gekoppeld zijn aan een sterke rechtstaat. Onderdeel van transitional justice is erkenning van de eigen rol in gebeurtenissen uit de geschiedenis, zoals de genocide in Srebrenica. Dit bevordert niet enkel waarheidsvinding, maar het aanklaarten van fouten uit het verleden kan leiden tot de institutionele hervorming die nodig is om een herhaling van dergelijke scenario's in de toekomst te helpen voorkomen. Het kan verleidelijk zijn voor politieke leiders om slachtoffers te negeren en waarheden te onderdrukken, maar deze vormen een onmisbaar onderdeel van een proces naar duurzame vrede. In de woorden van ICTJ president David Tolbert: “Many countries and communities, from Nepal to Northern Ireland, have grappled with legacies of ethnic, ideological, or religious division and violence, often with limited success. This is frequently the case because the mechanisms established to cope with post-conflict reconciliation, truth, and justice, have proved inadequate.” Een fragiele vrede, gekenmerkt door maatschappelijke verdeeldheid, wantrouwen

en moeizame vooruitgang van veiligheid is in veel gevallen de uitkomst, zoals ook Bosnië, Zuid-Soedan en Colombia illustreren.

PAX steunt de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij processen van transitional justice; dit vergroot niet enkel het gevoel van eigenaarschap en de mate van transparantie maar vergroot ook een responsief en duurzaam beleid. PAX mist bij de Nederlandse overheid een concreet beleid met betrekking tot de manier waarop en de mate waarin het maatschappelijk middenveld betrokken wordt bij “het versterken van de rechtstaat”.

PAX is zeer verheugd met de aangekondigde inzet van de Nederlandse regering voor het belang van genoegdoening voor alle slachtoffers van het gewapend conflict in Colombia. Het feit dat Nederland bij de implementatie van het vredesakkoord ervoor zal pleiten dat de verantwoordelijkheid van derden – waaronder bedrijven – volwaardig onderdeel wordt van het transitional justice proces achten wij van groot belang. Duurzame vrede is ons inziens alleen mogelijk als op lokaal niveau slachtoffers erkenning krijgen en gecompenseerd worden, en paramilitaire en andere gewapende structuren worden ontmanteld opdat zij niet nogmaals slachtoffer worden.

Het op 26 september jl. afgesloten Vredesakkoord tussen de Colombiaanse regering en de FARC bevat een hoofdstuk over transitional justice met daarin de mogelijkheid om derde partijen, waaronder bedrijven, verantwoordelijk te houden voor hun rol in het gewapende conflict. Zo bestaat er de mogelijkheid dat vertegenwoordigers van bedrijven voor een Vredestribunaal dienen te verschijnen. Na het referendum is duidelijk geworden dat een coalitie van conservatieve partijen, met een hoofdrol voor oud-president Uribe, samen met een groot aantal bedrijven zich sterk verzetten tegen het overeengekomen Transitional Justice Raamwerk.

Aanbevelingen

- ◆ De ministers van Buitenlandse Zaken en van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking schrijven een brief naar de Tweede Kamer waarin zij een meer holistische benadering van transitional justice uiteenzetten, en waarin zij concreet maken hoe zij de rol van het maatschappelijk middenveld zien in dit beleid.
- ◆ De Nederlandse regering bepleit bij de Colombiaanse overheid het belang van een Transitional Justice Raamwerk waarbinnen ook derden, waaronder (vertegenwoordigers van) bedrijven, verantwoording moeten afleggen voor hun rol in het gewapende conflict.
- ◆ De regionale rule-of-law clusters die de Nederlandse overheid opzet binnen haar ambassades in verschillende landen in Oost-Europa breiden hun focus uit naar een bredere definitie van (transitional) justice.

- ◆ De Nederlandse overheid erkent het eigen falen in de dossiers Srebrenica en Indonesië en biedt publiekelijk excuses aan.

2.5 Inlichtingen en drones

“Ten behoeve van de implementatie van de nieuwe Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten (Wiv) maakt het kabinet de komende jaren structureel € 20 miljoen vrij.” MvT Defensie, pagina 6

“De vernieuwing van het operationele domein en de ondersteuning richten zich ook de komende jaren op: (...) Het verder versterken van het (operationele) informatiedomein; (...).” MvT Defensie, pagina 9

“Een veiligere wereld vraagt om inzet voor een rechtvaardigere wereld. Er is geen uitruil mogelijk tussen veiligheid en mensenrechten.” MvT BuZa, pagina 13

“Ook in eigen land is er discussie over rechten en vrijheden, zoals privacy. Die discussie gaan we niet uit de weg, nationaal noch internationaal. In 2017 wordt Nederland onderworpen aan het «universal periodic review» van de VN.” MvT BuZa, pagina 14

Op het moment van schrijven bespreekt het kabinet het herziene voorstel van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (WIV), waarna het kabinet een wetsvoorstel nog voor de begrotingsbehandelingen BuZa naar de Tweede Kamer zal sturen.

PAX pleit dat deze wet niet alleen zal worden behandeld door de woordvoerders BZK in de Tweede Kamer maar ook door de woordvoerders Buitenlandse Zaken. PAX heeft met name zorgen over de internationale uitwisseling van gegevens met buitenlandse inlichtingendiensten. Hoewel de conceptwet WIV – zoals deze ter consultatie is gepubliceerd in 2015 – een aantal criteria noemt waaraan voldaan moet worden, bieden deze criteria onvoldoende waarborgen om te voorkomen dat er sprake zal zijn van onrechtmatig geweldgebruik. Bijvoorbeeld met gewapende drones, door derde staten met door Nederland verstrekte gegevens. Er zijn aanwijzingen dat dit onrechtmatig geweldgebruik nu wel plaats vindt. Bijvoorbeeld in het geval van een Amerikaanse drone aanval in Somalië in 2014, waarvoor twee Somalische nomaden in Nederland naar de rechter zullen stappen. Voor de aanval kon de VS beschikken over informatie die door Nederland werd verstrekt, zeggen hun advocaten.⁷ De WIV stelt criteria vast op basis waarvan kan worden besloten of de desbetreffende buitenlandse inlichtingendienst wel of niet in aanmerking komt voor het delen van inlichtingen. Artikel 76 van de conceptwet WIV uit 2015 spreekt o.a. over de democratische inbedding van de dienst en eerbiediging van mensenrechten

⁷ <http://nos.nl/artikel/2071862-somalische-slachtoffers-drone-aanval-willen-geld-van-nederland.html>

in het desbetreffende land. Wat PAX betreft bieden deze criteria echter onvoldoende waarborgen voor het voorkomen van schendingen van de mensenrechten.

Bij onrechtmatig geweldgebruik zoals buitenrechtelijke executies door drones pleit PAX voor transparantie door en aansprakelijkheid van staten bij dergelijke aanvallen, en erkenning en compensatie voor de burgerslachtoffers die zijn gevallen. Het CTIVD heeft in [een recent rapport](#) over *targeting* door de MIVD bevestigd dat metadata cruciaal zijn in het proces van doelwitbepaling. De inlichtingendiensten kunnen zich nu niet langer verschuilen achter het argument dat zij niet weten waarvoor de aan o.a. de VS geleverde data gebruikt kunnen worden. Het risico dat de inlichtingendiensten onbedoeld bijdragen aan buitenrechtelijke executies en onschuldige burgerslachtoffers is altijd aanwezig. De CTIVD heeft daarom aangegeven dat het wenselijk is dat er een juridisch kader wordt opgesteld dat richtinggevend moet zijn als het gaat om toekomstig handelen van de MIVD en AIVD inzake samenwerking met buitenlandse inlichtingendiensten. Het is ons onduidelijk wat het juridische kader voor het delen van Nederlandse inlichtingen aan derde staten nu is, als het er al is, en of de WIV een dergelijk juridisch kader zal bieden. Ook is het onduidelijk wat de respectievelijke rollen van de MIVD en AIVD zijn met betrekking tot het delen van data, terwijl het concept wetsvoorstel wel spreekt van intensievere samenwerking tussen de twee (Art 74, 75 en 76). Er dient gelijke en betekenisvolle controle te zijn over beide diensten.

Aanbevelingen

De minister van Defensie heeft al aangegeven de aanbevelingen van de CTIVD over te nemen. PAX benadrukt dat hierin een zo groot mogelijke transparantie vereist is.

- ◆ De inzichten uit het onderzoek van de CTIVD, zoals de noodzaak voor een richtinggevend juridisch kader, zullen moeten worden meegenomen in de uiteindelijke WIV.
- ◆ De regering dient de Kamer per brief nauwgezet te informeren over hoe zij de aanbevelingen van de CTIVD zal implementeren, inclusief wat dit betekent voor de AIVD.
- ◆ De regering dient het initiatief te nemen tot het opstellen van helder nationaal beleid met betrekking tot bewapende en surveillance drones, waarin helderheid verschaft wordt over doel, inzet en militaire meerwaarde van deze drones en dat de regering erkent aansprakelijk gehouden te kunnen worden voor eventuele gevolgen van de inzet van bewapende drones. Ook transparantie door en aansprakelijkheid van staten bij drone aanvallen, en erkenning en compensatie voor de burgerslachtoffers, dienen hier onderdeel van te zijn.

PAX is van mening dat de WIV substantieel zou moeten worden aangescherpt op de volgende punten, om onrechtmatig geweldgebruik op basis van verstrekte inlichtingen aan buitenlandse inlichtingendiensten te voorkomen:

- ◆ Alleen gericht verzamelde, geanalyseerde data zouden mogen worden gedeeld. In geen geval mogen persoonlijke gegevens uitgewisseld mogen worden als een redelijk vermoeden bestaat dat dit kan leiden tot het schenden van de rechten van de betreffende persoon of groep. Een onafhankelijke toets moet worden ingesteld om hierop toezicht te houden.
- ◆ Waarborgen zouden moeten worden ingebouwd inzake het gebruik, opslag en vernietiging van gegevens door ontvangende buitenlandse diensten.
- ◆ Waarborgen zouden moeten worden ingebouwd dat ontvangende buitenlandse diensten:
 - de aan hen toevertrouwde gegevens niet gebruiken voor onrechtmatig geweldsgebruik;
 - de aan hen toevertrouwde gegevens op hun beurt niet uitwisselen met diensten die niet voldoen aan die criteria en met diensten die geen waarborgen geven dat de gegevens niet worden gebruikt voor onrechtmatig geweldsgebruik.

2.6 Migratie

“Met de meerjarige steun voor Libanon en Jordanië die eerder dit jaar is toegezegd, helpen we hen om met de enorme migratiedruk om te gaan”. MvT BuZa, pagina 10

“In dat kader blijft het kabinet zich inzetten voor het bestendigen en uitvoeren van de Europese afspraken over het terug brengen van migratiestromen via de Egeïsche en Middellandse Zee.” MvT Buza, pagina 9

“Het ondersteunen van brede partnerschappen op migratieterrein met prioritaire herkomst-, transit- en opvanglanden, door financiering van activiteiten die belangrijk zijn voor betrokken ontwikkelingslanden en die bijdragen aan beter migratiemanagement, betere bescherming en perspectieven voor vluchtelingen en gastgemeenschappen, tegengaan van uitbuiting en mishandeling van migranten en bestrijding mensensmokkel/handel, en het bevorderen van vrijwillige terugkeer en herintegratie.”

MvT BHOS, pagina 59

“Uitgangspunt is dat ons migratiebeleid «mensenrechtenproof» is: alle afspraken die we maken zijn in lijn met internationale mensenrechtenverplichtingen.” MvT BuZa, pagina 15

Het is begrijpelijk en belangrijk dat Nederland zich inzet voor een veilige en gereguleerde migratiestroom naar Nederland en Europa. Het risico dat terroristen misbruik maken van de kanalen die voor rechtmatige vluchtelingen worden geopend moet te allen tijde worden beperkt. Irreguliere en grootschalige instromen van vluchtelingen en migranten vergroten dat risico en leiden tot maatschappelijke spanningen in de gastlanden.

Menselijke veiligheid en menselijke waardigheid

De huidige vermenging van het Europees migratie- en veiligheidsbeleid is echter niet de goede weg. Door de nadruk te leggen op controle, terugdringing en terugkeer dreigt de menselijke veiligheid ondergeschikt te worden gemaakt aan de militaire veiligheid van (Fort) Europa. Omdat juist het gebrek aan menselijke veiligheid in veel gevallen een extra voedingsbodemp is voor radicalisering, kan deze aanpak op termijn als een boemerang naar de EU terugkomen.

Nederland en de EU moeten er voor hoeden de eigen waarden zoals vastgesteld in het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) in de uitverkoop te doen.⁸ Bij de ontwikkeling van een lange termijn beleid voor migratie en asiel moeten principes als recht op bescherming en menselijke waardigheid leidend zijn. Uiteindelijk zal dit de meest effectieve, duurzame en daarmee ook daadwerkelijk realistische aanpak blijken. Bovendien draagt dit bij aan het voortbestaan en de geloofwaardigheid van de Europese Unie als waardengemeenschap.

Veel Europese politici beseffen dit wel, maar zijn bang voor de electorale gevolgen als zij zich uitspreken voor waardige opvang van oorlogsvluchtelingen. Zij onderschatten echter het nog altijd breed bestaande maatschappelijk draagvlak voor het bieden van bescherming en humane opvang aan oorlogsvluchtelingen, ook in Nederland. Een onderzoek van Motivaction toonde aan dat slechts 25% van de ondervraagden tegen opvang van asielzoekers was⁹; een onderzoek van adviesbureau Necker van Naem peilde het percentages voorstanders op 73 procent.¹⁰

Migratiepartnerschappen

De migratiepartnerschappen die Nederland bilateraal en in EU verband afsluit met opvang-, herkomst of transitlanden zoals Libanon en Soedan, lopen het risico een negatieve mensenrechtenimpact te hebben. Het gaat immers veelal om landen met een slecht tot dramatisch mensenrechtentrackrecord. Aangaande Soedan leest u hier meer over in het hoofdstuk over Soedan verderop in deze begrotingsreactie. Het Europees Parlement diende in oktober jl. een gezamenlijke motie in waarin het: (1) de European External Action Service en de Commissie oproept de Europese ontwikkelingssteun aan Soedan nauwkeurig te monitoren, om zo directe of indirecte steun te voorkomen aan lokale milities die kunnen beweren in naam van de EU illegale migratie te bestrijden, zoals de Soedanese Rapid

⁸ Zie ook het rapport van PAX <https://www.paxforpeace.nl/stay-informed/news/eu-risks-making-things-worse-in-sudan> waarin gesteld wordt dat "while the EU remains silent despite the evidence of widespread ongoing human rights violations, including by state agents, in Darfur and elsewhere, it gives the impression of turning a blind eye to ongoing abuse, suggesting that its stance on human rights and justice is negotiable."

⁹ Bijna 50% van de respondenten was ronduit voor en 3 op 10 van de ondervraagden stond neutraal tegenover de opvang van asielzoekers. Het hele onderzoek is hier te vinden:

<http://www.motivaction.nl/kennisplatform/publicaties/veel-draagvlak-onder-nederlanders-voor-opvang-asielzoekers>

¹⁰ Zie: <http://www.necker.nl/2016/07/14/draagvlakmonitor-huisvesting-vluchtelingen-juni-2016/>

Support Forces, die de grenzen met Egypte en Libië bewaken, (2) de Commissie en Lidstaten oproept daarom (a) volledige transparantie te garanderen met betrekking tot het 'better migration management' project met Soedan, inclusief alle geplande activiteiten en begunstigen van de EU- en nationale financieringsstromen, en een uitgebreid rapport op te stellen naar aanleiding van het bezoek van de EU technische delegatie aan Soedan in mei 2016; en (b) te verzekeren dat het Parlement volledig op de hoogte blijft omtrent het gaande Khartoum Proces, en dat alle middels het EU Africa Trust Fund gefinancierde activiteiten - met name die gericht zijn op de capaciteitsopbouw van de Soedanese overheid - in volle naleving met de staande afspraken uitgevoerd worden.¹¹

Ook voor Libanon geldt dat er grote zorgen zijn over mensenrechtenschendingen. Zoals uit ons rapport [Trapped in Lebanon](#) blijkt, kunnen Syrische vluchtelingen zich in Libanon niet registreren als vluchteling, wordt hen toegang geweigerd of is er sprake van gedwongen terugkeer. Het gebrek aan mogelijkheden om een officiële vluchtelingenstatus te verkrijgen gaat samen met vluchtelingenbeleid van de Libanese overheid – de zg. *Policy on Syrian Displacement* – dat o.a. gericht is op het beperken van het recht op werk en het beperken van de bewegingsvrijheid. Dit alles heeft als gevolg dat op dit moment 70% van de vluchtelingen in Libanon geen legale status heeft, driekwart onder de Libanese armoedegrens leeft, er sprake is van kinderarbeid en kinderen die niet naar school gaan, seksueel geweld tegen vrouwen en arbitraire detentie. Dit alles is in strijd met het VN Vluchtelingenverdrag, het EVRM en het internationaal recht, zoals het principe van non-refoulement.

Aanbevelingen

- ◆ Aangezien de regering streeft naar een “mensenrechtenproof” migratiebeleid dient zij richting de Kamer voorafgaand aan het sluiten van een migratie-partnerschap met derde landen, en daarna jaarlijks, te rapporteren over de impact van deze partnerschappen op de mensenrechten en het conflictpotentieel in desbetreffende landen. Hetzelfde geldt voor de al bestaande partnerschappen. Hierin zou de mensenrechtenambassadeur een rol kunnen vervullen. Daarnaast zou ook het maatschappelijk middenveld geconsulteerd moeten worden.
- ◆ De ministers van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking dienen de aanbevelingen van de gezamenlijke motie van het Europees Parlement van oktober 2016 in hun geheel over te nemen om volledige transparantie te garanderen omtrent de Nederlandse inzet bij financiering van het Khartoum Proces, het EU Africa Trust Fund en andere financiële verplichtingen met betrekking tot Soedan.

¹¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+P8-RC-2016-1062+0+DOC+XML+V0//EN&language=en>

- ◆ De EU moet steun aan landen als Libanon veel nadrukkelijker conditioneren aan het respecteren van de mensenrechten van vluchtelingen, met name met betrekking tot hun juridische status. Om voldoende invloed op dit onderwerp te ontwikkelen:
 - moet Nederland zich ervoor inzetten dat de EU een groter aandeel voor zijn rekening neemt voor de hervestiging van met name Syrische vluchtelingen in buurlanden naar Europa, met name vanuit Libanon, waar de druk op het systeem het grootst is.
 - moet Nederland binnen de EU het goede voorbeeld geven door het aantal van 500 te hervestigen burgers te verhogen naar minstens 1000 per jaar door ‘ten volle gebruik te maken van de andere legale kanalen voor personen die bescherming nodig hebben, zoals particuliere/niet-gouvernementele sponsoring, humanitaire vergunningen en bepalingen inzake gezinshereniging’, zoals in de Europese Migratie Agenda van de Europese Commissie van 13 mei 2015 aan de lidstaten wordt gevraagd.¹² Het zou hierbij moeten gaan om groepen extra kwetsbare vluchtelingen.¹³

¹² Zie: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_nl.pdf

¹³ Mensen die vluchten voor een situatie van open en evident conflict; Mensen die vervolgd en gemarteld worden; Vrouwen en alleenstaande ouders met kinderen, of alleenstaande zwangere vrouwen; Onbegeleide kinderen/minderjarigen; Mensen die op de lijst van de UNHCR (Vluchtelingenraad van de VN) staan voor hervestiging.

3. Conflict ver weg en dichtbij

3.1 De Westelijke Balkan

“De turbulentie aan de buitengrenzen van Europa en de dreigingen die voorkomen uit radicalisering en extremisme raken rechtstreeks aan de Europese veiligheid, en wijzen op een toenemende verwevenheid tussen de interne en externe veiligheidssituatie.” MvT BuZa, pagina 6

“Het bevorderen van de Nederlandse en internationale veiligheid en stabiliteit door doelgerichte bilaterale en multilaterale samenwerking en het bevorderen van democratische transitie in prioritaire gebieden, vooral in de ring rond Europa.” MvT BuZa, pagina 28

De Westelijke Balkan worstelt nog dagelijks met de gevolgen van de oorlogen in de jaren negentig van de vorige eeuw, veel landen zijn in een proces van democratische transitie. Daarnaast gaat de regio gebukt onder geopolitieke gebeurtenissen in en aan de grenzen van Europa. Rusland is een actieve speler op de Balkan, voornamelijk door relaties met Republika Srpska in Bosnië-Herzegovina, en door steun aan Servië in de relatie met Kosovo. Dit alles gecombineerd met toetredingsprocessen die jaren voortduren, is het niet meer vanzelfsprekend dat de landen van de Westelijke Balkan voor hun toekomst kijken naar een plek binnen de Europese Unie. Kroatië heeft de gehoopte voortrekkersrol niet gepakt, en vormt eerder een blokkerende factor met name voor Servië. Relatief veel IS- strijders zijn afkomstig uit de regio, met name uit Kosovo en Bosnië. Voortdurende armoede en een gevoel van uitzichtloosheid dragen hier mede aan bij.

Etnisch-nationalistische belangen en retoriek domineren nog zeer vaak het leven van alledag, binnen en buiten de politiek. Met name in Bosnië-Herzegovina en in Kosovo nemen de spanningen toe. In september is door het Nederlandse parlement het verdrag tussen Kosovo en Nederland goedgekeurd inzake de vestiging van een Specialist Court in Den Haag. Er heerst veel onduidelijkheid, hetgeen gepaard gaat met onrealistische verwachtingen over het mandaat van de rechtbank. Een outreach strategie ontbreekt tot op heden.

Onder al deze uitdagingen besluiten veel Europese landen, inclusief Nederland, aandacht weg te halen van de Westelijke Balkan. PAX is van mening dat daarmee voorbij wordt gegaan aan het belang van een stabiel en sterk Europa, en pleit voor aandacht voor het conflictpotentieel binnen de Europese grenzen om zo bij te dragen aan stabiliteit en duurzame vrede binnen ons continent. Turbulentie aan de grenzen van Europa is geen reden om problematiek in de regio te negeren.

Aanbevelingen

- ◆ De Nederlandse overheid moet bij de Specialist Court pleiten voor een sterk en transparant outreach component. Tevens moet zij via de Nederlandse ambassade in Kosovo outreach efforts van civil societies ondersteunen om er op deze manier voor te zorgen dat de Court de tegenstellingen tussen gemeenschappen in Kosovo niet verhardt.
- ◆ De Nederlandse regering moet in EU-verband pleiten om voortgang op het gebied van transitional justice in de Westelijke Balkan op te nemen in de jaarlijkse country reports van de Europese Commissie.
- ◆ De Nederlandse overheid moet bij de EEAS meer betrokkenheid van civil society bepleiten bij de dialoog tussen Belgrado en Pristina en wel in de vorm van regelmatige consultatiebijeenkomsten, teneinde meer transparantie te creëren.
- ◆ De Nederlandse overheid moet er bij Kroatië op aandringen een constructievere rol in te nemen waar het EU toetredingsproces betreft van Oost-Europese landen. Waar Kroatische belangen prevaleren boven EU-belangen moet de Nederlandse overheid Kroatië daarop aanspreken.

3.2 De strijd tegen ISIS

“In Syrië en Irak blijft Nederland bijdragen aan de bestrijding van een van de meest gevaarlijke uitwassen van de instabiliteit in beide landen: ISIS.” MvT BuZa, pagina 10

Terwijl het offensief tegen ISIS in Mosul in volle gang is, groeit internationaal het bewustzijn dat “na ISIS” nieuwe conflictdynamiek kan ontstaan waarop spoedig een antwoord nodig is om te voorkomen dat nu al de basis wordt gelegd voor “ISIS 2.0”. PAX steunt de opvatting van de Nederlandse regering dat een militaire strategie alleen kan slagen als deze onderdeel is van een bredere politieke strategie gericht op het wegnemen van de voedingsbodem voor ISIS. In de praktijk echter blijft de Coalitie tegen ISIS nog vooral via een militaire bril naar Irak en Syrië kijken met een focus op het uitroeien van ISIS, waarna pas in tweede instantie de blik wordt gericht op het wegnemen van de grondoorzaken van radicalisering en terreur. Ondanks lippendienst is een lange termijn politieke “*after ISIS*” strategie in Syrië noch in Irak tot stand gekomen. In dit opzicht staat de strijd tegen ISIS in schril contrast met het lange termijnperspectief van de ook door Nederland toegepaste “*comprehensive approach*” in bijvoorbeeld Afghanistan in de strijd tegen de Taliban.

Irak

In Irak legt de Coalitie de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van een omvattende politieke strategie vooral bij de Irakese en Koerdische (KRG) regeringen. PAX vindt dat de Coalitie zich de

verantwoordelijkheid voor zo'n strategie voor heel Irak veel zwaarder moet aanrekenen. De Internationale Coalitie tegen ISIS heeft immers met zijn militaire betrokkenheid niet alleen grondgebied teruggewonnen op ISIS, maar is daarbij betrokken geraakt in bestaande en mogelijk ook nieuwe conflictdynamiek tussen de verschillende Irakese actoren. Zij proberen in post-ISIS gebied hun posities te versterken ten opzichte van elkaar. Dat schept een verantwoordelijkheid die zich uitstrekt tot ver voorbij de strijd tegen ISIS. Zonder robuustere en transparantere planning, zal de geopolitieke en militaire situatie die ontstaat in de strijd tegen ISIS de nieuwe status-quo worden, over de ruggen heen van de getergde Irakese bevolking.

Het is daarom verontrustend dat de huidige planningshorizon van de Coalitie in Irak, o.a. met het UNDP Funding Facility for Stability (FFS), beperkt lijkt te zijn tot achttien maanden na het verdrijven van ISIS. Op EU niveau speelt dat Irak als midden-inkomensland niet in aanmerking komt voor ODA-gelden. Hoewel hiervoor tijdelijke uitzonderingen gemaakt kunnen worden, staat deze regel een lange termijnperspectief in de weg. PAX is zeer bezorgd dat het uitblijven van een lange termijnstrategie een nieuw conflict in zich draagt, en voedingsbodem zal creëren voor radicalisering en het ontstaan van nieuwe extremistische groeperingen.

Syrië

Ook de manier waarop momenteel de strijd tegen ISIS gevoerd wordt in Syrië draagt bij aan vergrote risico's op nieuw conflict in gebieden waar ISIS wordt verdreven. Bijvoorbeeld: de sterke nadruk op samenwerking met de YPG door de Coalitie zorgt voor een steeds dieper wordend conflict tussen Koerdische en Arabische groepen. Het gebrek aan transparantie en onderzoek nadat de coalitie in Manbij een groot aantal burgerdoden maakte,¹⁴ vergroot het risico op radicalisering onder de lokale bevolking. Om nieuw conflictpotentieel te voorkomen wanneer gebieden worden veroverd op ISIS, moet er eerst en vooral ingezet worden op een inclusief en responsief civiel lokaal bestuur dat de controle kan overnemen. Ook moet worden gezorgd dat vluchtelingen en IDPs veilig en vrijwillig terug kunnen keren.

Aanbevelingen

- ◆ Civilian harm tracking is nodig binnen de anti-ISIS missie. Hiervoor verwijzen we naar het hoofdstuk over burgerbescherming aan het begin van deze begrotingsreactie.

¹⁴ <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/20/us-airstrike-allegedly-kills-56-civilians-in-northern-syria>

Zowel in Syrië als in Irak moet een lange termijn, post-ISIS strategie worden ontworpen met minstens de volgende elementen:

- ◆ het in een vroeger stadium voorbereiden van inclusief bestuur zodat alle gemarginaliseerde groepen zich vertegenwoordigd en beschermd weten in toekomstige bestuurslagen. In veel gevallen zal een lokale aanpak bij het creëren van inclusief bestuur kunnen helpen om lastige geopolitieke obstakels (belangen van Ankara, Teheran, Erbil, Bagdad, etc.) te omzeilen.
- ◆ het organiseren van vormen van *transitional justice* om te voorkomen dat groepen het recht in eigen hand nemen en zo nieuw conflict creëren;
- ◆ het voorkomen dat etnische of religieuze groepen worden geïnstrumentaliseerd in een mogelijk nieuwe territoriale machtsstrijd in de gebieden die op ISIS veroverd worden. Dit geldt met name voor de terugkeer van ontheemden.

In Syrië:

- ◆ Nederland moet zich in de coalitie inzetten voor een onderzoek naar de dood van minstens 73 burgers bij de verovering van Manbej (zie voetnoot).

In Irak:

- ◆ Voorkom dat militair-politieke actoren in post-ISIS gebieden overhaast de status van betwiste gebieden (Ninewa) willen vaststellen, door een transitiefase in te stellen waarin gemeenschappen de tijd krijgen om zich weer politiek te organiseren, relaties kunnen herstellen tussen de gemeenschappen en een veilige omgeving te creëren.
- ◆ Onderzoek op EU niveau de mogelijkheden om voor Irak op langere termijn een uitzondering te maken voor de regel dat het land als middeninkomensland niet in aanmerking kan komen voor ODA gelden.
- ◆ Maak vanuit het budget voor de inspanningen gericht op contraterrorisme (zie *MvT BuZa, pagina 32*) meer middelen, ook op de lange termijn, beschikbaar voor de vredesopbouw in Irak.
- ◆ Bepleit een Irakees raamwerk voor *transitional justice*, met internationale steun om oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid en genocide te berechten, dat zich overigens niet beperkt tot de misdaden van ISIS.

3.3 Syrië

“Het voortdurende conflict in Syrië is een van de belangrijkste oorzaken van grensoverschrijdend terrorisme en aanhoudende migratie richting Europa.” MvT BuZa, pagina 11

“Ook de strijd tegen straffeloosheid bij grove mensenrechtenschendingen is voor Nederland een prioriteit.” MvT BuZa, pagina 14

“In Syrië zelf probeert Nederland bij te dragen aan enige mate van leefbaarheid, door steun aan gematigde krachten, de Vrije Syrische Politie, burgerhulpverleners, en inspanningen gericht op stabilisatie. Doel hiervan is nieuwe machtsvacua, verdergaande vluchtelingenstromen en de invloed van extremisten tegen te gaan.” MvT BuZa, pagina 11

Zoals de regering terecht stelt, raakt het conflict in Syrië direct aan onze eigen vrede en veiligheid in Europa. Maar behalve een bron voor radicalisering en van vluchtelingen dreigt het conflict een nog veel verstrekkendere bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid te vormen, namelijk door het afbrokkelen van de internationale rechtsorde. Het ongestraft blijven van oorlogsmisdaden breidt zich nu al enkele jaren verder uit en dreigt te leiden tot internationale normvervaging. De Syrische burgerbevolking is hier het grootste slachtoffer van. Meer dan een miljoen Syrische burgers worden belegerd en uitgehongerd. Syrische burgers worden beschoten met verboden wapens zoals clusterbommen en woonwijken worden gebombardeerd met explosieve wapens. Het Assad regime en zijn bondgenoten past een strategie van “*surrender or die*” toe, waarmee de bevolking van belegerde gebieden gedwongen verplaatst wordt.

Aanbevelingen

- ◆ Nederland moet zich in relevante internationale fora in blijven zetten voor het opheffen en doorbreken van belegeringen en het vervolgen van de daders. Het oplossen van dit probleem kan niet overgelaten worden aan humanitaire actoren maar vergt een politiek antwoord.
- ◆ Het gebruik van clusterbommen, landmijnen en andere verboden wapens evenals het voortdurende gebruik van explosieve wapens in bevolkte gebieden zou scherper veroordeeld moeten worden in internationale fora, met als doel de internationale stigmatisering van de inzet van deze wapens te versterken
- ◆ Gedwongen verplaatsingen van burgers in Syrië zijn oorlogsmisdaden en Nederland zou zich op internationale fora sterker moeten inzetten om deze oorlogsmisdaden te veroordelen en de verantwoordelijken te vervolgen. Als deze problematiek niet wordt geadresseerd zal zij leiden tot nieuwe conflicten, wanneer mensen niet terug kunnen keren naar hun huizen en hun eigendommen kwijtraken.

3.4 Soedan

"Vrede en veiligheid voor ontwikkeling door het voorkomen en terugdringen van conflictsituaties en het bevorderen van rechtsstaatontwikkeling, wederopbouw, vredesopbouw, legitieme en democratische staatsstructuren en het bestrijden van corruptie." MvT BHOS, pagina 54

Al jaren wordt in Soedan een militaire strategie uitgevoerd gericht op het bewust geweld uitoefenen tegen burgers. Met name de burgerbevolking in Zuid Kordofan, Blue Nile en Darfur lijdt al jaren onder bijna dagelijkse bombardementen en seksueel geweld, gepleegd door het leger en gelieerde milities. Als onderdeel van een uithongeringstrategie worden gewassen met brandbommen verwoest vlak voor ze kunnen worden geoogst. Er is nauwelijks voedsel, medicijnen of onderwijs. Veel mensen wonen al jaren gedwongen in grotten. Dorpen worden aangevallen, ziekenhuizen zijn niet veilig, het gebruik van clusterprojectielen is onomstotelijk aangetoond en een recent onderzoek verricht door Amnesty International zegt geloofwaardig bewijs te hebben voor het gebruik van chemische wapens in Jebel Marra, Darfur in 2016¹⁵. Velen zijn in de afgelopen jaren gevlucht naar Zuid-Soedan maar er blijven nog altijd mensen vastbesloten om zich niet te laten verjagen van hun land.

De UNHCR en UN OCHA geven aan dat er in september 2016 meer dan 315.000 vluchtelingen uit Soedan geregistreerd zijn in vluchtelingenkampen in Zuid-Soedan en Ethiopië, er 2.2 miljoen IDPs in Soedan zelf zijn, en dat 12% van de totale bevolking humanitaire hulp behoeft.¹⁶ Doordat Khartoum ook dit jaar het grote offensief doorzette is het geweld wederom geïntensifieerd en waren er in de eerste maanden van 2016 meer aanvallen op burgerdoelen in Zuid-Kordofan en Blue Nile dan in dezelfde periode in 2011 - 2015.¹⁷ Het Sudan Consortium stelt dat meer dan de helft van de bevolking van die twee gebieden - te weten 1,7 miljoen mensen - op drift zijn door het geweld.

Een politieke oplossing van het conflict lijkt nog altijd ver weg. PAX vreest dat het vredesproces binnenkort zal instorten. Van de oppositiepartijen die gedwongen werden mee te doen is nog geen enkele eis ingewilligd. Er is absoluut geen drijfveer voor de regering van Soedan om een echt en inclusief vredesproces te starten en het risico bestaat nu dat oppositiepartijen terug zullen vallen in militaire oppositie. De burgers in de door rebellen gecontroleerde gebieden zijn voor het vijfde opeenvolgende jaar afgesneden van afdoende humanitaire hulp, omdat de Soedanese regering hulporganisaties hier niet tot nauwelijks toe laat en cross border hulp enkel mondjesmaat plaats vindt. De hulp die Nederland volgens officiële instanties geeft, bereikt deze mensen niet.

Reeds in 2013 heeft een Kamermeerderheid aan de minister gevraagd te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor cross border hulp naar met name de Nuba Mountains en Blue Nile in Soedan

¹⁵ <https://www.amnesty.org/en/documents/afr54/4877/2016/en/>, <http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2016/sudan/cluster-munition-ban-policy.aspx>

¹⁶ http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Sudan_2016_HRP_Snapshot_A4_30_Sep_2016.pdf, <http://data.unhcr.org/SouthSudan/country.php?id=251> <http://data.unhcr.org/SouthSudan/country.php?id=65>

¹⁷ http://www.sudanconsortium.org/darfur_consortium_actions/reports/2016/5YROVERVIEWFINAL.pdf

(motie Omtzigt nr. 32). De regering heeft deze motie lange tijd naast zich neergelegd en geweigerd cross border hulp te verlenen of faciliteren, vanwege de risico's die het met zich meebrengt. De politieke en humanitaire risico's van geen actie zijn echter groter, vindt PAX. Wij herinneren eraan dat Minister Koenders later aangegeven heeft terughoudend te zijn ten aanzien van openbare rapportage over mogelijke ondersteuningsinitiatieven, maar de hernieuwde vraag niet van de hand heeft gewezen.¹⁸ Wij zien dit als een open uitnodiging aan de Kamer om de regering te vragen om besloten in gesprek te gaan over de mogelijkheden om de motie Omtzigt alsnog uit te voeren.

In het in 2016 verschenen rapport van de VN Onafhankelijk Expert Mensenrechten voor Soedan wordt expliciet de nadruk gelegd op de meedogenloos harde aanpak van het maatschappelijk middenveld, mensenrechtenactivisten en de vrije pers door de overheid en Nationale Veiligheid en Inlichtingendienst.¹⁹ PAX is uitermate bezorgd over de behandeling van individuele activisten, journalisten, en organisaties. In het licht van het vluchtelingen- en migrantenvraagstuk blijft Europa echter toch toenadering zoeken tot Khartoum, onder andere middels het 'Khartoum Proces'. Gezien de ontwikkelingen in Soedan maar ook gezien de rehabilitatie van Soedan in het licht van het migratiedossier, is het onbegrijpelijk dat het mandaat van EU Speciaal Vertegenwoordiger (EUSV) Marsden in oktober 2013 werd beëindigd, en een Speciaal Vertegenwoordiger Soedan sindsdien niet heroverwogen is. Dit is zorgelijk en tekenend voor het gebrek aan inzet van de internationale gemeenschap om Khartoum onder druk te zetten een einde te maken aan het geweld tegen burgers.

Aanbevelingen

- ◆ De ministers van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking dienen zo snel mogelijk en waar nodig achter gesloten deuren (hetzij in een gesprek of per brief) met de Kamer te delen welke mogelijkheden zij zien om over te gaan tot (het faciliteren van) cross border hulp aan Zuid Kordofan en Blue Nile, en zo mogelijk nog in 2017 met deze hulp te starten.
- ◆ De Nederlandse Ambassade in Khartoum zou met de relevante betrokkenen in gesprek moeten gaan om te bespreken hoe de EU richtlijnen voor 'Human Rights Defenders'²⁰ concreet gemaakt zouden kunnen worden in Soedan; wat werkt en waar zou Nederland meer aan kunnen doen?
- ◆ De minister van Buitenlandse Zaken moet zich in EU verband hard maken voor het opnieuw instellen van een EUSV voor Soedan en Zuid-Soedan en/of na te denken over mogelijke andere instrumenten om gerichte aandacht op mensenrechten en politieke vrijheden in Soedan te

¹⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20142015-3295.html>

¹⁹ <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/G1616744.pdf>

²⁰ <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/GuidelinesDefenders.pdf>

versterken, en zo te verzekeren dat de EU haar inspanningen intensificeert, niet in de laatste plaats vanwege haar rol in het Khartoum Proces.

3.5 Israël en Palestina

“Een veiligere wereld vraagt om inzet voor een rechtvaardigere wereld. Er is geen uitruil mogelijk tussen veiligheid en mensenrechten. Mensenrechten gelden voor iedereen, altijd en overal. Er is geen pauzeknop voor mensenrechten. Bevordering en bescherming van mensenrechten is niet alleen een morele en juridische verplichting. Naleving van mensenrechten is van vitaal belang voor vrije, veilige en stabiele samenlevingen, zowel ver weg als dichtbij. Beleid dat stevig is gefundeerd in de rechtsstaat en geworteld in respect voor mensenrechten, is effectiever en duurzamer.” MvT BuZa, pagina 13

Zoals terecht wordt opgemerkt, bestaat er geen pauzeknop voor mensenrechten. De schendingen van mensenrechten van Palestijnen en Israëliërs, en de daar tegen te nemen maatregelen worden echter door de minister niet benoemd.

De twee-staten-oplossing voor het Israëlisch Palestijnse conflict wordt internationaal en ook door de Nederlandse regering gezien als een oplossing die rechten garandeert van Palestijnen en recht doet aan de historische ontwikkelingen. Mensenrechten en burgerrechten staan in deze oplossing centraal. De Israëlische bezettingspolitiek schendt op grote schaal de mensenrechten van de Palestijnen en schendt het humanitair oorlogsrecht. Het nederzettingenbeleid, de voortgaande onteigening van (landbouw) grond, het gebruik van veiligheidsargumenten om bedrijfsvoering van Palestijnse inwoners van dit gebied onmogelijk te maken, bedreigen het bestaan van Palestijnen in C-gebied (60% van de Westbank waarvan meer dan 70% in gebruik door Israël of Israëlische staatsburgers).

De Nederlandse inspanningen om met praktische maatregelen de economie in Gaza te bevorderen en daarmee iets van de uitzichtloosheid voor de inwoners van Gaza te verzachten is te waarderen. Om Gaza leefbaar te houden en de mensenrechten maar ook de (volks)gezondheid van zijn inwoners te beschermen, zijn echter meer maatregelen nodig. De voortgaande blokkade van Gaza, ook waar het gaat om verkeer van personen tussen Gaza en de Westbank, draagt bij aan het verder uiteenlopen van het toekomstperspectief van de Palestijnse bevolking als geheel. De twee-staten-oplossing zelf wordt bedreigd door al deze ontwikkelingen. Om die gewenste oplossing te onderstrepen vragen we van de Nederlandse regering het volgende.

Aanbevelingen

- ◆ Erkenning van de Palestijnse staat met als principieel uitgangspunt de grenzen die tot 1967 bestonden (de groene lijn).
- ◆ Praktische ondersteuning van de twee-staten-oplossing door een consequente differentiëringpolitiek; waaronder een verbod op investeringen in bouwfondsen en andere

investeringen die uitbreiding van en nieuwe infrastructuur ten behoeve van nederzettingen mogelijk maakt.

- ◆ Uitvoering van de motie Knops (23 432 nr. 435) om alle schade toegebracht aan Nederlandse en Europese projecten openbaar te maken en om stelselmatig en op politiek niveau schadevergoeding van Israël te eisen.
- ◆ Inspanningen om ook op Europees niveau te komen tot een consequente differentiëringspolitiek.
- ◆ Actieve diplomatie om de Franse inspanningen, gericht op een internationaal gesteund en ingekaderd vredesproces om tot een twee-staten-oplossing te komen, te bevorderen.
- ◆ Voortgaande inspanningen om de mensenrechtensituatie in Gaza te verbeteren, zowel als dwingende opdracht vanuit het internationaal recht als ook met het oog op de humanitaire situatie en het bevorderen van de noodzakelijke eenheid van de Palestijnse bevolking als een voorwaarde voor een politieke oplossing van het conflict.