

32 623 Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten
Nr. 312 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2020

Met deze brief geef ik uitvoering aan twee toezeggingen. Beide zijn gedaan tijdens het Algemeen Overleg op 2 november 2020 over het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) over het leveren en financieren van 'niet-letale steun' (NLA) aan buitenlandse, niet-statelijke gewapende groepen en de kabinetsreactie op dat advies. Het betreft toezeggingen naar aanleiding van vragen van het lid Sjoerdsma (D66) en het lid Karabulut (SP).

Internationale aansprakelijkheid

De vraag van het lid Sjoerdsma (D66) betrof de relatie tussen (eventuele) afgeleide aansprakelijkheid van Nederland die in theorie zou kunnen bestaan voor het geven van NLA aan oppositiegroepen in Syrië en dergelijke aansprakelijkheid van Rusland voor het geven van steun aan niet-statelijke actoren in het oosten van Oekraïne (in het kader van het neerhalen van vlucht MH17).

De internationale aansprakelijkheid van staten wordt gereguleerd door het zogenaamde staatsaansprakelijkheidsrecht. Een staat kan aansprakelijk zijn wanneer:

- a) Er sprake is van een handelen of nalaten dat in strijd is met een op die staat rustende internationale verplichting; en
- b) Dit handelen of nalaten aan die staat kan worden toegerekend.

Uitgangspunt is dat een staat alleen aansprakelijk kan zijn voor zijn eigen handelen of nalaten. Wel bevat het staatsaansprakelijkheidsrecht een algemene regel op basis waarvan een staat aansprakelijk kan zijn voor hulp of bijstand aan een schending van het internationaal recht *door een andere staat*. In dat geval is de staat die hulp of bijstand levert niet aansprakelijk voor de schending door de staat waaraan hulp of bijstand wordt geleverd, maar (uitsluitend) voor zijn eigen hulp of bijstand. Om deze reden wordt naar dit soort aansprakelijkheid ook wel verwezen als "afgeleide" aansprakelijkheid.

De AIV en CAVV zijn van mening dat een staat niet alleen afgeleide aansprakelijkheid kan hebben voor hulp of bijstand aan een andere staat, maar ook voor dergelijke hulp en bijstand aan een niet-statelijke gewapende groep. Deze opinie vindt evenwel weinig tot geen ondersteuning in de visie van staten of in de statenpraktijk. Het kabinet is er dan ook niet van overtuigd dat een soortgelijke

aansprakelijkheidsregel bestaat of zich aan het ontwikkelen is die betrekking heeft op hulp of bijstand aan niet-statelijke gewapende groepen.

Hieruit volgt dat in de ogen van het kabinet steun aan een niet-statelijke gewapende groep niet kan leiden tot afgeleide aansprakelijkheid op basis van een algemene regel van het staatsaansprakelijkheidsrecht. Dit sluit evenwel niet uit dat directe aansprakelijkheid kan bestaan ten aanzien van steun aan een niet-statelijke actor. Daarvoor zijn de feiten van de zaak bepalend, mede in het licht van het non-interventiebeginsel.

Het non-interventiebeginsel en toepasselijkheid in Syrië en Oekraïne

Zoals tijdens het Algemeen Overleg d.d. 2 november 2020 uitvoerig aan de orde is gekomen, is een van de meest relevante regels in het kader van NLA het verbod op interventie in de interne aangelegenheden van een andere staat (non-interventiebeginsel).

Het kabinet onderstreept dat het verbod op interventie een belangrijke verplichting is die op staten rust. Dit betekent dat het door een staat verlenen van NLA aan een niet-statelijke gewapende groep onder omstandigheden een schending van dat verbod door de betreffende staat kan opleveren. Het gaat daarbij dus niet om afgeleide aansprakelijkheid, maar om aansprakelijkheid voor een eigenstandige schending.

Zoals bekend is het kabinet van mening dat naar de huidige stand van het internationaal recht in zeer uitzonderlijke situaties het non-interventiebeginsel zo kan worden geïnterpreteerd dat het besluit NLA te verlenen aan een niet-statelijke gewapende groep kan worden gerechtvaardigd, in het bijzonder indien het gaat om het leveren van NLA-goederen en diensten aan een niet-statelijke gewapende groep die effectief gezag uitoefent in een deel van een staat en waarbij de bescherming van burgers in het geding is.

De door de AIV en CAVV voorgestelde elementen voor een toetsingskader ondersteunen de conclusie van het kabinet dat het internationaal recht ruimte biedt voor een dergelijke interpretatie. Een van de door de AIV en CAVV voorgestelde elementen is dat het verlenen van NLA strikt moeten worden ingekaderd. Zo zou deze steun alleen moeten worden verleend in situaties waarin groepen strijden tegen dictatoriale regimes die door internationale instanties geverifieerde ernstige schendingen van de mensenrechten en het humanitair oorlogsrecht hebben begaan.

Het kabinet constateert dat de strijd van de separatisten in het oosten van Oekraïne niet wordt gevoerd tegen een dictatoriaal regime dat door internationale instanties geverifieerde ernstige schendingen van de mensenrechten en het humanitair oorlogsrecht heeft begaan. Ook is deze strijd niet gericht op de bescherming van

burgers. De situatie in het oosten van Oekraïne is alleen al om deze redenen feitelijk niet vergelijkbaar met de situatie in Syrië. Dit heeft ook consequenties voor de toepasselijkheid van het non-interventiebeginsel en daarmee samenhangende staatsaansprakelijkheid voor staten die niet-statelijke actoren hebben gesteund.

Nederlandse steun voor ARK

Het lid Karabulut (SP) verzocht tijdens hetzelfde Algemeen Overleg d.d. 2 november 2020 toe te lichten of Nederland een project van de organisatie ARK gesteund heeft en waarom Nederland als donor genoemd wordt op de website van ARK.

ARK is een organisatie die is opgericht door een Britse voormalig diplomaat en zich richt op het ondersteunen van kwetsbare personen in conflictgebieden, zoals bijvoorbeeld Syrische vluchtelingen en ontheemden. Nederland heeft één project van ARK gesteund en dat was het Sharika project dat van december 2014 tot april 2015 liep. Het project beoogde de betrokkenheid van vrouwen bij besluitvorming over lokaal bestuur te vergroten in Idlib en Aleppo door lokale burgerinitiatieven te ondersteunen die de gemeenschap en de lokale bestuurders met elkaar verbinden. De Nederlandse steun aan dit project bedroeg in totaal 400.000 euro.

Op de website van ARK staan hun donoren en partners genoemd, waaronder Denemarken, Italië, Nieuw-Zeeland, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Japan, Australië, Canada, de Verenigde Naties, de EU en – gezien het Sharika project – Nederland.

De minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok