

Vergaderjaar 2017–2018

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

22 831

De Hoorn van Afrika

Nr. 351

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR
BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 september 2017

Graag bieden wij u hierbij onze reactie aan op het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 10 juli 2017 inzake het rapport van Amnesty International, «If men are caught, they are killed, if women are caught, they are raped»¹. In deze brief worden tevens de toezeggingen van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking uit het Algemeen Overleg Zuid-Sudan van 19 april 2017 (Kamerstuk 29 521, nr. 344) nagekomen.

Rapport van Amnesty International

In het voorjaar van 2017 deed Amnesty International onderzoek naar schendingen van mensenrechten in Equatoria, een zuidelijk gelegen regio in Zuid-Sudan. De belangrijkste conclusie van dat onderzoek, waarvoor de organisatie de regio en gebieden in Noord-Uganda bezocht en ongeveer 100 slachtoffers, getuigen en hulpverleners interviewde, is dat er op grote schaal ernstige mensenrechtenschendingen zijn begaan tegen burgers door regeringstroepen en aan de oppositie gelieerde gewapende eenheden. Uit verklaringen en beelden wordt duidelijk dat het daarbij ging om het opzettelijk vermoorden van burgers, seksueel geweld tegen vrouwen en meisjes, het belemmeren of beperken van de toegang tot voedsel en het vernielen en plunderen van publiek en privaat eigendom.

Amnesty constateert dat de uitbreiding van het geweld en de wrede daden naar deze voorheen relatief stabiele regio heeft geleid tot grote vluchtelingenstromen naar Uganda en de Democratische Republiek Congo (DRC). Ook zijn veel mensen ontheemd geraakt. De gewelddadigheden hebben daarnaast een destructieve impact op de beschikbaarheid en productie van voedsel in de regio.

¹ Rapport Amnesty International, «If men are caught, they are killed, if women are caught, they are raped» d.d. 4 juli 2017, <https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/07/South-Sudan-Equatoria-region-FINAL-1.pdf?x79902>.

Het rapport sluit af met een aantal aanbevelingen aan het adres van het regeringsleger (SPLA), eenheden van de gewapende oppositie, de Zuid-Sudanese overgangsregering en de internationale gemeenschap. Amnesty roept alle strijdende partijen op direct te stoppen met wreedheden tegen burgers. Bij de regering wordt aangedrongen op onafhankelijk onderzoek naar de vermeende misdaden en berechting van verdachten door middel van een eerlijk proces. Amnesty doet een oproep aan de *Joint Monitoring and Evaluation Commission* (JMEC), de commissie verantwoordelijk voor het monitoren van de naleving van het vredesverdrag, de mensenrechtenschendingen krachtig te veroordelen. Amnesty roept UNMISS, de VN-missie in Zuid-Sudan, op om een extra inspanning te leveren en zijn mandaat met betrekking tot het beschermen van burgers actiever uit te voeren. De internationale gemeenschap moet ervoor zorgen dat VN-vredestroepen de middelen hebben om aan hun mandaatverplichtingen te voldoen. Tot slot moet de Commissie van de Afrikaanse Unie (AUC) zich meer inspannen om het hybride tribunaal voor Zuid-Sudan op te richten.

Kabinetsreactie

In het zesde onafhankelijkheidsjaar van Zuid-Sudan is de economische, humanitaire en veiligheidssituatie nog altijd zeer zorgelijk. Grote delen van Zuid-Sudan worden geteisterd door geweld en conflict, het aantal vluchtelingen en ontheemden is tot ruim vier miljoen gestegen en er is sprake van een groot gebrek aan voedsel. Onder deze dramatische omstandigheden zet de internationale gemeenschap zich er voortdurend voor in om het geweld te helpen beëindigen, humanitaire hulp mogelijk te maken en de voorwaarden voor duurzame vrede te realiseren. Nederland draagt hieraan bij, zowel via onze bilaterale contacten met de Zuid-Sudanese leiders als binnen VN- en EU-kader.

Het kabinet heeft met afschuw kennisgenomen van de bevindingen in het rapport van Amnesty International. De beschrijvingen en beelden van de wreedheden tarten elke verbeelding. In een eerder rapport wees Amnesty al op geweldgebruik tegen burgers in de noordelijke Upper Nile regio². Met een derde rapport ging Amnesty in op het seksuele geweld en de vergaande impact daarvan op zowel individuele slachtoffers, als op de samenleving als geheel³. Het kabinet beperkt zich hier, in lijn met het verzoek van de Vaste Kamercommissie, tot een reactie op het rapport «If men are caught, they are killed, if women are caught, they are raped».

De bevindingen uit het onderzoek van Amnesty naar wreedheden in Zuid-Sudan staan niet op zichzelf. Uit andere onderzoeken van commissies en instanties van de VN en de Afrikaanse Unie (AU) blijkt ook dat alle partijen bij het gewapend conflict zich schuldig maken aan ernstige schendingen van het humanitair oorlogsrecht en de mensenrechten, waaronder het vermoorden van burgers en het plegen van

² Rapport Amnesty International, «It was as if my village was swept by a flood» d.d. 21 juni 2017, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/06/south-sudan-government-forces-purge-civilians-from-upper-nile/>.

³ Rapport Amnesty International, «Do not remain silent» d.d. 24 juli 2017, <https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/07/South-Sudan-sexual-violence-report-final.pdf?x79902>.

seksueel geweld⁴. Uit de onderzoeken blijkt ook dat het merendeel van de schendingen is begaan door regeringstroepen. Ook blijkt het merendeel van de verdachten van de wreedheden vooralsnog niet te zijn vervolgd. Zodra bekend werd dat er sprake was van mensenrechtenschendingen, heeft Nederland zich via politieke en diplomatieke kanalen actief ingezet om een einde te maken aan de schendingen en de straffeloosheid. Het kabinet heeft de Kamer hierover met diverse Kamerbrieven geïnformeerd⁵.

Het kabinet onderschrijft de oproep van Amnesty dat het geweld tegen burgers direct moet stoppen en dat de regels van het humanitair oorlogsrecht moeten worden nageleefd. De ernstige aantijgingen van Amnesty en andere organisaties tegen regeringstroepen en andere partijen bij het conflict moeten grondig onderzocht worden. Gerechtigheid is van groot belang om de gewelddadigheden een halt toe te roepen en een structurele oplossing dichterbij te brengen. Zonder berechting van verdachten van misdrijven, in een eerlijk proces, zal de straffeloosheid en daarmee de geweldscyclus voortduren. Het daadwerkelijk vervolgen van verdachten heeft dus ook een belangrijke preventieve werking.

Joint Monitoring and Evaluation Commission

Het kabinet ondersteunt de aanbevelingen in het rapport aan het adres van de *Joint Monitoring and Evaluation Commission* (JMEC). Nederland neemt als vertegenwoordiger van een groep donoren van de regionale organisatie *Inter Governmental Authority on Development* (IGAD), op rotatiebasis met Canada, deel aan deze commissie. Hierdoor kan Nederland de commissie – en via de commissie de regering en de andere partijen – rechtstreeks aanspreken. Door het gezamenlijke optreden van de internationale partners in JMEC werd – en wordt – de humanitaire situatie en het respecteren van de mensenrechten maandelijks besproken aan de hand van UNMISS-rapportages. De regering en de gewapende oppositie worden tijdens elke zitting van JMEC aangesproken op schendingen van het staakt-het-vuren, van het humanitair oorlogsrecht en van humanitaire verplichtingen, die door het *Ceasefire and Transitional Security Arrangements Monitoring Mechanism* (CTSAMM) worden gemeld. Het regeringsleger belemmert overigens regelmatig het CTSAMM in zijn werk, waardoor veel incidenten niet worden gedocumenteerd.

UNMISS

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling in het rapport aan het adres van UNMISS om een extra inspanning te leveren bij het beschermen van burgers. De Nederlandse Generaal-Majoor der mariniers buiten dienst Patrick Cammaert deed een soortgelijke aanbeveling, naar aanleiding van

⁴ Eindrapport van de Afrikaanse Unie «Commission of Inquiry on South Sudan» d.d. oktober 2015; rapport van «United Nations High Commissioner for Human Rights» (OHCHR) / UNMISS «Human Rights Division», «A report on violations and abuses of international human rights law and violations of international humanitarian law in the context of the fighting in Juba, South Sudan, in July 2016» d.d. januari 2017; rapport van de «Commission on Human Rights in South Sudan» d.d. maart 2017; eindrapport van het VN «Panel of Experts on South Sudan» d.d. 13 april 2017.

⁵ Zie de Kamerbrieven «Nederlandse inzet in Zuid-Sudan», (Kamerstukken 22 831 en 29 521, nr. 105); «Uw verzoek inzake inbreng schriftelijk overleg inzake de Nederlandse inzet in Zuid-Sudan» (Kamerstuk 22 831, nr. 106); «Stand van zaken Zuid-Sudan, inclusief Nederlandse bijdrage aan UNMISS», (Kamerstuk 29 521, nr. 317); «Recente ontwikkelingen Zuid-Sudan» (Kamerstukken 29 521 en 22 831, nr. 320).

zijn onderzoek naar de juli-incidenten in 2016⁶. Zijn aanbevelingen voor meer *forward leaning* peacekeeping, betere beveiliging van de infrastructuur van VN-missies en betere *pre-deployment* training van VN-soldaten worden op dit moment uitgevoerd. Maar het is duidelijk dat er nog veel werk moet worden verricht. Het kabinet erkent de complexe omstandigheden waarin UNMISS opereert. Verplaatsing en transport naar afgelegen regio's worden bemoeilijkt door klimatologische omstandigheden (waaronder overvloedige regen tijdens het regenseizoen) en de veiligheidsrisico's die worden veroorzaakt door spanningen en gewapende conflicten tussen rivaliserende partijen. De aanwezigheid van UNMISS concentreert zich daarom rond de VN-bases.

Volgens de meest recente cijfers beschermt UNMISS momenteel ca. 218.000 burgers, die hun toevlucht hebben genomen tot VN-bases. Het kabinet is van mening dat UNMISS in deze schrijnende situatie een zeer belangrijke rol speelt bij het beschermen van burgers. *Protection of Civilians* (PoC) is een van de belangrijkste taken van de missie en zal dat blijven. Daarbij moet wel worden aangetekend dat UNMISS en VN-vredesmissies in het algemeen beter in staat moeten worden gesteld om hun verantwoordelijkheid te nemen en om effectief op te kunnen treden. Concreet betekent dit onder andere dat VN-missies over voldoende middelen moeten beschikken om hun mandaat uit te kunnen voeren. Dit geldt in het bijzonder voor het beschermen van burgers, dat ook volgens het kabinet een hoofdprioriteit moet zijn voor VN-vredesoperaties. Daarnaast is het van belang dat de troepen die worden ingezet in VN-missies voldoende getraind zijn om de benodigde taken adequaat uit te kunnen voeren. Nederland vraagt hier binnen VN-verband actief aandacht voor. Het verbeteren van de effectiviteit van VN-missies zal ook een van de prioriteiten zijn tijdens het lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad (VNVR) in 2018.

Mensenrechtenraad

Nederland heeft binnen de Mensenrechtenraad (MRR) in Genève krachtig gepleit voor de instelling van een Speciaal Mechanisme om onderzoek te doen naar de gepleegde schendingen sinds de uitbraak van het conflict in december 2013. Tijdens de MRR in maart 2017 heeft de eerder opgerichte «Commissie voor Mensenrechten in Zuid-Sudan», mede dankzij Nederlandse druk, verdergaande bevoegdheden gekregen om de mensenrechtenschendingen te onderzoeken, bewijsmateriaal te verzamelen en de verantwoordelijkheid voor de schendingen in kaart te brengen. Het kabinet ziet de uitbreiding van het mandaat van deze commissie als een belangrijke stap ten behoeve van gerechtigheid. Het is essentieel dat bewijsmateriaal veilig wordt gesteld en niet verloren gaat. Nederland financiert daarom ook een programma van het *United Nations Development Programme* (UNDP) dat het veiligstellen van bewijsmateriaal ondersteunt. Nederland volgt het onderzoek van de commissie nauwgezet en zal er ook tijdens de MRR in september krachtig voor pleiten dat de commissie zijn belangrijke werk met medewerking van de Zuid-Sudanese regering vrijuit kan doen.

Afrikaanse Unie

Er zal daarnaast internationaal, onpartijdig en onafhankelijk strafrechtelijk onderzoek moeten worden gedaan om strafrechtelijke procedures te

⁶ Op 8 juli 2016 braken in Juba gevechten uit tussen de presidentiële gardes van President Salva Kiir en toenmalig eerste Vicepresident Riek Machar. Het geweld hield een aantal dagen aan en kostte aan minimaal 300 mensen, waaronder veel burgers, het leven. Zie Kamerbrief «Recente ontwikkelingen Zuid-Sudan» (Kamerstukken 29 521 en 22 831, nr. 320).

kunnen starten tegen de verdachten van mensenrechtenschendingen. Het is in dat licht belangrijk dat de AU voortgang boekt met de oprichting van een hybride tribunaal dat tot taak heeft om verdachten van mensenrechtenschendingen en schendingen van het internationaal recht, begaan sinds de uitbraak van het conflict in december 2013, te berechten. Dat gaat helaas langzaam. Het kabinet zet daarom druk op de Zuid-Sudanese regering en de AU om concrete stappen te zetten. In reactie op het aanbod van Nederland om financiële of juridische ondersteuning te leveren voor het tribunaal, heeft de AU aangegeven momenteel over voldoende financiële middelen en juridische expertise te beschikken. Mocht er alsnog een verzoek komen om een financiële bijdrage of juridische expertise dan zal het kabinet dat serieus overwegen.

Beantwoording toezeggingen van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Tot slot gaat het kabinet hieronder in op de toezeggingen van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking uit het Algemeen Overleg Zuid-Sudan van 19 april 2017 (Kamerstuk 29 521, nr. 344).

Toezegging om de Tweede Kamer te informeren naar aanleiding van de uitspraak van de Britse Minister voor Internationale Ontwikkeling, Priti Patel, over vermeende genocide in Zuid-Sudan.

Het kabinet heeft navraag gedaan bij Minister Patel. Zij deed haar uitspraak na haar bezoek aan Zuid-Sudan in april 2017. Daar zag zij met eigen ogen de desastreuze gevolgen van het conflict voor de Zuid-Sudanese bevolking, inclusief de gedwongen verplaatsingen van bevolkingsgroepen langs etnische lijnen. Minister Patel wilde met haar uitspraak aangeven dat het VK de zorgen en waarschuwingen van de Verenigde Naties (VN) voor het risico op genocide in Zuid-Sudan, zoals eerder geuit door de Speciale Adviseur van de Secretaris-Generaal van de VN (SGVN) voor de Preventie van Genocide, Adama Dieng, serieus neemt, zonder te impliceren dat er al sprake was van genocide.

Toezegging om de Tweede Kamer te informeren hoe Nederland een projectvoorstel van de South Sudanese Council of Churches en de Transitional Justice Working Group kan ondersteunen.

De Nederlandse ambassade in Juba is in gesprek met de *South Sudanese Council of Churches* (SSCC) en de ngo *PAX for Peace* over een projectvoorstel ter ondersteuning van het *Action Plan for Peace* (APP) van de Zuid-Sudanese Raad van Kerken. Het voorstel sluit goed aan bij de overige internationale steun aan de Raad. Dit actieplan beoogt verzoening tussen de verschillende Zuid-Sudanese bevolkingsgroepen te bevorderen door hen met elkaar in dialoog te laten gaan. De uitvoering van het actieplan is pas onlangs gestart en wordt gehinderd door de voortdurende onveiligheid in grote delen van het land. Nederland neemt als waarnemer deel aan de *Transitional Justice Working Group*, een werkgroep die als onderdeel van de monitoringscommissie van het vredesverdrag uit augustus 2015 aanbevelingen doet ten aanzien van de implementatie van hoofdstuk vijf van het verdrag. Hoofdstuk vijf bevat afspraken over gerechtigheid en verzoening. De Nederlandse deelname is gericht op het bevorderen, eerst met diplomatieke steun en op termijn mogelijk met financiële middelen, van de volledige uitvoering van dit hoofdstuk. De afspraken in dit hoofdstuk, bijvoorbeeld over berechting van verdachten en herstelbetalingen aan slachtoffers, zouden wat Nederland betreft ook van toepassing moeten zijn op de gebeurtenissen in de periode na augustus 2015.

Toezegging om navraag te doen bij de Italiaanse regering over het nieuws dat Italiaanse bedrijven bereid zijn om surveillance technologie via omwegen te exporteren naar Zuid-Sudan.

Op 10 april 2017 zond Al Jazeera de documentaire «Spy Merchants» uit. In de documentaire worden de namen genoemd van Italiaanse bedrijven die exportcontrole en sanctiewetgeving ontduiken om zodoende surveillance-technologie te leveren aan partijen in onder andere Zuid-Sudan. Verschillende nationale en internationale media besteedden aandacht aan de onthullingen van Al Jazeera. Italië heeft desgevraagd geantwoord dat de betrokken bedrijven onderwerp zijn van strafrechtelijk onderzoek.

Afsluiting

Het kabinet blijft zich inzetten voor de beëindiging van het geweld en het vinden van een duurzame oplossing in Zuid-Sudan. Voor het kabinet staat vast dat de berechting van de verdachten van mensenrechtenschendingen daar een onderdeel van moet zijn. Om te voorkomen dat het land nog verder wegzakt, met desastreuze gevolgen voor de bevolking van Zuid-Sudan en toenemende vluchtelingenstromen naar de omliggende landen, zal het kabinet daar waar maar enigszins mogelijk een actieve bijdrage blijven leveren aan stabiliteit en ontwikkeling in Zuid-Sudan, door een geïntegreerde inzet van diplomatie, humanitaire hulp, ontwikkelings-samenwerking en de ondersteuning van UNMISS.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

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