

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Plein 2
2511 CR Den Haag

I.a.a. de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 22
2513 AA Den Haag

Datum 25 april 2008

Ons kenmerk HDAB2008010329

Onderwerp Regeringsreactie AIV-advies Civiele Dienstverlening

Hierbij doe ik u, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, de reactie van de regering op het advies van de AIV aangaande de inzet van civiele dienstverleners in operatiegebieden toekomen.

DE MINISTER VAN DEFENSIE

E. van Middelkoop



Defensie

Inleiding

In toenemende mate maken strijdkrachten gebruik van civiele dienstverleners in operatiegebieden. De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zijn bekende voorbeelden, maar ook Nederland huurt diverse diensten in bij civiele dienstverleners. Gedacht kan worden aan de inhuur van schepen en vliegtuigen voor transport van en naar een uitzendgebied, maar ook aan de inhuur van (lokale) bedrijven voor diverse ondersteunende werkzaamheden in een operatiegebied. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om lokaal transport, catering, tolken en onderhoud. Ook behoort inhuur voor (gewapende) beveiligingstaken tot de mogelijkheden. Ondersteuning door civiele dienstverleners is altijd aanvullend op bestaande militaire capaciteiten van de krijgsmacht. Civiele dienstverleners nemen de uiteindelijke behoefte aan militaire (logistieke) kerncapaciteiten niet weg, omdat zij onder bepaalde (gevechts)omstandigheden niet kunnen worden ingezet. Civiele dienstverleners vullen de militaire capaciteiten wel aan, waardoor de flexibiliteit en het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht worden vergroot.

De regering is zich er van bewust dat aan de inzet van civiele dienstverleners risico's en verplichtingen verbonden zijn. De voorwaarden waaronder de inzet van civiele dienstverleners in operatiegebieden kan plaatsvinden, moeten duidelijk zijn. Belangrijke aspecten hierbij zijn onder andere de juridische context waarin civiele dienstverleners opereren en de veiligheidssituatie in het operatiegebied. Tegen deze achtergrond heeft de regering de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gevraagd om advies uit te brengen over de voorwaarden die verbonden zijn aan en de gevolgen van de inzet van civiele dienstverleners in operatiegebieden. De AIV heeft in januari 2008 zijn advies aan de regering aangeboden.

De regering is de AIV erkentelijk voor het advies. Het advies geeft een helder inzicht in de nationale en internationale ontwikkelingen met betrekking tot de inzet van civiele dienstverleners in operatiegebieden en het biedt aanknopingspunten voor de regering om het beleid ten aanzien van de inhuur van civiele dienstverleners in operatiegebieden te verbeteren.

In deze reactie gaat het nadrukkelijk om de inzet van civiele dienstverleners in operatiegebieden. De ondersteuning door civiele bedrijven in Nederland of het charteren van transportcapaciteit ten behoeve het verplaatsen van eenheden en uitrusting naar operatiegebieden valt buiten het bestek van deze reactie.

Het advies van de AIV zal ook worden meegenomen in het interdepartementale project Verkenningen voor Defensie. Hierbij zal nader bekeken worden hoe het gewenste



Defensie

ambitieniveau en de daaraan gekoppelde inrichting van de krijgsmacht zich verhoudt tot de noodzaak en wenselijkheid van de inhuur van civiele dienstverleners in het algemeen en in operatiegebieden in het bijzonder.

Internationale ontwikkelingen

In de laatste decennia is er sprake van een sterke groei van de inzet van civiele dienstverleners in operatiegebieden. Door deze partijen wordt een breed pakket aan ondersteunende diensten aangeboden.

De regering hecht veel belang aan het versterken van de internationale regulering aangaande het gebruik van civiele dienstverleners. Door aansluiting te zoeken bij internationale ontwikkelingen op dit vlak wordt een unilaterale benadering van Nederland, met alle mogelijk nadelige gevolgen van dien voor het aangaan van contracten, voorkomen. De regering neemt de aanbeveling van de AIV over om internationale initiatieven op dit gebied te ondersteunen. Zo volgt de regering het door de AIV genoemde initiatief van Zwitserland en het Internationale Comité van het Rode Kruis op de voet.

De Navo transformeert zich van een regionaal gebonden verdragsorganisatie in een expeditionaire organisatie om invulling te kunnen geven aan de ambities van de lidstaten. Hoewel de Navo de logistieke ondersteuning tijdens operaties zoveel mogelijk multinationalaal wil inrichten, zijn de lidstaten die troepen leveren aan operaties uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor de noodzakelijke logistieke ondersteuning. Om te kunnen beschikken over een breed palet van capaciteiten ondersteunt Navo het contracteren van bedrijven ter ondersteuning van expeditionaire operaties, zoals voor het aanleggen van vliegvelden en de inrichting en instandhouding van kampementen. *NATO Maintenance & Supply Agency* (NAMSA) faciliteert onder andere het contracteren van civiele capaciteiten in Afghanistan voor de deelnemende landen.

De groei van de inzet van particuliere beveiligingsbedrijven in operatiegebieden is niet onomstreden. De recente ophef over het optreden van de firma Blackwater in Irak is aanleiding geweest voor vele kritische vragen. De Afghaanse regering heeft aangegeven kritisch te staan tegenover het optreden van particuliere beveiligingsbedrijven. De regeringen van Irak en Afghanistan zijn voornemens om het optreden van private beveiligingsbedrijven beter te reguleren. De regering ondersteunt nationale en internationale initiatieven om het functioneren van deze sector aan duidelijke normen en regels te binden.



Defensie

Beleid en context inzet civiele dienstverleners

a. Maximale inzetbaarheid krijgsmacht

Doel van de inzet van civiele dienstverleners is het vergroten van de flexibiliteit en effectiviteit van de krijgsmacht. Voor het effectief uitvoeren van crisisbeheersingsoperaties is het van groot belang de inzet van militaire capaciteiten zoveel mogelijk te richten op het uitvoeren van militaire kerntaken binnen het vastgestelde mandaat. Het gaat erom zoveel mogelijk eenheden 'buiten de poort' te krijgen. Door gebruik te maken van specialistische kennis van het bedrijfsleven kan de krijgsmacht haar operationeel vermogen vergroten en versterken. Het huidige ambitieniveau, waarbij tegelijkertijd drie crisisbeheersingsoperaties op bataljonsniveau moeten kunnen worden uitgevoerd, gaat uit van optimale ondersteuning door civiele partijen, ook in operatiegebieden. Kosteneffectiviteit is geen doorslaggevend criterium. De inzet van civiele partijen is gebonden aan een aantal belangrijke beperkingen. Civiele partijen worden immers aangestuurd op basis van contracten en kunnen terugvallen op ontbindende bepalingen in deze overeenkomsten of deze eenvoudigweg niet verlengen.

De regering streeft ernaar operaties zo veilig mogelijk uit te voeren, ongeacht of hier militair of civiel personeel bij betrokken is. Nederland moet zorgvuldig omgaan met de risico's die verbonden zijn aan de inzet van civiele dienstverleners in operatiegebieden. Tevens moet de kwaliteit van het personeel, de geleverde goederen en de diensten aan de Nederlandse eisen blijven voldoen. Bij het vaststellen van de gewenste ondersteuning door civiele dienstverleners spelen de acht criteria die de AIV in zijn rapport heeft opgenomen een grote rol. De AIV hanteert de volgende criteria: de handhaving van het geweldsmonopolie van de staat, het belang van de missie en van de in te huren taken, de veiligheidsrisico's waaraan het betrokken personeel ter plaatse blootstaat, de mate van operationele afhankelijkheid, de aanwezigheid van militaire alternatieven, de juridische inbedding in verband met de staatsaansprakelijkheid, de controlemogelijkheden op de uitvoering van de in te huren taken en financieel-economische aspecten. Hoewel deze criteria al gebruikt worden bij het bepalen van de gewenste ondersteuning, zullen zij in de toekomst expliciet worden meegenomen in het besluitvormingsproces.

Het ministerie van Defensie hanteert veelal standaardbepalingen in zijn contracten. Bij de inhuur van civiele dienstverlening in het operatiegebied, worden de contracten aangevuld met bepalingen die zijn gebaseerd op de specifieke omstandigheden van het operatiegebied. Deze contractuele bepalingen en het bijbehorende beleid worden momenteel verder vorm gegeven in het licht van de aanbevelingen gedaan door de AIV.



Defensie

Indien noodzakelijk moet de krijgsmacht in operatiegebieden te allen tijde kunnen beschikken over voldoende eigen militaire (kern)capaciteiten om te voorkomen dat zij afhankelijk wordt van civiele partijen. Ook wanneer er sprake is van een grote dreiging moet de krijgsmacht haar werkzaamheden kunnen blijven uitvoeren. Indien het noodzakelijk is om voor een langere periode alle activiteiten in een operatiegebied door militairen te laten uitvoeren heeft dit uiteraard gevolgen voor het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht, onder andere doordat de uitzenddruk aanzienlijk zal toenemen. Omdat Nederland in beginsel alleen deelneemt aan multinationale operaties kan in de regel overigens ook een beroep gedaan worden op (militaire) capaciteiten van andere deelnemende landen.

In het licht van het bovenstaande neemt de regering afstand van de conclusie van de AIV dat de Nederlandse krijgsmacht te afhankelijk is van private inhuur. Voor de uitvoering van het huidige ambitieniveau is ondersteuning door civiele partijen gewenst. Er is echter geen sprake van een permanente of volledige afhankelijkheid. De krijgsmacht beschikt over de noodzakelijke kerncapaciteiten om de gehele keten van ondersteunende diensten tijdens een operatie uit te voeren.

b. Schaarse capaciteiten

De complexiteit van missies die door de Nederlandse krijgsmacht worden uitgevoerd neemt toe. Zij moet in staat zijn om meerdere missies tegelijkertijd in moeilijk toegankelijke gebieden uit te voeren. De ISAF-missie in Uruzgan, op dit ogenblik de meest veeleisende missie van de krijgsmacht, toont aan dat Defensie zich meer dan ooit moet instellen op complexe operaties in verafgelegen delen van de wereld, waarbij tegenstanders voornamelijk irreguliere strijdmethodes hanteren. Door deze ontwikkelingen wordt een groter beroep gedaan op bijzondere (aanvullende) middelen en neemt de behoefte aan specialistische kennis toe. Ook is de behoefte aan logistieke ondersteuning van missies aanzienlijk toegenomen. Een voorbeeld hiervan is het grote beroep dat tijdens de operaties in Irak en Afghanistan wordt gedaan op de transporthelikopters van de krijgsmacht.

Bij iedere crisisbeheersingsoperatie moet daarom worden gekeken of de krijgsmacht over alle noodzakelijke middelen beschikt. Iedere missie stelt andere eisen, waardoor het noodzakelijk kan zijn om op zeer korte termijn nieuw materieel aan te schaffen en in te zetten. Dit heeft echter wel tot gevolg dat middelen al worden ingezet in het operatiegebied terwijl deze nog niet in de volle breedte binnen de krijgsmacht zijn geïntroduceerd. Hierdoor kan het noodzakelijk zijn om voor een overbruggingsperiode additionele capaciteit in te huren (bijvoorbeeld bij de fabrikant) om de inzet van het materieel zo snel mogelijk te kunnen verwezenlijken. Een voorbeeld hiervan is de inzet van de *Bushmaster* in Afghanistan met door de Australische producent geleverde ondersteuning.



Defensie

Ook de toenemende technologische complexiteit van defensiematerieel zorgt voor een grotere behoefte aan ondersteuning door de leverancier bij het onderhoud ervan. Uiteraard draagt Defensie er zorg voor dat het materieel in het operatiegebied onder alle omstandigheden voldoende ondersteund kan worden.

Als gevolg van de economische conjunctuur, is het voor Defensie soms niet gemakkelijk alle benodigde specialistische functies, zoals helikoptermonteurs, te vullen. Daarnaast moet Defensie soms kunnen beschikken over (extra) specialisten als tolken, medisch personeel of landbouwdeskundigen. Hiervoor kan civiele capaciteit ingezet worden maar kan ook een beroep worden gedaan op reservisten of tijdelijk aan te stellen (militair) personeel.

c. Aansluiten bij lokale omstandigheden.

In de beleidsbrief Wereldwijd Dienstbaar (2007) is ingegaan op de geïntegreerde aanpak van crisisbeheersingsoperaties. Zeker indien steun aan staatsvorming noodzakelijk is, bestaat deze aanpak uit het bevorderen van veiligheid en stabiliteit, het vestigen van een begin van rechtsorde, herstel van het geweldsmonopolie van de staat en het op gang brengen van sociaaleconomische ontwikkeling. Daarbij concentreert de krijgsmacht zich op het verbeteren van veiligheid en stabiliteit. Dit is alleen te bestendigen als de militaire inzet gekoppeld is aan initiatieven om het lokale bestuur te versterken en met inspanningen op het gebied van wederopbouw (de geïntegreerde benadering of 3D aanpak). Een belangrijk aspect hierbij is het stimuleren van de lokale economie.

Vanuit wederopbouwperspectief is het van belang om die diensten die door lokale partijen kunnen worden geleverd ook lokaal aan te besteden. Daar waar mogelijk moet gebruik worden gemaakt van lokale kennis en kunde. Indien de veiligheidssituatie het toelaat is het wenselijk taken in het operatiegebied zoveel mogelijk door lokale civiele partijen te laten uitvoeren.

d. Inzet bewapend personeel

Een bijzondere categorie civiele dienstverleners zijn de organisaties die bewapende beveiligingstaken in operatiegebieden uitvoeren. De afgelopen decennia is de inzet van deze categorie sterk gestegen. Terecht merkt de AIV op dat aan deze inzet risico's verbonden zijn en dat verbreding en verdieping van het beleid en regelgeving op dit gebied is gewenst.

Een onbetwistbaar uitgangspunt voor het Nederlandse beleid is uiteraard dat het geweldsmonopolie te allen tijde bij de Staat berust. Hiertoe wordt ook de bediening (op



Defensie

afstand) van wapensystemen gerekend. Lokale omstandigheden kunnen er echter toe leiden dat het noodzakelijk is bewapend personeel in te huren. In dat geval is het noodzakelijk om strenge voorwaarden aan de inzet van bewapend civiel personeel te verbinden. Civiel personeel mag onder geen beding ingezet worden voor offensieve taken, onder meer omdat zij hierdoor de bescherming die het humanitair oorlogsrecht aan burgers toekent zouden kunnen verliezen. Immers, onder dat recht verliest een burger die bescherming indien en zolang hij rechtstreeks aan de vijandelijkheden deelneemt. Ook de inzet van personeel van civiele dienstverleners voor taken die direct gerelateerd zijn aan strategische planning, de ondervraging van (krijgs)gevangenen of het verwerken van inlichtingen uit diverse inlichtingenbronnen komen niet in aanmerking voor uitbesteding.

Voor de beveiliging van diplomatieke vertegenwoordigingen in enkele instabiele landen wordt door het ministerie van Buitenlandse Zaken gebruik gemaakt van civiele beveiligingsbedrijven. De regering streeft er naar in de toekomst beter in staat te zijn met overheidsmiddelen te voorzien in de aanvullende beveiligingsbehoefte van deze posten (in aanvulling op de bescherming die het gastland gehouden is te bieden). Door de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie worden de mogelijkheden hiertoe onderzocht. Zorgvuldige juridische waarborgen, professionele invulling en periodieke kwaliteitscontrole moeten ervoor zorgen dat het risico van escalatie of andere calamiteiten tot een minimum wordt beperkt.

Ook de krijgsmacht maakt gebruik van particuliere organisaties voor het uitvoeren van beveiligingstaken. Bij complexe crisisbeheersingsoperaties, vaak in zogenaamde fragiele staten waar de overheidsstructuren ontbreken of zeer zwak ontwikkeld zijn, moet de krijgsmacht een grote mate van flexibiliteit kunnen betrachten. Lokale omstandigheden kunnen ertoe leiden dat het noodzakelijk is bewapend personeel in te huren. Het is dan ook niet wenselijk om de lokale inhuur van particuliere beveiligers categorisch uit te sluiten.

Als voorbeeld kan Afghanistan worden genoemd. In Uruzgan wordt op dit moment door de Nederlandse ISAF-eenheden de Afghaanse ASG ingehuurd voor het beveiligen van de buitenring van de Nederlandse en Australische bases in Uruzgan. De voorwaarden verbonden aan de inhuur van de ASG in Afghanistan zijn helder. Het vervangen van de ASG door Nederlandse eenheden, eenheden van andere landen of Afghaanse veiligheidsdiensten is op dit moment niet wenselijk. Het is van groot belang dat de schaarse middelen daar ingezet worden waar ze het meest effectief bijdragen aan het stabiliseren van Afghanistan. De inzet van een groot aantal Afghaanse veiligheidstroepen voor de beveiliging van de bases zal tot gevolg hebben dat het aantal controleposten en patrouilles van het Afghaanse leger en de politie ernstig beperkt zou worden. De



Defensie

Afghaanse autoriteiten hebben ingestemd met de inzet van de ASG voor het uitvoeren van beveiligingstaken.

Bovenstaande laat onverlet dat er altijd een zorgvuldige afweging gemaakt moet worden bij de inhuur van (lokale) beveiligingsdiensten. Hierbij moet bekeken worden of de risico's die verbonden zijn aan de inhuur van lokaal bewapend personeel aanvaardbaar zijn. De inhuur moet bijdragen aan een grotere effectiviteit van de inzet van de Nederlandse eenheden en de nationale veiligheidsdiensten.

De aanbeveling van de AIV dat door Nederland ingehuurd bedrijven veiligheidstaken niet aan derden mogen uitbesteden, kan niet worden overgenomen. De regering is het met de AIV eens dat hier grote terughoudendheid moet worden betracht. Er zijn echter goede redenen om deze mogelijkheid niet op voorhand uit te sluiten. Indien wapenbezit in een operatiegebied legaal is, en de staatsmacht zwak, is het onwenselijk om bedrijven te verbieden om eigen personeel of onderaannemers een wapen te laten dragen. Daarnaast beschikken onderaannemers over bijzondere kennis van de lokale omstandigheden waardoor ze beter dan wie ook in staat zijn om een inschatting te maken van de veiligheidsrisico's en de meest effectieve maatregelen kunnen nemen om te voorkomen dat ze het slachtoffer van geweld worden.

Uiteraard moet er altijd goed gekeken worden naar de veiligheidssituatie en moeten militairen (eigen of van partners) in staat zijn om de beveiligingstaken (bijvoorbeeld van wegtransport) over te nemen. Dit om te voorkomen dat civiel personeel aan onverantwoorde risico's wordt blootgesteld en ervoor te zorgen dat het voortzettingsvermogen van de missie niet in gevaar komt.

Een bijzonder punt van aandacht op dit gebied waar de AIV terecht aandacht voor vraagt is de wijze waarop de strafvervolgning van civiele dienstverleners wordt ingericht. Vooral het aspect van het verlenen van immuniteit aan civiele dienstverleners is omstreden, zeker daar waar deze bewapend optreden. De regering deelt de mening van de AIV dat voorkomen moet worden dat civiel personeel dat door de Staat is ingehuurd in de praktijk niet kan worden vervolgd voor misdrijven die gepleegd zijn tijdens het uitvoeren van werkzaamheden. Bij punt c. onder juridische aspecten wordt hier nader op in gegaan.

Zoals bovenstaand aangegeven steunt de regering daarnaast de aanbeveling van de AIV dat civiel personeel geen militaire (wapen)systemen kan aansturen. Het gaat hierbij uitdrukkelijk niet om handwapens. Ook taken die direct gerelateerd zijn aan de operationele inzet van wapensystemen kunnen alleen door militairen uitgevoerd worden. Het onderhoud van wapensystemen in operatiegebieden valt hier niet onder.



Juridische aspecten

Een belangrijk punt van aandacht bij de inzet van civiele dienstverleners in operatiegebieden is de aansprakelijkheid van de Staat als gevolg van handelen van ingehuurd civiel personeel. De regering wijst erop dat wat betreft die aansprakelijkheid onderscheid moet worden gemaakt tussen aansprakelijkheid op grond van het internationale en op grond van het civiele recht. In beide gevallen hangt het antwoord op de vraag of er in een concreet geval sprake van aansprakelijkheid is af van de concrete omstandigheden.

a. Internationaal recht

Voor aansprakelijkheid van de staat voor een handeling onder internationaal recht is vereist dat die handeling toerekenbaar is aan de staat. Toerekening houdt in dat er voldoende band is tussen de handeling en de staat. Uitgangspunt is dat handelen van privépersonen en bedrijven in beginsel niet aan een staat kan worden toegerekend, omdat deze band ontbreekt, althans niet sterk genoeg is. Hier is slechts een beperkt aantal uitzonderingen op. De AIV verwijst naar enkele van deze gevallen, waaronder toerekening op grond van het optreden als staatsorgaan en op grond van het uitoefenen van elementen van het staatsgezag. De AIV gaat echter voorbij aan de strenge voorwaarden die daarbij gelden. Zo is bijvoorbeeld voor toerekening op grond van het uitoefenen van elementen van het staatsgezag vereist dat het bedrijf expliciet gemachtigd is tot het uitoefenen van die specifieke elementen door het nationale recht van de staat in kwestie, in dit geval Nederland. Juist dergelijke strenge voorwaarden leiden ertoe dat handelen van privépersonen en bedrijven slechts in uitzonderingsgevallen aan een staat kan worden toegerekend. Vanzelfsprekend onderschrijft de regering het beginsel dat een staat zich niet aan zijn internationale verplichtingen kan onttrekken door overheidstaken uit te besteden aan civiele dienstverleners.

Zelfs in het geval handelen aan een staat kan worden toegerekend, leidt dat niet automatisch tot staatsaansprakelijkheid. Daarvoor is ook vereist dat het handelen in strijd is met een internationale verplichting van de staat. Of in een concreet geval een internationale verplichting op Nederland rust, is afhankelijk van de inhoud van die verplichting en de omstandigheden van het geval.

De regering benadrukt dat indien Nederland niet aansprakelijk is voor het handelen van civiele dienstverleners, er wellicht andere mogelijkheden bestaan voor compensatie van slachtoffers van dat handelen. Zij zal in voorkomend geval de dienstverleners aanmoedigen om slachtoffers te compenseren. In uitzonderlijke gevallen bestaat de



Defensie

mogelijkheid voor Nederland om een zogenaamde *ex gratia* betaling te doen aan slachtoffers van handelen van civiele dienstverleners waarvoor Nederland juridisch niet aansprakelijk is.

In het licht van het bovenstaande kan de regering de conclusies en aanbevelingen van de AIV betreffende aansprakelijkheid van de Staat voor het handelen van civiele dienstverleners niet overnemen.

b. Civiel recht

Leidend voor aansprakelijkheid onder civiel recht is het toepasselijk rechtsstelsel en de overeenkomst tussen de Staat en de civiele dienstverlener. Door het Ministerie van Defensie wordt in overeenkomsten met civiele dienstverleners opgenomen dat de Staat en haar personeel niet aansprakelijk is voor schade die zich bij de civiele dienstverlener en derden (waaronder de werknemers van de civiele dienstverleners) in verband met de uitvoering van de overeenkomst kan voordoen. Daarbij wordt als voorwaarde gesteld dat de opdrachtnemer de risico's die hij en zijn werknemers lopen verzekert. De kosten hiervan zullen overigens door de opdrachtnemer worden doorberekend in de prijs van de overeenkomst.

In overeenkomsten met dienstverleners waarbij gebruik van geweld onderdeel is of kan zijn van de te verlenen diensten, wordt als contractuele eis opgenomen dat bij de uitvoering daarvan de door Nederland te stellen eisen aan het geweldgebruik strikt worden nageleefd. Zo zijn deze dienstverleners door middel van de geweldsinstructie, gehouden tot naleving van het internationale recht, waaronder het oorlogsrecht.

c. Strafrecht

Wat betreft de strafrechtelijke aspecten deelt de regering de opvattingen van de AIV dat de situatie moet worden voorkomen dat een civiele dienstverlener wegens een gebrek aan jurisdictie straffeloos kan handelen in een operatiegebied. Nu is het weliswaar zo, dat in de meeste statusovereenkomsten tussen Nederland en de gaststaat, of tussen de internationale organisatie die een operatie aanstuurt en de gaststaat, immuniteit wordt bedongen voor al het personeel, inclusief personeel van dienstverleners. Ter voorkoming van straffeloosheid kan de immuniteit van een (medewerker van een) civiele dienstverlener worden opgeheven, waardoor betrokkene alsnog onder lokale jurisdictie komt te vallen. De staat doet dan in feite afstand van de immuniteit van betrokkene(n). In de contracten met ASG is bijvoorbeeld een clause opgenomen waarin die mogelijkheid wordt genoemd.

In hoeverre, naast de lokale autoriteiten in het operatiegebied (door opheffen immuniteit) en Nederland, ook een eventuele andere staat van herkomst van de desbetreffende



Defensie

(medewerker van een) civiele dienstverlener extraterritoriale rechtsmacht over een zaak kan vestigen, kan worden gezien. Zoals hierboven gesteld neemt de regering de aanbeveling van de AIV over om internationale initiatieven op het gebied van de regulering aangaande het gebruik van civiele dienstverleners te ondersteunen. Benadrukt moet worden dat de individuele werknemers van beveiligingsbedrijven op basis van het internationale recht een eigen strafrechtelijke verantwoordelijkheid hebben voor internationale misdrijven. De inhoud van contracten doet hieraan niets af.

Het categorisch uitsluiten van civiele dienstverleners uit statusovereenkomsten verdient niet de voorkeur, omdat in operatiegebieden in vele gevallen de lokale rechtspraak ofwel nog niet adequaat functioneert, ofwel nog niet voldoet aan de eisen op het gebied van de eerbiediging van de fundamentele rechten van de mens. Een op de lokale situatie toegespitste benadering verdient dan ook de voorkeur.

Ten aanzien van de suggestie van de AIV terzake een eventuele verruiming van extraterritoriale rechtsmacht over civiele dienstverleners met de Nederlandse nationaliteit, zij het volgende opgemerkt. Op grond van artikel 5, eerste lid, onder 2°, van het Wetboek van Strafrecht heeft Nederland rechtsmacht over misdrijven die door Nederlanders buiten Nederland zijn gepleegd, wanneer op het feit in het land waar het feit is begaan ook straf is gesteld (dubbele strafbaarheid). Voorts bestaat rechtsmacht over een aantal specifiek omschreven ernstige strafbare feiten, waaronder oorlogsmisdrijven, wanneer deze door Nederlanders buiten Nederland worden begaan. Voor die feiten geldt het vereiste van dubbele strafbaarheid niet. Ten aanzien van civiele dienstverleners met de Nederlandse nationaliteit bestaat daarom al in ruime mate rechtsmacht. Het voorstel van de AIV om de extraterritoriale rechtsmacht over civiele dienstverleners met de Nederlandse nationaliteit verder te verruimen, moet worden ontraden. Het vereiste van dubbele strafbaarheid levert in de praktijk doorgaans geen belemmering op voor vervolging van Nederlanders in Nederland die buiten Nederland strafbare feiten hebben gepleegd. Feiten die naar Nederlands recht misdrijven zijn, zijn immers in het algemeen ook strafbaar in andere landen. Bij het loslaten van het vereiste van dubbele strafbaarheid moet een specifiek Nederlands belang zijn gemoeid, bijvoorbeeld bescherming tegen overschrijding van specifiek nationale normen door Nederlanders. Voor het algeheel loslaten van het vereiste van dubbele strafbaarheid voor feiten gepleegd door civiele dienstverleners met de Nederlandse nationaliteit bestaat onvoldoende aanleiding.

Informatie aan het parlement

De regering hecht er aan het parlement te informeren over alle aspecten van de uitzending van Nederlandse militaire eenheden. De mate waarin gebruik gemaakt zal worden van



Defensie

civiele ondersteuning en de wijze waarop deze inhuur zal worden vormgegeven zijn relevante elementen in het besluitvormingsproces. Nu het aandeel dat door civiele partijen geleverd wordt steeds verder toeneemt, groeit ook het politiek belang van deze inhuur. De regering zal bij toekomstige missies indien noodzakelijk de verwachte inhuur van civiele dienstverleners en de hieraan verbonden voorwaarden aan het parlement voorleggen (bijvoorbeeld via een artikel 100-brief). De regering zal het parlement ook informeren over belangrijke ontwikkelingen of wijzigingen aangaande de inhuur van civiele dienstverleners tijdens lopende operaties. Ook zal in de periodieke en eind evaluaties van missies de ondersteuning door civiele dienstverleners worden geanalyseerd. De kosten die verbonden zijn aan civiele inhuur maken uiteraard al deel uit van financiële overzichten die aan het parlement verzonden worden.

De regering neemt het advies van de AIV op dit punt over. Een aanpassing van het toetsingskader 2001 en de artikel 100-procedure acht de regering noch nodig, noch wenselijk. Binnen de huidige procedure voor parlementaire betrokkenheid kan dit aspect voldoende worden geborgd.