

Aan artikel 90 verplicht – naar een volwaardig internationale rechtsordebeleid

Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)

juni 2022

Inhoudsopgave

Afkortingen	3
1. Inleiding en aanpak onderzoek.....	4
Aanleiding.....	4
Doel en afbakening onderzoek.....	4
Onderzoeksmethoden.....	5
2. (Inter)nationale beleidscontext	8
2.1 Internationale ontwikkelingen	8
2.2 Weerslag op internationale instellingen	9
2.3 Nationale ontwikkelingen	11
2.4 Weerslag van de ontwikkelingen op het beleid van BZ.....	12
3. Ontwikkeling van het beleid	14
3.1 Overkoepelende visie en duidelijk beleid ontbreken.....	14
3.2 Gebrek aan kennis over de internationale rechtsorde.....	18
3.3 Onvoldoende samenhang, onvoldoende coördinatie.....	19
3.4 Aanbevelingen.....	20
4. Uitvoering van ‘het beleid’	21
4.1 Rekening gehouden met veranderingen in het internationale systeem.....	21
4.2 Meer nadruk op inhoudelijke activiteiten gericht op ‘ <i>accountability</i> ’	22
4.3 Samenwerking met andere departementen is suboptimaal.....	25
4.4 Vooral ingezet op zichtbaarheid, niet op effectiviteit.....	26
4.5 Aanbevelingen.....	27
5. Casestudies	28
5.1 International, Independent and Impartial Mechanism for Syria	28
5.2 Multilateraal Verdrag voor Rechtshulp en Uitlevering bij Internationale Misdrijven (MVRUIM).....	29
5.3 Steun aan Gambia in Gambia-Myanmar zaak IGH	31
5.4 Implementatie sancties Libië	33
5.5 Aanbevelingen.....	37
6. Conclusies en aanbevelingen op een rij.....	38
Ontwikkeling beleid.....	38
Uitvoering beleid.....	39
Reflectie	39
Aanbevelingen.....	40
Bijlage I. Uitgaven en projecten 2015-2020	42

Afkortingen

AIV	Adviesraad voor Internationale Vraagstukken
ANV	Analistennetwerk Nationale Veiligheid
AVVN	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
BRICS	Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CAVV	Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke vraagstukken
DGIS	Directeur-generaal Internationale Samenwerking
DGPZ	Directeur-generaal Politieke Zaken
DJZ	Directie Juridische Zaken
DJZ/IR	Afdeling Internationaal Recht van DJZ
DMM	Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten
DMM/MP	Afdeling Mensenrechten en Politieke en Juridische VN-Zaken van DMM
DSH	Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp
DSO	Directie Sociale Ontwikkelingen
DVB	Directie Veiligheidsbeleid
EU	Europese Unie
HCSS	The Hague Centre for Strategic Studies
IBBZ	Opleiding Internationaal Beleidsmedewerker Buitenlandse Zaken
ICJ	International Commission of Jurists
IGG	Directie Inclusieve Groene Groei
IGH	Internationaal Gerechtshof
IIIM	International, Independent and Impartial Mechanism for Syria
IOB	Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluaties
ISH	Internationaal Strafhof
J&V	Ministerie van Justitie en Veiligheid
MVRUIM	Multilateraal Verdrag Rechtshulp en Uitlevering Internationale Misdrijven
MvT	Memorie van Toelichting
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
OM	Openbaar Ministerie
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
R2P	Responsibility to Protect
SEAH	Sexual Exploitation, Abuse and Harassment
ToR	Terms of Reference
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten
VK	Verenigd Koninkrijk
VNVR	Veiligheidsraad van de Verenigde Naties
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

1. Inleiding en aanpak onderzoek

Aanleiding

Dit rapport presenteert de hoofdbevindingen van de IOB-evaluatie van een deel van de inzet die onder artikel 1 'Versterkte internationale rechtsorde' van de Memorie van Toelichting (MvT) bij de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) valt.¹ De regering heeft de grondwettelijke taak om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen, conform artikel 90. De regering zet zich hiertoe in vanwege de overtuiging dat een sterke rechtsorde en eerbiediging van mensenrechten de wereld stabiel, veiliger, vrijer en welvarender kunnen maken.² Deze inzet is niet alleen gestoeld op een morele overtuiging, maar is ook in het belang van Nederland, van oudsher een sterk internationaal verbonden land. De inzet voor de ontwikkeling en handhaving van de internationale rechtsorde past ook bij de legalistische traditie en expertise die Nederland heeft opgebouwd op het gebied van internationaal recht en bij de rol van gastland van internationale hoven en tribunalen. Het is deels door deze traditie dat Nederland een duidelijk profiel heeft op het terrein van de internationale rechtsorde, daarop ook politieke successen weet te behalen en internationaal gewaardeerd wordt.³ Daar tegenover staat dat in Nederland de afgelopen decennia een meer ambivalente houding jegens de internationale rechtsorde is waar te nemen. Zoals de Raad van State in haar beschouwing over 2021 schreef: "steeds vaker klinken verzuchtingen over de gevolgen van internationale afspraken en rechtsregels voor het nationale beleid."⁴

Tegelijkertijd wordt gesteld dat de veiligheid van Nederland "meer dan ooit" afhankelijk is van het functioneren van het internationale stelsel van normen en afspraken.⁵ Om die reden is het "functioneren van de internationale rechtsorde" sinds 2018 een van de zes nationale veiligheidsbelangen.⁶ De afhankelijkheid van andere landen vormt dan ook een belangrijke motivatie voor Nederland om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. De minister van Buitenlandse Zaken heeft zowel een uitvoerende als coördinerende taak ten behoeve van de Nederlandse inzet op dit terrein.

De vorige IOB-evaluatie over dit thema werd gepubliceerd in 2015. Sindsdien hebben er veel internationale ontwikkelingen plaatsgevonden die hun weerslag hebben op de internationale rechtsorde. Zowel het multilaterale stelsel als de internationale rechtsorde staan onder grote druk, en de toenemende macht en invloed van China, de recente opstelling van Rusland en de opkomst van andere machten hebben een multipolaire wereld gecreëerd. De huidige internationale verhoudingen worden steeds meer gekenmerkt door conflict, en in afnemende mate door samenwerking. Gezien de verwachting dat deze spanningen verder zullen toenemen, waardoor er verschillende beleidsuitdagingen en strategische vraagstukken voor de internationale rechtsorde voorliggen, is dit een opportuun moment voor deze evaluatie.

Doel en afbakening onderzoek

Het doel van deze evaluatie is om te leren wat goed en minder goed gaat bij het ontwikkelen en uitvoeren van het 'internationale rechtsordebeleid' van BZ over de periode 2015-2021 en om aanbevelingen te doen over hoe dit beleid in de toekomst beter kan worden vormgegeven. Daarnaast dient de evaluatie ook als verantwoording aan de Tweede Kamer.

Wat betreft de afbakening van het onderzoek speelt de te hanteren definitie van 'de internationale rechtsorde' een belangrijke rol. Er bestaat geen eenduidige definitie waar internationaal of nationaal overeenstemming over bestaat.⁷ Het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) stelde in 2019 een definitie

¹ Onder BZ-artikel 1 'Versterkte internationale rechtsorde' valt: 1.1 Goed functionerende internationale instellingen met een breed draagvlak; 1.2 Bescherming en bevordering van mensenrechten; 1.3 Gastlandbeleid internationale organisaties. Deze evaluatie kijkt naar artikel 1.1, waarin ook 'initiatieven gericht op de strijd tegen straffeloosheid en ter bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde' worden genoemd.

² Memores van Toelichting 2015-2022.

³ Interviews medewerkers BZ, maatschappelijke organisaties en experts.

⁴ Raad van State (2022), *Jaarverslag 2021, Beschouwing*, p. 11.

⁵ Nationale Veiligheidsstrategie (2019), p. 16.

⁶ Nationale Veiligheidsstrategie 2019. De andere vijf veiligheidsbelangen zijn: territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid en sociale en politieke stabiliteit.

⁷ Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2019), *Internationale Rechtsorde* als zesde Nationaal Veiligheidsbelang.

en impactcriteria op, omdat de formulering in artikel 90 van de grondwet te breed is om nationale veiligheidsanalyses te kunnen maken.⁸ Deze luidt als volgt:

“Het stelsel van normen en afspraken die zijn gericht op het bevorderen van internationale vrede en veiligheid. Wat onlosmakelijk verbonden is met het bereiken van internationale vrede en veiligheid is het bevorderen van mensenrechten, een op regels gebaseerd internationaal financieel-economisch bestel en effectieve multilaterale instituties en regimes.”⁹

Deze definitie wordt echter niet expliciet gehanteerd door BZ en ook tijdens het uitvoeren van deze evaluatie hebben discussies plaatsgevonden over de volledigheid van deze (en andere) definities. Een ‘bredere’ definitie van de internationale rechtsorde zou bijvoorbeeld ook meer expliciet de internationaal overeengekomen doelstellingen omtrent duurzame ontwikkeling, armoedebestrijding, terrorismebestrijding en het beschermen van het milieu omvatten.¹⁰ Hoewel BZ actief is op al deze terreinen,¹¹ wordt deze inzet niet onder Artikel 1 ‘Versterkte internationale rechtsorde’ in de Memories van Toelichting bij de begroting geschaard.¹² Ten behoeve van de uitvoerbaarheid en relevantie van deze evaluatie is daarom gekozen om een ‘smalle’ definitie van de internationale rechtsorde te hanteren, waarbij de focus ligt op de normerende en juridische kant van de rechtsorde omdat die het meest past bij de inzet van BZ onder Artikel 1. De inzet op andere aspecten (die bij een bredere definitie passen), zoals vrede en veiligheid, duurzame ontwikkeling, armoedebestrijding en sociaaleconomische rechten, worden *niet* meegenomen in deze evaluatie.¹³

Dit betekent dat de evaluatie zich toespitst op het werk van het cluster ‘Politieke en Juridische VN-Zaken’ van de afdeling Mensenrechten en Politieke en Juridische VN-Zaken van DMM (DMM/MP). De directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten (DMM) is als budgethouder van Artikel 1 van de Memorie van Toelichting de coördinerende directie op het terrein van de internationale rechtsorde. De evaluatie richt zich ook op de werkzaamheden van de afdeling Internationaal Recht (IR) van de directie Juridische Zaken (DJZ) en in mindere mate op de directie Veiligheidsbeleid (DVB), de directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH) en de regiodirecties.

Onderzoeksmethoden

Er zijn drie typen dataverzamelmethode toegepast ten behoeve van de evaluatie:

- Interviews met 75 betrokken beleidsmedewerkers, internationale partners en experts;
- Een analyse van interne documenten en correspondentie van BZ;
- Een literatuurstudie naar de belangrijkste internationale ontwikkelingen op het gebied van vrede en veiligheid; de gevolgen daarvan op het functioneren van de VN-Veiligheidsraad, de VN-Mensenrechtenraad, het Internationaal Strafhof en het Internationaal Gerechtshof; en de inzet van sancties en alternatieve bewijsgaringsmechanismen, uitgevoerd door de Vrije Universiteit Amsterdam.

De evaluatie zoomt daarnaast in op vier casestudies, waarbij bovenstaande dataverzamelmethode zijn toegepast. De casestudies zijn uitgekozen op basis van verkennend onderzoek. Tijdens de verkenningsfase werd gesuggereerd dat het beleid op het terrein van de internationale rechtsorde werd opgesplitst in vijf deelterreinen: ontwikkeling van het internationaal recht; strijd tegen straffeloosheid; preventie; vreedzame

⁸ Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2019), *Internationale Rechtsorde* als zesde Nationaal Veiligheidsbelang, p. 13.

⁹ Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2019), *Internationale Rechtsorde* als zesde Nationaal Veiligheidsbelang, p. 17.

¹⁰ Schrijver (2020), *Internationaal publiekrecht als wereldrecht*, Boom juridisch.

¹¹ In de kabinetsreactie op de vorige IOB-evaluatie van het internationale rechtsordebeleid van BZ werd bijvoorbeeld ook gesteld dat “de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde als een rode draad door het Nederlandse buitenlandbeleid loopt.” Zie: TK, 31271 no. 22 (2015-2016), p. 2.

¹² In de Memories van Toelichting worden drie onderdelen genoemd onder artikel 1 ‘versterkte internationale rechtsorde’: 1. Goed functionerende internationale instellingen met een breed draagvlak; 2. Bescherming en bevordering van mensenrechten; 3. Gastlandbeleid internationale organisaties.

¹³ De afgelopen jaren voerde IOB meerdere evaluaties uit naar beleid op deelonderwerpen die raken aan deze thema’s. [IMVO-beleid](#); [klimaatfinanciering](#); het [contra-terrorismebeleid](#) en het [cybersecuritybeleid](#).

geschillenbeslechting; versterking multilateraal stelsel. De vier casestudies vallen binnen de vier door IOB geselecteerde beleidsprioriteiten:

- De inspanningen om te komen tot een Multilateraal Verdrag Rechtshulp en Uitlevering Internationale Misdrijven (MVRUIM) (prioriteit: internationaal recht);
- De betrokkenheid van Nederland bij het International, Independent and Impartial Mechanism for Syria (IIIM) (prioriteit: strijd tegen straffeloosheid);
- De steun aan Gambia in de zaak die Gambia tegen Myanmar heeft aangespannen bij het Internationaal Gerechtshof (prioriteit: vreedzame geschillenbeslechting);
- De inzet ten behoeve van het implementeren van de VN-sancties die zijn opgelegd aan Libische mensenhandelaren in 2018, op voorstel van Nederland (prioriteit: preventie).

Naast dat de casestudies binnen de vier geselecteerde prioriteiten van het beleid vallen, zijn ze ook geselecteerd op basis van het gewicht van de dossiers qua inzet van mensen en middelen en aandacht voor de dossiers in Memories van Toelichting en andere openbare stukken zoals de jaarlijkse mensenrechtenrapportage. De evaluatie suggereert niet dat deze vier dossiers volledig representatief zijn voor de inzet op het terrein van de internationale rechtsorde, maar zij geven wel een goed beeld van wat de afgelopen jaren door BZ is gedaan. Het gaat om vier van de grootste dossiers waar gedurende de onderzoeksperiode aan is gewerkt. Enkele andere dossiers die in de afgelopen jaren speelden maar die niet worden meegenomen in de evaluatie zijn de aansprakelijkstelling van Syrië voor grove mensenrechtenschendingen en de steun aan andere alternatieve bewijsgaringsmechanismen.

Om de casestudies te kunnen toetsen aan hun beoogde doelen heeft IOB een resultatenkader opgesteld, dat gebaseerd is op interne documenten en een aantal interviews. Dit resultatenkader is opgenomen als bijlage in de ToR.¹⁴ Gedurende de onderzoeksfase is echter gebleken dat de vijf beleidsprioriteiten niet algemeen bekend waren, noch dat die in de praktijk het beleid bepaalden. Ook de dossiers van de casestudies werden niet tot nauwelijks gekoppeld aan de specifieke beleidsprioriteit waarop ze waren geselecteerd, maar werden allen geschaard onder 'accountability/strijd tegen straffeloosheid.' Daarom was het resultatenkader niet meer geschikt als kader om te bepalen in hoeverre de verschillende onderdelen van het 'beleid' een positieve bijdrage konden leveren aan de doelen.

Wel zijn de casestudies op twee andere manieren beoordeeld: op basis van de (niet vastgelegde) doelen van de beleidsprioriteit waarop zij werden geselecteerd en op basis van een in 2021 opgesteld mensenrechtenkader (waarin de doelen voor accountability/strijd tegen straffeloosheid worden benoemd). Zie hiervoor hoofdstuk vijf. Aan de hand van de casestudies worden ook bevindingen gepresenteerd op het niveau van zichtbare resultaten, relevantie en proces. De overige evaluatiebevindingen over de ontwikkeling en uitvoering van het beleid zijn vooral op proces-niveau gemaakt. Hierbij is gekeken naar de belangrijkste veranderingen van de afgelopen jaren, wat er goed en minder goed ging bij de ontwikkeling en uitvoering van 'het beleid' en naar samenwerking met andere partijen, kennis en capaciteit.¹⁵

Alle interviews voor het onderzoek zijn op semigestructureerde wijze uitgevoerd, waarbij een vaste lijst vragen per onderwerp werd aangevuld met specifieke vragen. Dit geldt ook voor de gesprekken over het overkoepelende beleid. In de analysefase van het onderzoek zijn de interviewverslagen gecodeerd met behulp van het softwareprogramma MAXQDA voor kwalitatieve data-analyse. De codes die werden gebruikt zijn te onderscheiden in procesmatige codes (zoals aanwezigheid extern geformuleerd; interne beleidspapers; taakverdeling; rol DJZ; samenwerking andere directies; samenwerking andere departementen; kennisopbouw) en resultaatgerichte codes (doel sancties; effectiviteit sancties; accountability; gevolgen/resultaten).

¹⁴ [Terms of Reference - Evaluatie internationaal rechtsordebeleid | Terms of reference | Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie \(IOB\) \(iob-evaluatie.nl\)](#)

¹⁵ Andere redenen waarom de evaluatie vooral een procesevaluatie is, zijn het feit dat andere actoren en ontwikkelingen waar BZ geen invloed op heeft een rol spelen in het al dan niet behalen van resultaten; de resultaten moeilijk te meten waren en er een gebrek was aan betrouwbare, verifieerbare datasets en andere gegevens. Bovendien behoeft het behalen van significant resultaat een lange adem, en is de onderzoeksperiode te kort om iets over effect te kunnen concluderen.

Veel van de gebruikte bronnen voor dit onderzoek zijn niet openbaar beschikbaar. Een methodologische verantwoording staat als apart document op de website van IOB. De Terms of Reference (ToR) van het onderzoek staan ook als apart document op de website van IOB.

Het rapport is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk twee beschrijft de belangrijkste internationale ontwikkelingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden en die de internationale rechtsorde – en de context waarin BZ haar beleid ontwikkelt en uitvoert – beïnvloeden. Dit hoofdstuk is voor het grootste deel gebaseerd op de literatuurstudie, uitgevoerd door de Vrije Universiteit. Hoofdstuk drie gaat in op de hoofdbevindingen ten aanzien van de ontwikkeling van het beleid en hoofdstuk vier presenteert de bevindingen over de uitvoering van het beleid in brede zin. De casestudies worden besproken in hoofdstuk 5, maar zij geven ook input voor de bevindingen in hoofdstuk drie en vier. Hoofdstuk drie, vier en vijf eindigen elk met enkele aanbevelingen. In hoofdstuk zes worden tenslotte enkele overkoepelende conclusies getrokken en zijn de aanbevelingen gezamenlijk opgenomen. In bijlage I wordt een overzicht gegeven van de uitgaven van artikel 1.1.

2. (Inter)nationale beleidscontext

In de context waarbinnen BZ opereert spelen internationale, institutionele en nationale ontwikkelingen een belangrijke rol. Het doel van dit hoofdstuk is om de beleidsontwikkelingen en inzet van BZ op het terrein van de internationale rechtsorde in het juiste perspectief te kunnen plaatsen. Bij het selecteren van de ontwikkelingen die hier worden besproken, is rekening gehouden met de focus van de inzet van BZ op het terrein van de internationale rechtsorde.

2.1 Internationale ontwikkelingen

Het multilaterale stelsel en de internationale rechtsorde – twee internationale ‘systemen’ waar Nederland baat bij heeft en traditiegetrouw waarde aan hecht – staan onder druk en zijn onderhevig aan structurele veranderingen.¹⁶ In 1945 werd de Verenigde Naties (VN) opgericht door 51 staten.¹⁷ Intussen is de organisatie uitgegroeid tot 193 lidstaten die alle zijn vertegenwoordigd in de Algemene Vergadering van de VN (AVVN). Dit betekent dat er sprake is van meer diversiteit op het internationale toneel: lidstaten hebben hun eigen politieke systemen en verschillende ideologieën. Meer recent heeft de opkomst van nieuwe wereldmachten een einde gemaakt aan de hegemonie van de Verenigde Staten, waarmee de internationale orde multipolair of ‘multi-hub’ is geworden.¹⁸ Waar opkomende machten, zoals de BRICS, aansturen op verandering van het systeem zodat deze de huidige machtsverhoudingen beter reflecteert, blijft een groot aantal staten vasthouden aan de ‘oude’ orde zoals die in 1945 tot stand werd gebracht. Hierdoor kan de huidige situatie het best omschreven worden als een *overgangperiode*. In deze periode zijn “elementen van de oude orde nog waarneembaar, hoewel ze suboptimaal functioneren, en spelen kenmerken van de nieuwe orde een steeds meer invloedrijke rol.”¹⁹ De laatste jaren wordt wel meer nadrukkelijk het einde van de multilaterale wereldorde ‘zoals we die kennen’ verkondigd.²⁰

Uit een studie van relevante literatuur blijkt dat, over het algemeen, gesteld wordt dat twee mondiale veranderingen ten grondslag liggen aan de huidige crises in de multilaterale rechtsorde.²¹ Ten eerste is er sprake van een globale machtsverschuiving (van het westen naar het oosten), en hebben opkomende machten politieke en economische systemen, belangen en ideologieën die niet per definitie aansluiten bij het huidige multilaterale systeem dat vrijwel volledig naar westerse ideeën en belangen is gevormd.²² De toenemende macht en invloed van niet-westerse staten, alsmede de opstelling van een aantal westerse staten,²³ zorgen ervoor dat het multilaterale systeem wordt gekenschetst door (steeds) minder samenwerking en meer conflict.²⁴ Een voorbeeld is de veelvuldige patstelling in de Veiligheidsraad, die effectief optreden op het gebied van vrede en veiligheid in de weg staat, en daarmee afbreuk doet aan het systeem van collectieve veiligheid. Meer recent – met de oorlog in Oekraïne - is opnieuw gebleken dat economische interdependentie en globalisering er niet toe hebben geleid dat flagrante schendingen van het internationaal recht worden voorkomen. Daarnaast zien we dat staten niet terugdeinzen voor het gebruiken van geweld. Volgens het VN-Handvest, opgesteld in 1945, mogen staten alleen geweld gebruiken in reactie op een gewapende aanval,²⁵ of

¹⁶ De scheidslijn tussen het multilaterale stelsel en de internationale rechtsorde is niet altijd even duidelijk, en volgens een geraadpleegde expert is het feitelijk onmogelijk om de twee los van elkaar te zien. Omdat in de literatuur, maar ook binnen BZ, in verschillende termen gesproken wordt over het multilateralisme en de internationale rechtsorde, houden we ook in dit rapport aan dat het om twee verschillende – doch verweven – systemen gaat. Daarbij zou de internationale rechtsorde onder druk staan wanneer staten overtuigd zijn dat zij het internationaal recht kunnen schenden zonder dat dit voor hen nadelige consequenties heeft, of niet langer waarde hechten aan de normen en verdragen die ten grondslag liggen aan de rechtsorde. Het multilaterale stelsel staat onder druk wanneer staten niet langer samen willen werken of zich afkeren van de instituties die met dit doel zijn opgericht.

¹⁷ [Founding Members - UN Membership - Research Guides at United Nations Dag Hammarskjöld Library](#)

¹⁸ Literatuurstudie McGrath en Zwienenberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB; Burke-White (2015), *Power Shifts in International Law: Structural Realignment and Substantive Pluralism*, p. 6.

¹⁹ Literatuurstudie McGrath en Zwienenberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB; Stares et al. (2020), *Perspectives on a Changing World Order*, p. 1.

²⁰ Literatuurstudie McGrath en Zwienenberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB; interview medewerker BZ.

²¹ Literatuurstudie McGrath en Zwienenberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB, p. 14.

²² The Hague Centre for Strategic Studies (2020), *Adjusting the multilateral system to safeguard Dutch interests*.

²³ Met name de VS en het VK hebben zich de afgelopen jaren deels afgekeerd van multilaterale instellingen. Zie bijvoorbeeld: Franck (2003), *What Happens Now? The United Nations after Iraq*.

²⁴ Literatuurstudie McGrath en Zwienenberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB, p. 20; [Interregnum | Strategische Monitor 2018-2019 \(clingendael.org\)](#)

²⁵ VN-Handvest, artikel 51.

wanneer de Veiligheidsraad hier toestemming voor geeft.²⁶ In de praktijk laten staten, met name grootmachten, zich hier niet door tegenhouden.

Ten tweede is er ook in de westerse wereld sprake van een verlies van vertrouwen in het huidige multilaterale systeem.²⁷ Volgens sommige academici wordt de internationale rechtsorde dan ook sterk bedreigd door traditioneel liberale (westerse) staten²⁸ waar (een deel van) de bevolking zelf niet langer gelooft in het internationaal liberalisme. Dit verlies van vertrouwen uit zich in de opkomst van nationalistische, populistische en 'niet-liberale' partijen in westerse democratieën. Het is bijvoorbeeld zichtbaar in de verkiezing van Donald Trump die zich openlijk tegen internationale samenwerking uitsprak, en de uittreding van het Verenigd Koninkrijk bij de Europese Unie, maar ook in Nederland (zie paragraaf 2.3, Nationale Ontwikkelingen). Daarbij zet de toenemende polarisatie tussen bevolkingsgroepen de democratie en consensus over internationale samenwerking verder onder druk. Dit draagt bij aan een verslechterende internationale veiligheidssituatie, en maakt het lastiger om in multilateraal verband samen te werken.²⁹ Daarmee wordt overigens niet gesuggereerd dat deze traditioneel liberale (westerse) staten stelselmatig een grotere negatieve invloed hebben op de internationale rechtsorde dan bijvoorbeeld Rusland of China – zoals blijkt uit het stemgedrag van staten bij de resoluties die werden aangenomen door de AVVN in reactie op de Russische invasie van Oekraïne³⁰ – maar wel dat ondermijnende acties van staten die de internationale rechtsorde zeggen uit te (willen) dragen een groter negatief effect kunnen hebben dan acties van staten die zich altijd al meer afkeerden van de rechtsorde en haar regels. Wanneer ook die staten die de internationale rechtsorde van oudsher steunden haar niet langer uitdragen, blijft er weinig over om te verdedigen.

Deze twee ontwikkelingen verklaren echter niet alles. Er zijn ook andere ontwikkelingen die structuren in de samenleving en de internationale betrekkingen veranderen, zoals nieuwe technologieën, de opkomst en toenemende invloed van niet-staatelijke actoren zoals particuliere militaire bedrijven, nieuwe sociale media platforms en ngo's, en mondiale uitdagingen zoals klimaatverandering.³¹

2.2 Weerslag op internationale instellingen

Deze ontwikkelingen hebben een impact op het functioneren van belangrijke VN-instellingen zoals de VNVR en de internationale hoven en tribunalen zoals het Internationaal Strafhof (ISH), en in mindere mate op het Internationaal Gerechtshof (IGH).³²

Hoewel de VNVR onverminderd belangrijk is vanwege zijn mandaat om de internationale vrede en veiligheid te waarborgen, wordt deze al lange tijd geconfronteerd met grootschalige uitdagingen en kritiek. Een ervan is de verlamming door het vetorecht en de daaruit voortvloeiende impasse die ertoe leidt dat staten regelmatig unilateraal (of in coalitieverband) militair optreden en dat situaties waar sprake is van genocide, misdaden tegen de menselijkheid of oorlogsmisdaden zelden worden doorverwezen naar het ISH. Een andere uitdaging is dat de permanente leden van de VNVR uiteenlopende benaderingen aanhangen van soevereiniteit en de rol van de staat in economisch en politiek opzicht. Een derde belangrijke uitdaging voor de VNVR, die significante invloed heeft op het functioneren, komt voort uit het feit dat de VNVR geen goede afspiegeling is van de huidige machtsverhoudingen in de wereld. De hervorming van de VNVR staat al lang op de internationale agenda, maar voor verschillende machtsblokken en staten is dat geen prioriteit en zij pleiten bovendien voor andere hervormingen.³³ Het is lastig voor te stellen dat de huidige permanente leden van de Veiligheidsraad

²⁶ VN-Handvest, artikel 42.

²⁷ Literatuurstudie McGrath en Zwienenberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB, p. 17.

²⁸ Literatuurstudie McGrath en Zwienenberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB, p. 16.

²⁹ Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2019), *Nationale veiligheidsstrategie 2019*, p. 25.

³⁰ Zie: [Ukraine: General Assembly passes resolution demanding aid access, by large majority | UN News](#); [UN General Assembly votes to suspend Russia from the Human Rights Council | UN News](#).

³¹ Zie: Literatuurstudie McGrath en Zwienenberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB, p. 23-29.

³² Zie: Literatuurstudie McGrath en Zwienenberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB, p. 36.

³³ De G4, bestaande uit Duitsland, Japan, India en Brazilië, steunt het voorstel voor elk een permanente zetel. Het VK en Frankrijk steunen dit voorstel, in tegenstelling tot de VS, China en Rusland. De 'Uniting for Consensus' groep (waar onder andere Italië, Egypte, Pakistan, Mexico en Zuid-Korea lid van zijn) is tegen het permanente lidmaatschap en pleit voor langere termijn niet-permanente zetels. De Afrikaanse groep lobbyt voor toevoeging van twee Afrikaanse permanente zetels met vetomacht. Binnen de Europese Unie wordt gesproken over het creëren van een speciale EU-zetel in de VNVR. Zie: Literatuurstudie McGrath en Zwienenberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB.

(de Verenigde Staten, China, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Rusland) alle zullen instemmen met hetzelfde voorstel ter uitbreiding van het aantal permanente leden of afschaffing van het vetorecht, aangezien dit hun macht hoe dan ook zal inperken.³⁴

Ook het functioneren van het ISH wordt beïnvloed door de verhoudingen in de wereld en de impasse in de VNVR. 123 staten hebben het verdrag van het ISH (het Statuut van Rome) geratificeerd en accepteren de rechtsmacht van het ISH. De afgelopen jaren hebben twee staten zich teruggetrokken als lidstaten: Burundi (2017) en de Filipijnen (2019). Ook Gambia en Zuid-Afrika gaven in 2016 aan hun lidmaatschap van het ISH te willen opzeggen, maar hebben hier geen vervolg aan gegeven.³⁵

De enige mogelijkheid voor het ISH om een onderzoek te starten naar mogelijke oorlogsmisdaden gepleegd in een staat die het Statuut van Rome niet heeft geratificeerd of niet op ad hoc basis de rechtsmacht van het ISH aanvaardt,³⁶ is door middel van een doorverwijzing van de VNVR. Dit gebeurde voor het eerst in maart 2005, met betrekking tot de situatie in Darfoer, Sudan.³⁷ De tweede en laatste keer dat de VNVR een doorverwijzing maakte naar het ISH was in februari 2011 en betrof de situatie in Libië.³⁸ Ondanks de grootschalige conflicten die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden en nog steeds plaatsvinden, en het wijdverbreide bewijs dat er misdaden tegen de menselijkheid worden gepleegd in bijvoorbeeld Syrië, Jemen en Myanmar, heeft de VNVR sinds 2011 geen enkele situatie doorverwezen naar het ISH. De aanklager van het ISH heeft daarom op creatieve wijze naar manieren gezocht om alsnog een onderzoek te kunnen starten, bijvoorbeeld in het geval van misdaden gepleegd tegen de Rohingya. Hoewel Myanmar geen partij is bij het Statuut van Rome, is buurland Bangladesh dat wel. Door te focussen op de deportatie van de Rohingya, waarbij elementen van het misdrijf zijn gepleegd op het grondgebied van een lidstaat, Bangladesh, heeft de Pre-Trial Chamber van het ISH de aanklager geautoriseerd de misdrijven te onderzoeken die op zijn minst deels op het grondgebied van een lidstaat hebben plaatsgevonden.³⁹

Naast de problemen omtrent rechtsmacht waar het ISH mee kampt, wordt het Hof in de literatuur ook beschuldigd van politisering door een inconsistente selectie van situaties. In voorgaande jaren stelden critici voornamelijk dat het ISH buitenproportioneel zou focussen op misdaden die zijn gepleegd in en door Afrikaanse landen, de zogenaamde 'African bias.' Meer recent richt de kritiek zich vooral op de beslissing om 'politiek ingewikkelde' situaties te de-prioriteren, wat leidt tot beschuldigingen omtrent selectieve gerechtigheid en dubbele standaarden. Zo besloot hoofdaanklager Karim Khan zijn onderzoek in Afghanistan te beperken tot misdaden begaan door de Taliban en IS, en de potentiële vervolging van Amerikanen die misdaden hebben begaan in Afghanistan te laten vallen. Deze keuze, in combinatie met de Amerikaanse sancties tegen medewerkers van het ISH (tijdens het presidentschap van Trump), leidt sommige academici ertoe te concluderen dat het ISH een situatie creëert waar, als je samenwerking moeilijk maakt, of zelfs het ISH nadrukkelijk tegenwerkt, onder kritisch onderzoek uit kunt komen. Dit ondermijnt uiteindelijk de positie van het ISH.⁴⁰

Andere uitdagingen die worden gesignaleerd in de literatuur zijn de afhankelijkheid van het ISH van samenwerking met staten en een gebrek aan handhavingsbevoegdheid. Dit is zichtbaar wat betreft het niet naleven of uitvoeren van internationale arrestatiebevelen,⁴¹ en de moeilijkheden omtrent bewijsvergaring.⁴²

Het IGH lijkt het minst te worden beïnvloed door de crisis in het internationale stelsel en de huidige machtsverhoudingen. Het Hof heeft de afgelopen jaren internationale aandacht gekregen met spraakmakende uitspraken die voornamelijk betrekking hebben op territorium, nationale grenzen, rechten op natuurlijke

³⁴ Literatuurstudie McGrath en Zwienenberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB, p. 36-40.

³⁵ Literatuurstudie McGrath en Zwienenberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB, p. 45.

³⁶ Statuut van Rome, art. 12(3). Zo erkende Oekraïne in 2015 de rechtsmacht van het ISH, wat het mogelijk maakt dat het ISH oordeelt over ernstige misdaden die zijn gepleegd in Oekraïne sinds februari 2014. <https://www.icc-cpi.int/news/ukraine-accepts-icc-jurisdiction-over-alleged-crimes-committed-20-february-2014>.

³⁷ VNVR-resolutie 1593 (31 maart 2005).

³⁸ VNVR-resolutie 1970 (26 februari 2011).

³⁹ [Bangladesh/Myanmar \(icc-cpi.int\)](https://www.icc-cpi.int/Bangladesh/Myanmar).

⁴⁰ Literatuurstudie McGrath en Zwienenberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB, p. 45; Anderson (2021), *Afghanistan: a war of positions at the ICC*.

⁴¹ Literatuurstudie McGrath en Zwienenberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB, p. 46.

⁴² Interview expert; Literatuurstudie McGrath en Zwienenberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB, p.46.

hulpbronnen, internationale mensenrechten en de uitoefening van universele jurisdictie over misdaden tegen de menselijkheid. Kritiek op het IGH heeft vooral betrekking op het gebrek aan handhavingsbevoegdheid en naleving en acceptatie van (bindende) uitspraken.⁴³

Als gevolg van de problemen die worden ondervonden bij het handhaven van internationaal strafrecht en in het bijzonder de inactiviteit van de VNVR in het geval van conflictsituaties, hebben enkele staten in samenwerking met internationale en non-gouvernementele organisaties gezocht naar alternatieve manieren om actie te kunnen nemen in conflictsituaties. Middels de Mensenrechtenraad en de Algemene Vergadering van de VN zijn bijvoorbeeld mechanismes opgericht die bewijs verzamelen en consolideren over misdaden gepleegd in Syrië en Myanmar, met het oog op mogelijke berechting door nationale of internationale procedures.⁴⁴ Ook Nederland is voorstander van dergelijke mechanismes en steunt deze actief.

2.3 Nationale ontwikkelingen

Dat er in de westerse wereld sprake is van een verlies van vertrouwen in het huidige internationale systeem is ook in Nederland zichtbaar. In 2010 schreef de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) nog dat “er geen enkele politieke partij in Nederland [is] die bereid of in staat is om [een] autonome route te bepleiten en vorm te geven.”⁴⁵ Ruim een decennium later schrijft de Raad van State dat in Nederland “een zekere ambivalentie [is] waar te nemen in de houding ten opzichte van de internationale rechtsorde.”⁴⁶ In verschillende verkiezingsprogramma’s wordt bijvoorbeeld gepleit voor vertrek uit de Europese Unie en andere internationale organisaties.⁴⁷ Ook de VVD, die geen autonome route bepleit en multilaterale samenwerking voorstaat, stelt in zijn verkiezingsprogramma dat ingezet zal worden op militair ingrijpen “desnoods zonder resolutie van de VN-Veilighedsraad (...) als dat voor de veiligheid of belangen van Nederland en bondgenoten nodig is, zodat we ons beleid niet laten dicteren door een Chinees of Russisch veto.”⁴⁸ Dit voorstel gaat in tegen het systeem van collectieve veiligheid zoals dat in 1945 is opgezet.

De Raad van State geeft in haar beschouwing bij het jaarverslag over 2021 aan dat het openlijk negeren van de ‘spelregels’ de geloofwaardigheid van internationale afspraken ondermijnt en daarmee de slagkracht van de internationale rechtsorde. Daarbij geldt “dat staten niet alleen met hun eigen belang rekening kunnen houden, maar ook met die van de staten waarmee zij afspraken hebben gemaakt.”⁴⁹ Zoals de Raad van State ook onderkent, kan deze ambivalente houding van de politiek richting internationale samenwerking en de internationale rechtsorde het draagvlak ervoor onder burgers ondergraven.⁵⁰ “Veel burgers voelen zich verloren in de internationale rechtsorde, of ervaren deze zelfs als een bedreiging van buitenaf.”⁵¹ Dit is zichtbaar in de stijging van het aantal aanhangers van populistisch, nationalistisch en niet-liberaal gedachtegoed in Nederland. Daarnaast wijzen bepaalde groepen binnen de samenleving fundamentele aspecten van de democratische rechtsstaat af.⁵² Dit is in lijn met onderzoek waaruit blijkt dat het percentage mensen dat aangeeft in een democratie te willen leven wereldwijd afneemt, en een kleine meerderheid ontevreden is met de manier waarop de democratie in het land waar ze wonen, functioneert.⁵³ In de midterm review van de Nationale Veiligheidsstrategie schrijft de NCTV dat ook in Nederland polarisatie en onbehagen “latent aanwezig” zijn, en mogelijk op termijn “de sociale cohesie kunnen aantasten, anti-overheidssentimenten doen toenemen en kunnen zorgen voor het verminderen van het vertrouwen in de

⁴³ Literatuurstudie McGrath en Zwienenberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB, p. 40-43.

⁴⁴ Zie: Literatuurstudie McGrath en Zwienenberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB, p. 54-62.

⁴⁵ Hiermee wordt bedoeld dat landen zo veel mogelijk onafhankelijk van internationale organisaties opereren en uit bijvoorbeeld de EU zouden stappen. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2010), rapport nr. 85: *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van het Nederlandse buitenlandbeleid*.

⁴⁶ Raad van State (2022), *Jaarverslag 2021, Beschouwing*, p. 3.

⁴⁷ Verkiezingsprogramma PVV 2021-2025; Verkiezingsprogramma FvD 2021-2025; Verkiezingsprogramma BIJ1 2021-2025.

⁴⁸ De SGP neemt een vergelijkbare positie in. Zie: <https://sgp.nl/standpunten/verenigde-naties>.

⁴⁹ Raad van State (2022), *Jaarverslag 2021, Beschouwing*, p. 11.

⁵⁰ Raad van State (2022), *Jaarverslag 2021, Beschouwing*, p. 13.

⁵¹ Raad van State (2022), *Jaarverslag 2021, Beschouwing*, p. 10.

⁵² Nationale veiligheidsstrategie 2019, p. 21.

⁵³ Literatuurstudie McGrath en Zwienenberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB.

overheid en instituties.” Op de langere termijn zou dit kunnen leiden tot “het aantasten en ondermijnen van de principes van de democratische rechtsstaat en open samenleving.”⁵⁴

2.4 Weerslag van de ontwikkelingen op het beleid van BZ

Ten eerste zorgt de globale machtsverschuiving van het westen naar het oosten ervoor dat Nederland vaker met situaties geconfronteerd wordt, en zal blijven worden, die niet in lijn zijn met de Nederlandse belangen of Nederlandse interpretaties van normen en waarden zoals soevereiniteit en mensenrechten. Nederland heeft beperkte invloed op deze mondiale machtsverschuiving. Deze en andere ontwikkelingen maken het realiseren van de Nederlandse ambities tot een ingewikkelde opgave. BZ kan zich wel strategisch aanpassen aan dergelijke ‘gegevenheden’, en bepalen wat de parameters zijn bij de uitvoering van het buitenlandbeleid.⁵⁵

Bij het ontwikkelen en uitvoeren van het ‘internationale rechtsordebeleid,’ of het buitenlandbeleid meer in het algemeen, is het ook van belang dat er voldoende aandacht is voor de samenhang tussen nationale en internationale ontwikkelingen. Te vaak wordt door de verschillende vakdepartementen alleen naar hun eigen verantwoordelijkheden gekeken, waardoor de samenhang in het beleid mist. Het ministerie van Buitenlandse Zaken richt zich, zoals verwacht, op het ontwikkelen, coördineren en uitvoeren van het buitenlandbeleid: dat wat Nederland in het buitenland wil bereiken. Tegelijkertijd hebben de huidige binnenlandse aangelegenheden een effect op de geloofwaardigheid en effectiviteit van deze Nederlandse activiteiten in het buitenland.⁵⁶ Zo wordt het voor BZ ingewikkelder om in multilateraal verband samen te werken wanneer een significant deel van de Nederlandse bevolking dit beschouwt als ondemocratisch en schadelijk. Wanneer staten er echter voor kiezen om slechts nog in hun eigen nationale belang te handelen, en weigeren water bij de wijn te voegen, ondermijnen zij de autoriteit en het functioneren van multilaterale instellingen, en daarmee potentieel hun eigen lange termijn belangen.⁵⁷ Daarbij laat de huidige “golf van autocratisering”⁵⁸ en de ontevredenheid met het functioneren van de democratie zien dat er een reëel alternatief voor de democratische rechtsstaat bestaat. Eerder werd weleens geopperd dat dit niet het geval was en dat het “westerse model van de liberale democratie” de laatste vorm van menselijk bestuur zou zijn.⁵⁹ De toename in het aantal burgers dat autocratische systemen als aantrekkelijk alternatief voor de liberale democratie beschouwt, sterkt antidemocratische leiders buiten het westen in de koers die ze volgen. De binnenlandse problemen waar westerse democratieën de afgelopen jaren mee te maken kregen, gecombineerd met het feit dat traditioneel liberale grootmachten zoals het VK en de VS zich tot op zekere hoogte afkeerden van het liberalisme en multilateralisme, zorgen er bovendien voor dat het ingewikkelder is geworden om het internationale liberale gedachtegoed te ‘verkopen’ aan de rest van de wereld.⁶⁰ Hoewel de oorlog in Oekraïne aantoont dat het Westen nog steeds samen kan en wil werken, is het onduidelijk hoe ver het Westen hierin wil gaan. Binnen de Europese Unie en de NAVO heerst overeenstemming over een scherpe veroordeling daarvan, maar bestaan ook uiteenlopende ideeën over hoe het beste met de oorlog kan worden omgesprongen.

Met betrekking tot het overkoepelende doel van de inzet – het versterken of bevorderen van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde – is het van groot belang om in het vizier te houden dat het systeem daadwerkelijk in staat moet zijn om mondiale problemen op te lossen. De toename in het aantal stemmen voor nationalistische (of anti-internationale) partijen – in binnen- en buitenland – is een indicatie dat veel burgers zich verloren voelen in de internationale rechtsorde. Deze gevoelens moeten serieus worden genomen.⁶¹ Als internationale afspraken en verdragen alleen handel en zakelijke belangen beschermen, kan niet verwacht worden dat burgers zich zonder kritiek achter de internationale rechtsorde scharen. Zoals de Raad van State schrijft is de internationale rechtsorde minder ontwikkeld “waar het gaat om de bevordering

⁵⁴ Nationale veiligheidsstrategie Mid Term Review 2021, p. 12.

⁵⁵ WRR, aan het buitenland gehecht, p. 55-56; Zie ook IOB (2021), *Verbeter de verbinding – Evaluatie internationaal cybersecuritybeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken*.

⁵⁶ Interviews medewerkers BZ.

⁵⁷ Literatuurstudie McGrath en Zwienenberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB; Raad van State (2022), *Jaarverslag 2021, Beschouwing*.

⁵⁸ Lührmann and Lindberg (2020), p. 9.

⁵⁹ Fukuyama (1989), *The end of history*.

⁶⁰ Literatuurstudie McGrath en Zwienenberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB.

⁶¹ Raad van State (2022), *Jaarverslag 2021, Beschouwing*, p. 10.

van sociale rechten en de bescherming van de positie van werknemers.”⁶² De combinatie van de ambivalente of zelfs wantrouwende houding van regering en parlement met betrekking tot de internationale rechtsorde, en tegelijkertijd de eenzijdigheid waarmee gesproken wordt over de verworvenheden zonder oog te hebben voor burgers die vooral de keerzijde van mondialisering ervaren, zorgen ervoor dat een grote groep burgers niet overtuigd is van het belang van internationale samenwerking en gemaakte afspraken. “De internationale rechtsorde is niet alleen vóór [burgers], maar ook van hén. Het is niet genoeg burgers het belang ervan uit te leggen; aan hen moet ook daadwerkelijk een stem worden gegeven.”⁶³

Het is een bijzondere uitdaging voor het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar ook voor de regering en het parlement, om in een periode die steeds minder gekenmerkt wordt door samenwerking en steeds meer door wantrouwen – tussen staten onderling maar ook tussen burgers en overheden – concrete resultaten te behalen die een bijdrage kunnen leveren aan het versterken van de internationale rechtsorde. Dit vereist een lange adem, een blik op de (verre) toekomst en oog voor de fundamentele waarden en grondbeginselen van internationale samenwerking en de internationale rechtsorde.⁶⁴ Zoals de Raad van State aangeeft: “In dat draagvlak moet juist worden geïnvesteerd. Onze internationale rechtsorde moet niet alleen worden gedragen, maar ook worden uitgedragen.” De oorlog in Oekraïne laat zien dat dit, misschien wel meer dan ooit, nodig is.

⁶² Raad van State (2022), *Jaarverslag 2021, Beschouwing*, p. 13.

⁶³ Raad van State (2022), *Jaarverslag 2021, Beschouwing*, p. 13.

⁶⁴ Raad van State (2022), *Jaarverslag 2021, Beschouwing*, p. 12.

3. Ontwikkeling van het beleid

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen van de evaluatie gepresenteerd over de *ontwikkeling van het beleid*. Er wordt geconstateerd dat er, net als in het verleden, in de afgelopen evaluatieperiode geen overkoepelend beleid is ontwikkeld ten aanzien van de internationale rechtsorde. Ook worden een aantal hieraan gerelateerde bevindingen besproken.

3.1 Overkoepelende visie en duidelijk beleid ontbreken

In 2015 luidde de conclusie van de vorige IOB-evaluatie van het internationale rechtsordebeleid dat “een overkoepelende visie op de vraag hoe vorm te geven aan de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde ontbreekt.”⁶⁵ De aanbeveling om een kabinetsbrede visie onder leiding van BZ op te stellen werd niet opgevolgd, omdat daar op hoog-ambtelijk en politiek niveau geen noodzaak toe werd gezien.⁶⁶ In de kabinetsreactie werd wel aangegeven dat de focus van de Nederlandse inzet is te vatten in vier pijlers,⁶⁷ en dat de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde als een rode draad door het Nederlandse buitenlandbeleid loopt.⁶⁸ Ook werd aangegeven dat het kabinet in zowel toekomstige Memories van Toelichting als in andere relevante beleidsdocumenten de overkoepelende inzet op de bevordering van de internationale rechtsorde zichtbaarder zou maken.⁶⁹

‘De internationale rechtsorde’ werd de afgelopen jaren inderdaad in een aantal beleidsnotities van BZ genoemd: de Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking-nota en de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie refereren aan grondwetsartikel 90.⁷⁰ Ook in de nieuwe beleidsbrief Buitenlandse Zaken uit maart 2022 wordt de bevordering van de internationale rechtsorde benoemd als een van de doelen van het buitenlandbeleid.⁷¹ Daarnaast is het versterken en handhaven van internationale normen en regelgeving een van de vier hoofddoelen van het Nederlandse beleid voor wapenbeheersing,⁷² alsmede een van de doelen van het internationaal cybersecuritybeleid van BZ.⁷³ Ook in artikel 1 van de Memories van Toelichting bij de begroting van BZ wordt het bevorderen van een goed functioneren internationale rechtsorde als overkoepelend doel benoemd. Het artikel bestaat uit drie onderdelen: (1.1) goed functionerende internationale instellingen, (1.2) bescherming en bevordering van mensenrechten en (1.3) gastlandbeleid. Wat er precies wordt verstaan onder artikel 1.1, waar de inzet op de internationale rechtsorde onder valt, wordt nergens helder uitgewerkt. Ook in de hierboven genoemde beleidsnota’s en -brieven is dat niet het geval.

IOB concludeert daarom ook nu weer dat een specifiek ‘internationale rechtsordebeleid’ ontbreekt.

Gebrek aan strategische sturing en onduidelijke prioriteiten

IOB constateert dat er wel behoefte is aan houvast en structuur. Gedurende de evaluatieperiode zijn twee (interne) papers opgesteld om meer helderheid en samenhang te krijgen, zie tabel 1. Dit kwam beide keren voort uit de wens van het middenmanagement van DMM om een duidelijk kader te kunnen schetsen, medewerkers beter te kunnen sturen en de samenhang tussen verschillende thema’s te versterken.⁷⁴ De papers bouwden voort op de kabinetsreactie op de vorige IOB-evaluatie, maar hoewel een poging werd gedaan om de inzet van verschillende directies ten behoeve van de internationale rechtsorde met elkaar te verbinden, zijn ze niet intern vastgesteld en daardoor ook niet bekend binnen andere directies van BZ. Zelfs

⁶⁵ Vreedzame geschillenbeslechting en strijd tegen straffeloosheid, IOB (2015), p. 13.

⁶⁶ Interviews medewerkers BZ.

⁶⁷ 1) het opvullen van leemtes in de internationale rechtsorde, 2) het agenderen van nieuwe ontwikkelingen, 3) het versterken van het multilaterale stelsel, 4) het positioneren van Nederland als gastland van internationale organisaties.

⁶⁸ TK, 31271 no. 22 (2015-2016), p. 2.

⁶⁹ TK, 31271 no. 22 (2015-2016), p. 2.

⁷⁰ Daarbij is het opvallend dat in zowel de GBVS als de BHOS-nota het grondwetsartikel incorrect wordt geciteerd, namelijk als de “bevordering van de internationale rechtsorde” in plaats van het correct geformuleerde: *de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde*. Zie: GBVS 2018, p. 38 “Het kabinet heeft een grondwettelijke taak om zich in te zetten voor de bevordering van de internationale rechtsorde.” BHOS 2018, p. 92 “conform onze Grondwettelijke opdracht de internationale rechtsorde te bevorderen.”

⁷¹ [Kamerbrief over het beleid van Buitenlandse Zaken | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#) Ook in deze brief wordt het grondwetsartikel incorrect geciteerd als ‘bijdrage aan de bevordering van de internationale rechtsorde.’

⁷² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationale-vrede-en-veiligheid/internationaal-beleid-wapenbeheersing>

⁷³ Zie IOB (2021), *Verbeter de verbinding – Evaluatie internationaal cybersecuritybeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken*, p. 19.

⁷⁴ Interviews medewerkers BZ.

niet alle medewerkers van het DMM-cluster waar de papers werden opgesteld, zijn ermee bekend. Hierdoor blijft het voor veel (betrokken) beleidsmedewerkers onduidelijk wat 'het internationale rechtsordebeleid' van BZ nu precies inhoudt en waarop wordt gestuurd. In interviews wordt regelmatig aangegeven dat ook de hoge werkdruk, tekort aan capaciteit, gebrek aan ervaring en het feit dat de internationale rechtsorde een 'containerbegrip en een duizendkoppig terrein is' waar iedereen iets anders in ziet, ten grondslag liggen aan het gebrek aan strategische kaders en samenhang.⁷⁵ Het huidige middenmanagement van DMM heeft aangegeven bezig te zijn met het opstellen van een beleidsdocument dat mensenrechten, rechtsorde en democratie met elkaar verbindt, gebaseerd op artikel 1 van de Memorie van Toelichting. Dit zal uitmonden in een nieuwe mensenrechtnota in het derde kwartaal van 2022.⁷⁶

Tabel 1: overzicht interne papers DMM

Jaar	Thema's internationale rechtsordebeleid
2019	Versterking multilateralisme, ontwikkeling internationaal recht, preventie, vreedzame geschillenbeslechting, strijd tegen straffeloosheid/accountability
2021	Preventie, accountability, peacekeeping
2022 (niet afgerond)	Democratie, <i>rule of law</i> , mensenrechten

Bron: interne papers DMM

De vijf prioriteiten die in het paper uit 2019 worden genoemd hebben als uitgangspunt gediend bij het opstellen van de ToR van deze evaluatie. Aangezien tijdens het onderzoek is gebleken dat deze papers in de praktijk niet leidend zijn geweest voor de inzet, is besloten om minder te focussen op deze vijf onderwerpen. Ter informatie worden ze hieronder wel kort toegelicht. Ook komen ze terug bij de bespreking van de casestudies.

Tabel 2: intern geformuleerde prioriteiten internationale rechtsorde

Prioriteit	Belangrijkste aandachtspunten	Uitvoerders
Versterking multilateralisme	In alle relevante fora steun uitspreken voor effectief multilateralisme; steun voor de VN-Hervormingsagenda, inclusief de hervorming van de Veiligheidsraad. Aandacht voor de hervorming van peacekeeping operaties, aanpak van Sexual Exploitation, Abuse and Harassment (SEAH). Sinds 2021: inzet ten behoeve van het 'fit for purpose' maken van het multilaterale systeem.	BZ-brede exercitie. Externe partijen zoals The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS) (via subsidie Progress).
Ontwikkeling internationaal recht	Het opvullen van leemtes in het internationaal recht en de verdere ontwikkeling van het beheer van de internationale ruimte met speciale aandacht voor Antarctica, oceanen, de kosmische ruimte en het cyberdomein, maar ook klimaat/milieu; chemische, biologische, radiologische en nucleaire ontwapening, en autonome wapensystemen. De inzet vindt zowel plaats in Den Haag als bij de Zesde Commissie van de VN.	Binnen BZ: DJZ/IR, PVNY en per thema belegd bij relevante directies. Andere departementen/overheidsinstanties: Defensie, J&V, Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV), Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV). Externe partijen zoals Asser Instituut (middels subsidies).

⁷⁵ Interviews medewerkers BZ.

⁷⁶ [Kamerbrief over het beleid van Buitenlandse Zaken | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Preventie	Responsibility to Protect (R2P) (zie H. 4 Uitvoering van het beleid) <i>early warning, early action</i> (en sancties).	Binnen BZ: DMM, DVB, DSH. Binnen overheid: Defensie. Externe partijen zoals Global Center for the Responsibility to Protect middels subsidies.
Vreedzame geschillenbeslechting	Het uitbreiden van het aantal staten dat de verplichte rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof (IGH) erkent; het minimaliseren van het aantal voorbehouden bij het erkennen van de verplichte rechtsmacht; ⁷⁷ het bevorderen van het gebruik van ad-hoc jurisdictie van het IGH; het aanmoedigen van staten om de verplichte rechtsmacht van andere hoven en tribunalen te aanvaarden; ⁷⁸ het steunen van Roemeens initiatief. ⁷⁹ Daarnaast wordt bij verdragsonderhandelingen van (multilaterale) verdragen ook gepleit voor het opnemen van een clausule over rechtsmacht van het IGH of een ander hof. ⁸⁰	Binnen BZ: DJZ/IR, DMM.
Strijd tegen straffeloosheid / accountability (zie ook tekst box op pagina 21)	De versterking van de rol van het Internationaal Strafhof (ISH) door uitbreiding van verdragspartijen bij het Statuut van Rome, beschermen van de onafhankelijkheid van het ISH, vergroten van de effectiviteit van het ISH, meer samenwerking tussen het ISH en verdragspartijen; andere accountability mechanismes zoals bewijsgaringsmechanismes. In de praktijk ligt de laatste jaren meer nadruk op inhoudelijke inzet (zie H. 4 bevindingen uitvoering).	Binnen BZ: DMM/MP, DJZ/IR. Binnen overheid: J&V.

Bron: intern paper DMM

Uit de evaluatie blijkt dat er, als gevolg van het ontbreken van een duidelijk beleid, ook een gebrek is aan duidelijke prioriteitstelling, met uitzondering van één enkel onderwerp (*accountability* of 'strijd tegen straffeloosheid'). De inzet is vooral reactief en gericht op zichtbaarheid. 'Succesvolle' dossiers komen veelal tot stand naar aanleiding van initiatieven van buiten het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit geldt bijvoorbeeld voor de vier dossiers waar deze evaluatie op inzoomt.

- Het idee voor MVRUIM is afkomstig van medewerkers van het Openbaar Ministerie.
- Het idee voor de sancties tegen mensenhandelaren in Libië kwam van een gedetacheerde medewerker van het OM die werkzaam was op de ambassade in Rome.
- De resolutie die ten grondslag lag aan de oprichting van het IIIM is afkomstig van Liechtenstein en Qatar.

⁷⁷ Hiermee is opvolging gegeven aan een van de aanbevelingen van de vorige IOB-evaluatie naar het internationale rechtsordebeleid waarin werd geconcludeerd dat het entameren van een discussie over het inperken van voorbehouden bij de erkenning van de rechtsmacht van het IGH de rol van het Hof bij vreedzame geschillenbeslechting zou versterken. Zie: IOB Evaluatie 'Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid', p. 19.

⁷⁸ Interne documenten BZ.

⁷⁹ Het Roemeense ministerie van BZ lanceerde in november 2021 de 'Declaration for the Promotion of Jurisdiction of the International Court of Justice'. Nederland was één van de negen staten die de verklaring ondertekenden. Zie:

http://www.mae.ro/sites/default/files/file/declaration_on_promoting_the_jurisdiction_of_the_international_court_of_justice.pdf

⁸⁰ Interviews medewerkers BZ.

- De IGH-zaak tegen Myanmar is aangebracht door Gambia, en het idee om een vergelijkbare stap te zetten is afkomstig van de Tweede Kamer.

Door het ontbreken van een strategisch plan bepaalt BZ niet zelf de koers, maar blijft zij afhankelijk van initiatieven die zich aandienen. En hoewel de evaluatie laat zien dat BZ de afgelopen jaren goed is ingesprongen op kansrijke initiatieven ende dossiers zelf niet onlogisch zijn binnen de inzet op internationale rechtsorde is het lastig te bepalen waar precies naartoe wordt gewerkt en of andere dossiers misschien beter zouden passen.

Ook blijkt uit interviews met betrokken medewerkers van DJZ/IR en DMM/MP dat de twee directies tot op zekere hoogte van mening verschillen over wat de prioriteiten van het beleid zouden moeten zijn. In principe maakt DMM/MP het beleid en is DJZ/IR verantwoordelijk voor juridische advisering. In de praktijk wordt echter veel gesteund op de kennis van DJZ/IR, die de afgelopen jaren meer inhoudelijk betrokken is geraakt bij beleidskwesties (zie ook bevinding ‘er is bij beleidsdirecties een gebrek aan kennis over de internationale rechtsorde’). DMM/MP is meer gericht op het functioneren van de internationale hoven en tribunalen en de thematische inzet op accountability en minder op het (strategisch) inzetten van de volkenrechtelijke expertise die DJZ/IR (en Nederland meer in het algemeen) in huis heeft.

Bij de ontwikkeling van beleid lijkt soms te worden vergeten dat Nederland een belangrijke speler is op het terrein van (de ontwikkeling van) het internationaal recht. Voorbeelden hiervan zijn: de constructieve inzet in de Zesde Commissie van de VN, hoogwaardige adviezen van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV),⁸¹ de subsidies die worden verstrekt aan externe partijen ten behoeve van de ontwikkeling van het recht op speciale deelreinen (zoals over autonome wapensystemen) en (in meer detail) de MVRUIM-casus. Mede dankzij zijn rijke legalistische geschiedenis heeft Nederland internationaal veel aanzien op dit thema.⁸² Experts, en ook DJZ/IR, stellen dat BZ meer en strategischer gebruik zou kunnen, of moeten, maken van de expertise die Nederland heeft op het gebied van internationaal recht en de internationale rechtsorde. Dit zou bijvoorbeeld gedaan kunnen worden door in te zetten op het benoemd krijgen van Nederlandse rechters bij het Internationaal Strafhof of het Internationaal Gerechtshof, of een Nederlandse expert bij de International Law Commission.⁸³

Termen van ‘het internationale rechtsordebeleid’ door elkaar gebruikt

Zoals eerder beschreven bestaat er geen eenduidige definitie van ‘de internationale rechtsorde’ waar nationaal of internationaal overeenstemming over bestaat.⁸⁴ Ook bij BZ is er geen werkdefinitie van ‘de internationale rechtsorde’, waardoor iedereen er een eigen invulling aan geeft: van de bevordering van mensenrechten, samenwerking met de NAVO, alles in VN-verband, in EU-verband, tot het promoten van het Internationaal Strafhof.⁸⁵

Wat ‘accountability’ inhoudt – volgens veel geïnterviewden het centrale thema van de afgelopen jaren op het gebied van de internationale rechtsorde – is ook niet duidelijk. In interne documenten en in de Mensenrechtenrapportages worden ‘accountability’ en ‘strijd tegen straffeloosheid’ regelmatig door elkaar gebruikt.⁸⁶ In sommige interviews wordt dan ook gesteld dat accountability en de strijd tegen straffeloosheid hetzelfde zijn, dat de ene term slechts een vertaling van de andere is.⁸⁷ Anderen benadrukken juist dat de strijd tegen straffeloosheid en accountability *niet* hetzelfde zijn, omdat het laatste veel meer omvat dan berechting.⁸⁸ Ook verwarrend is dat de term accountability binnen BZ ook in andere contexten wordt gebruikt

⁸¹ Zo bracht de CAVV in juni 2019 een advies uit over ontwerprichtlijnen van de ILC over de bescherming van de atmosfeer. In 2020 werd door de CAVV geadviseerd over de ontwerpbeginnselen van de ILC over de bescherming van het milieu in relatie tot gewapend conflict. Nederland heeft schriftelijk commentaar geleverd op de ontwerpbeginnselen.

⁸² Interviews medewerkers BZ; externe ngo’s; experts.

⁸³ Interviews medewerkers BZ. Er is nog nooit een Nederlandse rechter bij het ISH benoemd. Van 1997 tot 2006 was Pieter Kooijmans rechter bij het IGH. Drie Nederlanders waren lid van de ILC, 1949-1961, 1967-1976, 1977-1986.

⁸⁴ Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2019), *Internationale Rechtsorde* als zesde Nationaal Veiligheidsbelang.

⁸⁵ Interviews medewerkers BZ.

⁸⁶ Interne documenten BZ.

⁸⁷ Interviews medewerkers BZ.

⁸⁸ Interviews medewerkers BZ.

en aan andere onderwerpen wordt gekoppeld. Voorbeelden zijn het Accountability fonds van de directie Sociale Ontwikkelingen (DSO), het schuldenbeleid en de versterking van de institutionele structuur van de Internationale Financiële Instellingen.⁸⁹

Opvallend is verder dat het mensenrechtenbeleid en de bredere inzet ten behoeve van het versterken van de internationale rechtsorde niet duidelijk van elkaar worden gescheiden. Het mensenrechtenbeleid is onderdeel van artikel 1 'versterkte internationale rechtsorde', maar de zesde prioriteit van het

mensenrechtenbeleid werd in de jaarlijkse Mensenrechtenrapportage tot en met 2020 benoemd als 'bevordering internationale rechtsorde/strijd tegen straffeloosheid'.⁹⁰ In 2021 werd een intern resultatenkader opgesteld voor het mensenrechtenbeleid, waarbij 'international accountability for the most serious crimes' de zesde prioriteit is.⁹¹ Dit impliceert dat het bevorderen van de internationale rechtsorde wordt gezien als bijkomende zaak van het mensenrechtenbeleid (en dus niet op zichzelf staat). De manier waarop 'bevordering internationale rechtsorde' is ingekaderd, en het door elkaar gebruiken van verschillende termen/het gebruiken van termen met dubbele betekenissen, dragen niet positief bij aan het ontwikkelen van helder beleid. Ook in de recente beleidsbrief Buitenlandse Zaken lijkt de internationale rechtsorde gezien te worden als een onderdeel van het mensenrechtenbeleid en beperkt te worden tot de strijd tegen straffeloosheid.⁹² Daardoor wordt de grondwettelijke verplichting, de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde, beperkt uitgelegd. Naast het bestrijden van straffeloosheid wordt de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bijvoorbeeld ook bevorderd door het ontwikkelen van nieuwe rechtsgebieden, of door in te zetten op het bevorderen van sociale rechten en de bescherming van de positie van werknemers.⁹³



Figuur 1. visueel schema van relatie mensenrechtenbeleid en internationale rechtsorde

3.2 Gebrek aan kennis over de internationale rechtsorde

Wat betreft de ontwikkeling van beleid is het ook opvallend dat er bij beleidsmedewerkers binnen DMM, maar ook bij andere directies, een gebrek is aan inhoudelijke kennis op het gebied van de internationale rechtsorde. Kennis over zowel de verschillende internationaalrechtelijke mogelijkheden, als de technisch-juridische kennis, zijn voornamelijk te vinden bij DJZ/IR, de afdeling die verantwoordelijk is voor juridische advisering en in theorie niet betrokken is bij het ontwikkelen van beleid. Gedurende de onderzoeksperiode was er ook sprake van meerdere en snelle personele wisselingen bij DMM/MP, waardoor institutioneel geheugen en opgebouwde kennis verloren zijn gegaan. In de praktijk wordt dan ook veel gesteund op de kennis van DJZ/IR.

Uit interviews met departementen die regelmatig samen werken met BZ, alsmede met ngo's en experts, komt naar voren dat er bij de beleidsdirecties van BZ bijvoorbeeld vaak inhoudelijke kennis ontbreekt over de mogelijkheden en vereisten om 'accountability' te bereiken.⁹⁴ Dit is voor externen extra opvallend omdat Nederland internationaal bekend staat om zijn lange traditie op het gebied van internationaal recht (en dit ook graag benoemt), maar in direct contact met beleidsdirecties van BZ deze expertise niet wordt teruggezien.⁹⁵ Aan internationaal juridische onderwerpen wordt dan ook weinig aandacht besteed in opleidingstrajecten. Tekenend hiervoor is dat er bij de Academie voor Internationale Betrekkingen, waar al het leeraanbod van BZ is gebundeld, geen training beschikbaar is over internationale rechtsorde, hoven en tribunalen of accountability. Bij de Opleiding Ambtenaar Internationaal Beleid wordt wel aandacht besteed aan het onderwerp, maar minimaal. Dit geldt ook voor de opleiding Internationaal Beleidsmedewerker Buitenlandse Zaken (IBBZ). Bovendien wordt hierin vooral ingegaan op de institutionele aspecten van de hoven en tribunalen, en wordt er geen tot weinig duiding geboden op inhoudelijke thema's.⁹⁶ Bij het ministerie van

⁸⁹ Interview medewerker BZ; intern document BZ; Rijksportaal.

⁹⁰ Sinds 2021 is het weer alleen 'strijd tegen straffeloosheid'.

⁹¹ Intern document BZ.

⁹² Kamerbrief | 08-03-2022 Kamerbrief over het beleid van Buitenlandse Zaken.

⁹³ Raad van State (2022), *Jaarverslag 2021, Beschouwing*, p. 13.

⁹⁴ Interviews medewerkers BZ, medewerkers andere ministeries, experts.

⁹⁵ Interviews medewerkers BZ.

⁹⁶ Website AIB; interview medewerker BZ.

Defensie wordt bijvoorbeeld wel een cursus Internationale Rechtsorde aan nieuwe beleidsmedewerkers aangeboden.⁹⁷

3.3 Onvoldoende samenhang, onvoldoende coördinatie

In de kabinetsreactie op de vorige IOB-evaluatie werd aangegeven dat de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde ‘als een rode draad door het Nederlandse buitenlandbeleid loopt.’⁹⁸ Figuur 2 geeft een schematisch overzicht van de belangrijkste uitvoerders van het ‘internationale rechtsordebeleid’ van BZ. Elke gele bol representeert een BZ-directie; de inzet van regiodirecties wordt hierbij niet meegenomen. De directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten (DMM) is als budgethouder van artikel 1 ‘Versterkte internationale rechtsorde’ de coördinerende directie op dit terrein, maar zoals figuur 2 zichtbaar maakt, valt er meer inzet onder ‘het internationale rechtsordebeleid’ dan dat wat onder de verantwoordelijkheid (en coördinatie) van DMM valt. Uit dit schema blijkt ook dat naast DJZ zowel directies van de DGPZ-kant (Directie Veiligheidsbeleid (DVB)) als de DGIS-kant (Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH)) van BZ een bijdrage leveren aan de internationale rechtsorde.



Figuur 2. Overzicht van de verdeling van de internationale rechtsordebeleidsterreinen over de betrokken directies

De evaluatie laat zien dat de samenhang tussen deze thematische onderdelen beter kan en dat de inzet van de verschillende directies van BZ elkaar meer zouden kunnen versterken. Geïnterviewde beleidsmedewerkers geven aan dat het verbindende overzicht ontbreekt, en dat er een kloof bestaat tussen de ontwikkelingssamenwerking- en politieke kanten van het beleid.⁹⁹ Hierdoor worden op landenniveau (bijvoorbeeld voor Libië) niet altijd geïntegreerde beleidsafwegingen gemaakt: er wordt niet gekeken hoe of welke eventuele ontwikkelingsinitiatieven (projecten gericht op bijvoorbeeld wederopbouw na een conflict of op het thema veiligheid en rechtsorde) een positieve bijdrage kunnen leveren aan politiek-juridische activiteiten (zoals het steunen van een bewijsgaringsmechanisme), en vice versa.¹⁰⁰ Voor wat betreft accountability-initiatieven zou – ten behoeve van de effectiviteit van de inzet – rekening gehouden moeten worden met de wensen en behoeften van de lokale bevolking. Dit vraagt om het meewegen van de specifieke context van een land, waarin de politieke en ontwikkelingsperspectieven zouden moeten worden samengebracht.¹⁰¹ De meerjarenlandenstrategieën (MLS) die voor elk land (voor vier jaar) worden opgesteld en waarin een geïntegreerde afweging wordt gemaakt van de inzet op zowel diplomatiek als ontwikkelings- en handelsperspectief, zouden hierbij behulpzaam kunnen zijn.

⁹⁷ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

⁹⁸ TK, 31271 no. 22 (2015-2016), p. 2.

⁹⁹ Interviews medewerkers BZ.

¹⁰⁰ Interviews medewerkers BZ. Voorbeelden zijn Libië en Syrië: in beide landen heeft Nederland een relatief grote diplomatieke rol (gespeeld), met nadruk op accountability, maar wordt de DGIS-steun afgebouwd.

¹⁰¹ Zie bijvoorbeeld: M. de Hoon (2017), “The Future of the International Criminal Court. On Critique, Legalism and Strengthening the ICC’s Legitimacy,” *International Criminal Law Review* 17, 591-614.

3.4 Aanbevelingen

1. Formuleer een beleidskader en visie voor de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde met realistische doelen waarop gestuurd kan worden.
 - Heb daarbij aandacht voor de logische samenhang tussen verschillende onderdelen van de internationale rechtsorde zoals belegd bij verschillende directies.
 - Maak gebruik van de internationaalrechtelijke expertise die BZ in huis heeft (bij DJZ/IR), bij de ontwikkeling van het beleid.
 - Stel duidelijke definities op en zorg ervoor dat deze terminologie BZ-breed bekend wordt en ook consistent wordt gebruikt in externe communicatie.
 - Maak het verschil tussen het internationale rechtsordebeleid en het mensenrechtenbeleid helder en benoem ook de samenhang tussen de beleidsterreinen.
 - In de huidige formulering is één mensenrechtenprioriteit tegelijkertijd ook de kern van de inzet op de internationale rechtsorde. De keuze om de grondwettelijke opdracht om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen te beperken tot 'strijd tegen straffeloosheid' vereist een onderbouwing.
2. Benadruk steeds dat de grondwettelijke verplichting om de internationale rechtsorde te bevorderen een lange termijn- en breed gedragen visie vereist. Zorg ook dat dit door de ambtelijke top en de bewindspersonen van BZ, maar ook door regering en parlement, wordt uitgedragen.
3. Ontwikkel een Rijksbrede leergang internationale betrekkingen, die ingaat op de verschillende aspecten van de internationale rechtsorde. Betrek hierbij BZ'ers die werkzaam zijn in dit werkveld, maar ook *practitioners* van het ministerie van J&V, het OM, het ministerie van Defensie en andere externe partijen, met een aparte module voor het IBBZ-traject.

4. Uitvoering van ‘het beleid’

De ontwikkelingen die de afgelopen jaren op internationaal niveau hebben plaatsgevonden (zie hoofdstuk 2) maken het realiseren van de Nederlandse ambities op het terrein van de internationale rechtsorde tot een ingewikkelde opgave. Wanneer de internationale rechtsorde wordt ondermijnd, is het lastig om deze (als individueel land) te versterken. Dit hoofdstuk richt zich op de vraag in hoeverre BZ zich heeft aangepast en adequaat heeft gereageerd op internationale veranderingen en wat de belangrijkste resultaten zijn geweest van vier grote dossiers die de afgelopen jaren zijn (en nog steeds worden) uitgevoerd. Daarnaast formuleert IOB enkele procesmatige bevindingen, waaruit lessen getrokken kunnen worden die relevant zijn voor het ministerie van Buitenlandse Zaken en andere betrokken departementen.

In dit hoofdstuk concludeert IOB dat er veel is gedaan door BZ op het terrein van de internationale rechtsorde. Nederland geniet internationaal aanzien op het gebied van internationaal recht, mede dankzij de expertise van de afdeling Internationaal Recht (DJZ/IR) van de Directie Juridische Zaken, en heeft zich geprofileerd door zichtbaar en financieel initiatieven te steunen. Tegelijkertijd is er vooral ingezet op zichtbaarheid op korte termijn en minder rekening gehouden met de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde op de lange termijn.

4.1 Rekening gehouden met veranderingen in het internationale systeem

Uit interviews en interne documenten blijkt dat het lang heeft geduurd voor er bij BZ een discussie werd gestart over hoe Nederland met de crises in de multilaterale wereldorde om zou moeten gaan en hoe het zich in deze wil positioneren. Reeds in 2010 stelde de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) dat een mentale omslag vereist is om Nederlandse waarden en belangen op een nieuwe manier te beschermen, in het licht van een hybride wereld die aan veranderingen onderhevig is. De WRR stelde dat het voor een middelgroot land als Nederland zinvoller is om te bepalen *hoe* het om wil gaan met gegevens, zoals de crisis in het multilaterale stelsel en de opkomst van China, dan om te trachten om dergelijke ontwikkelingen tegen te houden. Pas wanneer de overheid deze parameters onderkent, bieden zij nieuwe kansen. Wanneer ze worden ontkend of genegeerd, vormen zij een risico.¹⁰² Toch startte BZ pas in 2019 met een aantal initiatieven die aandacht besteden aan voor Nederland ongunstige internationale ontwikkelingen. Zo werd door DMM een intern paper opgesteld, waarin verschillende mogelijkheden werden geschetst hoe Nederland om zou kunnen gaan met de multilaterale veranderingen, schreef het The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS) in opdracht van BZ een rapport over de Nederlandse belangen en het multilaterale systeem en organiseerde BZ een scenario-exercitie.¹⁰³ Geen van de initiatieven leidden tot concrete follow-up. Pas nadat de Europese Commissie in 2021 met een voorstel kwam over de bijdrage van de EU aan de versterking van het multilateralisme, besloot BZ tot een ‘nationale exercitie’ om in kaart te brengen ‘of en hoe het multilateralisme kan worden versterkt,’ of ‘fit for purpose’ kan worden gemaakt.¹⁰⁴ De nadruk ligt daarbij op het zoeken naar strategische en tactische inzet, partnerschappen en het counteren van de invloed van spoilers en autocratische staten.¹⁰⁵ Ook worden de multilaterale prioriteiten en handelingsperspectieven uitgewerkt.¹⁰⁶ In de kamerbrief over het beleid van Buitenlandse Zaken die de huidige minister van Buitenlandse Zaken in maart 2022 publiceerde, wordt niet meer gesproken over een nationale exercitie maar over een notitie. De notitie wordt in de loop van 2022 verwacht. DMM coördineert het schrijfproces.¹⁰⁷ Nederland volgt met deze exercitie het voorbeeld van andere westerse staten die zich al eerder bogen over de vraag hoe zij ervoor kunnen zorgen dat het multilaterale systeem kan worden behouden of versterkt.

¹⁰² WRR, aan het buitenland gehecht, p. 55-56.

¹⁰³ Interne documenten BZ; interviews medewerkers BZ; HCSS Global Trends (2020), *De Nederlandse Belangen en het Multilaterale Systeem*.

¹⁰⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Aanbiedingsbrief bij informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen*, 26 maart 2021; Europese Commissie, *Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad over het versterken van de bijdrage van de EU aan op regels gebaseerd multilateralisme*, 17 februari 2021; TK, 22112-3079/2021D14015 16 april 2021; TK 35 925 V Nr. 49 18 november 2021.

¹⁰⁵ Intern document BZ.

¹⁰⁶ Kamerbrief | 08-03-2022 *Kamerbrief over het beleid van Buitenlandse Zaken*.

¹⁰⁷ Kamerbrief | 08-03-2022 *Kamerbrief over het beleid van Buitenlandse Zaken*.

Alle geïnterviewde beleidsmedewerkers geven aan dat er sprake is van een crisis in het multilaterale systeem, en sommigen geven aan dat hun werk er daadwerkelijk lastiger door is geworden.¹⁰⁸ Tegelijkertijd laat de evaluatie ook zien dat BZ in de dagelijkse praktijk goed weet om te gaan met het vastlopende systeem, bijvoorbeeld door creatieve oplossingen te bedenken die het mogelijk maken resultaten te bereiken buiten de gebaande paden om. Voorbeelden van deze creatieve oplossingen zijn het oprichten van alternatieve accountabilitymechanismen om bewijs te verzamelen in gebieden waar het Internationaal Strafhof geen rechtsmacht heeft, en de totstandkoming van het MVRUIM-verdrag, buiten de VN om (zie 5.2 casestudies). In sommige gevallen is ervoor gekozen om de inzet stop te zetten of te ‘rebranden’ in reactie op veranderende internationale verhoudingen (zie tekst box 1).

Tekst box 1. Veranderende inzet in een veranderende wereld: Responsibility to Protect (R2P)

R2P is een internationale norm gericht op het tegengaan van genocide, oorlogsmisdaden, etnische zuivering en misdaden tegen de menselijkheid, en werd in 2005 unaniem aangenomen door staatshoofden en regeringsleiders tijdens de Wereldtop van de VN.¹⁰⁹ De norm bestaat uit drie pijlers: 1) eigen verantwoordelijkheid van staten, 2) assistentie van de internationale gemeenschap, 3) collectief ingrijpen wanneer een staat de eigen bevolking niet kan of wil beschermen.¹¹⁰ In 2009 stelde de regering dat Nederland een belangrijk pleitbezorger is van R2P “omdat het aansluit bij het Nederlandse streven naar de bevordering van de internationale rechtsorde en mensenrechten,”¹¹¹ en dat Nederland zich zou blijven inzetten voor de operationalisering van R2P.¹¹² De nadruk lag daarbij op de derde pijler, en in de Mensenrechtenrapportage van 2015 wordt gesteld dat “het in de komende tien jaar van groot belang [is] om R2P ook buiten de context van de VN in New York tot norm te maken.”¹¹³ Binnen de internationale gemeenschap is de afgelopen jaren echter steeds minder animo voor militair ingrijpen in geval van grootschalige mensenrechtenschendingen,¹¹⁴ bijvoorbeeld omdat uit de praktijk is gebleken dat het lastig is om van buitenaf en met militaire middelen duurzame vrede te bereiken, en vanwege de angst om in een slepend conflict te belanden.¹¹⁵ In 2018 besloot DMM daarom, en vanwege de behoefte om ‘concrete resultaten’ te bereiken en duidelijke prioriteiten te stellen de inzet op R2P af te bouwen.¹¹⁶ Vanaf 2019 wordt het R2P-dossier gezien als onderdeel van ‘preventie’, waarbij de nadruk ligt op pijler twee, en niet langer op het operationaliseren van de norm als grond voor humanitaire interventie.¹¹⁷ Ondanks de veranderende inzet (van operationalisering van een juridische norm naar ‘preventie’) valt het dossier nog steeds onder de verantwoordelijkheden van DMM. Omdat ook andere directies zich bezighouden met preventie, is DMM zoekende naar de rol die het op dit onderwerp kan innemen.¹¹⁸

4.2 Meer nadruk op inhoudelijke activiteiten gericht op ‘accountability’

In 2015 concludeerde IOB dat het internationale rechtsordebeleid een sterk institutioneel accent heeft,¹¹⁹ mede omdat Nederland gastland is voor hoven en tribunalen.¹²⁰ IOB stelde dat, vanwege deze institutionele invalshoek, andere aspecten van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde onderbelicht bleven.¹²¹

¹⁰⁸ Interviews medewerkers BZ.

¹⁰⁹ Global Centre for the Responsibility to Protect, (<https://www.globalr2p.org/what-is-r2p/>).

¹¹⁰ AIV-advies *Nederland en de responsibility to protect*, Kamerstuk 32500-V, nr. 147 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen ([officielebekendmakingen.nl](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/advies-adviescommissie/aiv-advies-nederland-en-de-responsibility-to-protect))

¹¹¹ MvT 2009, p. 44.

¹¹² Kamerstuk 32500-V, nr. 147 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen ([officielebekendmakingen.nl](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/advies-adviescommissie/aiv-advies-nederland-en-de-responsibility-to-protect))

¹¹³ Mensenrechtenrapportage 2015, p. 28.

¹¹⁴ Literatuurstudie McGrath en Zwienerberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB; gesprekken medewerkers BZ.

¹¹⁵ Interview expert.

¹¹⁶ Interne documenten BZ; interview medewerker BZ.

¹¹⁷ Interviews medewerkers BZ; interne documenten BZ.

¹¹⁸ Interviews medewerkers BZ; interne documenten BZ.

¹¹⁹ Vreedzame geschillenbeslechting en strijd tegen straffeloosheid, IOB (2015), p. 13.

¹²⁰ Al sinds de 19e eeuw en de eerste Haagse Vredesconferentie, en de oprichting van het Hof van Arbitrage, is Nederland het toneel van internationaal recht. Het belangrijkste gerechtelijke orgaan binnen de VN, het Internationaal Gerechtshof, is gevestigd in het Vredespaleis in Den Haag. Daarnaast zetelen het Kosovo Tribunaal, het restmechanismes van het Speciaal Hof voor Sierra Leone en het Restmechanisme voor de Joegoslavië- en Rwanda-tribunalen in Den Haag en is het Speciaal Tribunaal voor Libanon in Leidschendam gevestigd.

¹²¹ IOB (2015), *Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid. Beleidsdoorlichting internationale rechtsorde*, p. 13.

Ook de afgelopen jaren is Nederland actief gebleven in internationale fora, en zich blijven inzetten voor het goed functioneren van hoven en tribunalen. Tegelijkertijd is er sprake van meer inhoudelijke inzet op *accountability*, het ‘centrale onderwerp’ van het internationale rechtsordebeleid volgens veruit de meeste geïnterviewde medewerkers van BZ. Op dit onderwerp zouden concrete resultaten te behalen zijn en BZ heeft hier dan ook actief op ingezet.¹²² Voorbeelden hiervan zijn de aansprakelijkstelling van Syrië voor grove mensenrechtenschendingen; het steunen van maatschappelijke organisaties en VN-mechanismes om bewijs van wrede daden te verzamelen in Syrië, Irak, Jemen en Myanmar te verzamelen en analyseren; de (potentiële) interventie die Nederland samen met Canada voorbereid in de zaak die Gambia tegen Myanmar heeft aangespannen bij het Internationaal Gerechtshof op grond van het Genocideverdrag; het vreedzaam trachten te beslechten van het geschil omtrent MH17; het aanjagen van de *review* van het Internationaal Strafhof¹²³ en (tevergeefs) van de oprichting van een ISIS-tribunaal in de regio.

Volgens geïnterviewden, zowel BZ-medewerkers als externen, heeft deze inhoudelijke inzet positief bijgedragen aan het profiel van Nederland.¹²⁴ *Accountability* wordt genoemd als ‘niche’ waar Nederland ook de komende jaren aandacht aan zou moeten blijven besteden.¹²⁵

Accountability

In een niet vastgesteld intern document wordt de inzet op *accountability* in zes onderdelen opgesplitst: 1) vervolging en berechting door internationale hoven en tribunalen, 2) bewijs verzamelen en opslaan voor toekomstige rechtszaken, 3) stroomlijning *accountability*-mechanismes, 4) *victim-centred* approach, nalatenschap en genoegdoening voor slachtoffers, 5) ‘politieke *accountability*’: sancties, 6) versterking van Den Haag als juridische hoofdstad van de wereld en Nederlandse kandidaturen bij hoven, tribunalen en *accountability*-mechanismes.¹²⁶ Bij deze inzet horen vier kernbegrippen: 1) het versterken van draagvlak voor *accountability* in abstracto, 2) *accountability* voor alle partijen, 3) gerechtigheid als voorwaarde voor vrede (*‘No peace without justice’*) en 4) onafhankelijk onderzoek en vervolging.¹²⁷

In de uitvoering zijn deze kernbegrippen niet leidend. In een intern document over inzet in een specifieke situatie wordt bijvoorbeeld gesteld dat ‘de aanpak van straffeloosheid vaak op gespannen voet staat met het vinden van een politieke oplossing op korte termijn’.¹²⁸ Dit staat haaks op het kernbegrip ‘gerechtigheid als voorwaarde voor vrede’. Een ander kernbegrip van de Nederlandse inzet is ‘*accountability* voor alle partijen’.¹²⁹ In de praktijk zette BZ zich de afgelopen jaren actief in voor het oprichten van een speciaal tribunaal dat slechts IS-strijders zou kunnen berechten, en andere partijen die betrokken zijn bij het conflict in Irak en Syrië buiten beschouwing zouden laten. De International Commission of Jurists (ICJ) waarschuwde – in een rapport dat samen met BZ tot stand is gebracht – dat politieke factoren over het algemeen doorslaggevend zijn bij het maken van beslissingen omtrent *accountability*.¹³⁰ Hoewel het interne paper niet is vastgesteld, en de geformuleerde kernbegrippen dus wellicht helemaal niet leidend zijn in het bepalen van de inzet, is het wel belangrijk dat BZ zich verdiept in de mogelijke gevolgen die het zou hebben om van deze kernbegrippen af te wijken.

Uit onderzoek blijkt namelijk dat ‘selectieve gerechtigheid’ de grondwettelijke opdracht om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen en de doelstelling geformuleerd in artikel 1 van de MvT zou kunnen ondermijnen. Zo stellen Pax for Peace, Impunity Watch en Syrian Center for Media and Freedom of Expression dat het voorstel voor een speciaal IS-tribunaal waarschijnlijk negatieve gevolgen heeft voor de rechten van slachtoffers, verzoening, wederopbouw van de staat en versterking van de rechtsstaat; een signaal geeft aan andere partijen dat hun misdaden onbestraft blijven welke het verzoeningsproces verder

¹²² Interview medewerker BZ.

¹²³ In 2019 werd, mede op voorstel van Nederland, een review gehouden van het ISH op drie punten: de governance van het ISH, de organisatie en verloop van de rechtspraak en de organisatie en het werk van de aanklager. De review werd uitgevoerd door drie externe experts. In oktober 2020 werd het eindrapport, met meer dan 400 aanbevelingen, gepresenteerd. Nederland speelt ook een rol in de opvolging van de aanbevelingen. *Independent Expert Review of the International Criminal Court and the Rome Statute System Final report*, 30 september 2020.

¹²⁴ Interviews medewerkers BZ en medewerkers andere ministeries, maatschappelijke organisaties en experts; intern IOB-document.

¹²⁵ Interview medewerkers BZ en medewerker BZ ander land, medewerkers maatschappelijke organisaties; interne documenten.

¹²⁶ Intern document BZ.

¹²⁷ Intern document BZ.

¹²⁸ Intern document BZ.

¹²⁹ Intern document BZ.

¹³⁰ International Commission of Jurists, december 2021.

zal ondermijnen; een antiwesters sentiment zal aanwakkeren vanwege vermeende hypocrisie en het conflict op de lange termijn slechts zal verergeren.¹³¹ Daarbij is selectieve gerechtigheid een manifestatie van machtspolitiek die de internationale rechtsorde juist probeert te controleren.

BZ zou zich hier bewuster van kunnen zijn door, ook wanneer dit politiek ingewikkeld is, daadwerkelijk vast te houden aan het kernbegrip ‘accountability voor alle partijen’. Daarnaast zou BZ realistischer moeten zijn over wat de strijd tegen straffeloosheid kan bereiken. Namelijk: berechting van (enkele) individuen die zich schuldig hebben gemaakt aan de meest ernstige misdrijven, en niet ‘het bijdragen aan het creëren van een stabielere, veiligere, vrijere en welvarendere wereld’.¹³²

Voor veel medewerkers van BZ is het centraal stellen van dit onderwerp een logische keuze, omdat accountability onderdeel van de Nederlandse identiteit is en in het Nederlandse ‘DNA’ zit.¹³³ Om die reden was het ‘vergroten van accountability’ ook één van de drie prioriteiten van het Nederlandse lidmaatschap van de Veiligheidsraad in 2018. Hoewel uit mensenrechtenrapportages van bijvoorbeeld 2013 en 2014 blijkt dat Nederland toen ook al bezig was met het bevorderen van accountability,¹³⁴ is de term in recente jaren een steeds grotere rol gaan spelen in het Nederlandse buitenlandbeleid.¹³⁵ Zo bleken de casestudies in deze evaluatie, die werden geselecteerd vanwege hun relatie tot verschillende thema’s, uiteindelijk ook allemaal gezien te worden als onderdeel van de accountability-inzet.

De aandacht voor dit onderwerp vanuit de politieke leiding van BZ – en de afwezigheid van overkoepelend beleid dat duidelijk uiteenzet op welke manieren de ontwikkeling van de internationale rechtsorde wordt bevorderd – creëren het beeld dat de grondwettelijke verplichting om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen vooral wordt geïnterpreteerd als de verantwoordelijkheid om de internationale rechtsorde te *handhaven of bewaken*. Wellicht is dit geen vreemde ontwikkeling, gezien het feit dat de internationale rechtsorde onderhevig is aan ondermijning. Tegelijkertijd is het, zoals ook in het vorige hoofdstuk werd aangegeven, een erg smalle benadering van de grondwettelijke verplichting.

De institutionele en inhoudelijke inzet, hoewel anders van aard, versterken elkaar ook. Het feit dat Nederland gastland is van hoven en tribunalen betekent dat er een bepaalde reputatie hoog moet worden gehouden. Dit motiveert een actieve houding, in het bijzonder op juridische onderwerpen.¹³⁶ Hierbij moet BZ wel alert blijven op de neutrale rol die het als gastland heeft.¹³⁷ Nederland spreekt zich om die reden zeer zelden uit over (lopende) zaken waar het geen partij bij is.

Forumrol raakt in het nauw

Het gevolg van het vervullen van een meer inhoudelijke rol, is dat er minder capaciteit beschikbaar is voor de rol als forumdirectie, die meer coördinerend en minder inhoudelijk is. De dubbele functie van DMM/MP betekent dat de afdeling zich niet alleen thematisch inzet voor mensenrechten en de internationale rechtsorde maar zich ook als forumdirectie inspannt voor het ‘behalen van resultaten voor het Koninkrijk der Nederlanden in de VN en andere multilaterale organisaties op belangrijke gebieden.’¹³⁸ Deze dubbele functie is in het geval van DMM/MP soms verwarrend. Na afloop van het Nederlandse lidmaatschap in de VN-veiligheidsraad in 2018 werd de speciaal daarvoor opgerichte Taskforce in Den Haag ontbonden, maar de PV New York gaf aan behoefte te houden aan centrale regie en aansturing vanuit Den Haag. Het cluster Politieke en Juridische VN-Zaken en Accountability van DMM/MP zou daarom de forumrol vervullen op de

¹³¹ ISIS-only tribunal: *selective, politicised justice will do more harm than good*, 31 October 2019.

¹³² Zie bijvoorbeeld: M. de Hoon (2017), *The Future of the International Criminal Court. On Critique, Legalism and Strengthening the ICC’s Legitimacy*, *International Criminal Law Review* 17, 591-614.

¹³³ Interviews medewerkers BZ; intern IOB-document; Den Dunnen (2018), *Nederland in de VN-Veiligheidsraad*, *Atlantisch Perspectief* 42(6), p. 5.

¹³⁴ Mensenrechtenrapportage 2013 en 2014.

¹³⁵ Interne documenten BZ.

¹³⁶ Interviews medewerkers BZ.

¹³⁷ Interviews medewerkers BZ; interne documenten BZ. In een intern document wordt bijvoorbeeld ook gesteld dat Nederland ‘gidsland op het gebied van gerechtigheid’ is.

¹³⁸ Intern document BZ.

onderwerpen accountability en peacekeeping, maar heeft hiervoor niet voldoende capaciteit.¹³⁹ Het cluster heeft slechts de beschikking over zes functies en behandelt ook alle inhoudelijke accountability-dossiers. De PV wordt daarom voor deze onderwerpen nog steeds door verschillende thematische- en regiodirecties benaderd.

Uit interviews met beleidsmedewerkers van andere directies blijkt dat het vaak niet duidelijk is waarvoor DMM/MP wel of niet benaderd kan worden en of dit dan vanuit een inhoudelijke rol is of vanuit een coördinerende rol.¹⁴⁰ Dat kan ook samenhangen met het feit dat er de afgelopen jaren bij DMM veel personele wisselingen zijn geweest, waardoor dossiers tijdelijk bij andere medewerkers werden belegd. En hoewel er een verdeling is van de dossiers per medewerker, wordt er bij nieuwe taken gekeken wie op dat moment capaciteit heeft, in plaats van dat er een logische thematische verdeling wordt gemaakt.¹⁴¹ Sommige beleidsmedewerkers zijn daardoor verantwoordelijk voor dossiers die onderling weinig samenhang hebben waardoor het moeilijker is en langer duurt om expertise op te bouwen, en het voor collega's minder duidelijk is bij wie ze moeten zijn.¹⁴²

4.3 Samenwerking met andere departementen is suboptimaal

Dat BZ de afgelopen jaren een meer inhoudelijke rol inneemt op het gebied van accountability, betekent dat het in de uitvoering vaker in aanraking komt met andere ministeries en stakeholders zoals het Openbaar Ministerie (OM) en Justitie en Veiligheid (J&V). Het MVRUIM-dossier, bijvoorbeeld, verbindt het accountability werk van BZ met het J&V-beleid ten aanzien van internationale misdrijven.¹⁴³ Ook het OM is hierbij betrokken. In interviews wordt benadrukt dat BZ een belangrijke bijdrage levert aan het meer concrete werk van J&V en OM op het terrein van berechting, bijvoorbeeld door diplomatieke inzet voor MVRUIM, verbetering van de situatie in gevangnissen ten behoeve van de uitlevering van Rwandezen die zijn veroordeeld voor oorlogsmisdaden en het instellen van sancties die strafrechtelijk onderzoek ten goede komen.¹⁴⁴

Momenteel is er regelmatig onderling contact, vanuit BZ vooral met DJZ, en de samenwerking verloopt over het algemeen goed.¹⁴⁵ Er is, onder leiding van DJZ een accountability taskforce, waarbij DMM en DSH zijn aangehaakt, maar ook regiodirecties, J&V en het OM. Vanwege Covid-19 zijn de bijeenkomsten tijdelijk gestopt, maar ze zijn weer opgepakt sinds november 2021.¹⁴⁶ In de taskforce worden relevante dossiers besproken, maar geen strategie uitgedacht over hoe de verschillende departementen elkaar het beste kunnen helpen in het bereiken van hun doelen. Naast de taskforce hebben DMM en J&V contact met elkaar over de samenwerking met de verschillende bewijsvergaringsmechanismen. Hieruit blijkt dat de verschillende departementen het accountability-onderwerp vanuit verschillende invalshoeken aanvliegen. Vanuit de juridische blik van J&V wordt bijvoorbeeld geconcludeerd dat er alleen over 'accountability' kan worden gesproken wanneer een individu voor een strafrechter komt te staan, terwijl BZ het begrip veel breder opvat.¹⁴⁷ Ook over het doel van sancties hebben J&V en BZ een verschillende blik. Een goed voorbeeld van deze 'mismatch' tussen de departementen is de casestudy van de Libië-sancties. Daarbij is het ook duidelijk dat bij de verschillende departementen andere politieke prioriteiten een rol spelen. Waar BZ bijvoorbeeld erg gericht is op internationale beeldvorming, speelt dit minder bij J&V. Desalniettemin wordt in interviews gesteld dat het mogelijk moet zijn om elkaars inzet te versterken en gezamenlijk resultaten te behalen wanneer er meer begrip voor, en inzicht in, de verschillende werelden komt (diplomatiek versus operationeel).¹⁴⁸

In het eerder genoemde rapport van de International Commission of Jurists (ICJ) wordt gesteld dat het bereiken van accountability meer dialoog, coördinatie en samenwerking vereist, onder andere tussen

¹³⁹ Intern document BZ.

¹⁴⁰ Interviews medewerkers BZ.

¹⁴¹ Interviews medewerkers BZ.

¹⁴² Interviews medewerkers BZ.

¹⁴³ Rapportagebrief internationale misdrijven 2020, 27 oktober 2021.

¹⁴⁴ Interviews medewerker rechterlijke macht en medewerkers andere ministeries.

¹⁴⁵ Interview medewerkers BZ.

¹⁴⁶ Interview medewerkers BZ.

¹⁴⁷ Interview medewerker rechterlijke macht.

¹⁴⁸ Interview medewerker rechterlijke macht.

ministeries van BZ, ministeries van J&V en Openbaar Ministeries.¹⁴⁹ De ICJ stelt dat, idealiter, staten kaders ontwikkelen die het mogelijk maken om informatie te delen met de accountabilitymechanismes. Dat soort kaders bestaan momenteel (nog) niet in Nederland. Het opstellen van de kaders zou ook de samenwerking tussen de verschillende betrokken departementen kunnen stroomlijnen, en expliciet maken wat van elk departement mag worden verwacht. Daarvoor is het wel noodzakelijk dat er binnen BZ eenduidigheid bestaat over wat ‘accountability’ inhoudt en wat daarmee bereikt kan worden.

4.4 Vooral ingezet op zichtbaarheid, niet op effectiviteit

Nederland heeft van oudsher een sterk profiel op het terrein van de internationale rechtsorde, mede dankzij de hoven en tribunalen die zetelen in Den Haag. De meer inhoudelijke inzet van BZ van de afgelopen jaren heeft eveneens positief bijgedragen aan dit profiel. Met name het actief en openlijk steunen van het International, Independent and Impartial Mechanism for Syria (IIIM) heeft Nederland veel publiciteit opgeleverd, alhoewel het initiatief daartoe kwam van Liechtenstein en Qatar. Zo ook sprongen de VN-sancties in het oog, die werden ingesteld tegen Libische mensenhandelaren en –smokkelaren tijdens het jaar dat Nederland lid was van de VNVR.

Uit de evaluatie blijkt dan ook dat het creëren van ‘profiel’ of zichtbaarheid de belangrijkste rol speelt bij het bepalen van de inzet. Geïnterviewde beleidsmedewerkers geven aan dat veel van het werk is gefocust op publiciteit creëren voor een bewindspersoon en de wensen uit de Tweede Kamer.¹⁵⁰ Hoewel dit uiteraard een nevendoel van de inzet kan zijn, wordt daarnaast minder rekening gehouden met de (lange termijn) effectiviteit en relevantie van de inzet voor het bereiken van het algemene doel (het versterken van de internationale rechtsorde). Zicht op het bereiken van concrete doelstellingen is er niet: vragen als ‘verbetert de situatie ter plekke?’ en ‘wat zijn de lange termijn gevolgen?’ worden niet gesteld noch beantwoord. Interne papers die hier een stap in proberen te zetten – bijvoorbeeld door het formuleren van kernbegrippen zoals ‘accountability voor alle partijen’ – worden niet vastgesteld en zijn in de praktijk dan ook niet leidend. IOB constateert daarnaast dat BZ over het algemeen snel positief communiceert en resultaten claimt, zelfs wanneer beoogde doel(en) (nog) niet zijn bereikt. Zo werd het instellen van de sancties tegen mensenhandelaren in Libië in 2018 als een succes beschouwd, terwijl ze voor de situatie in Libië zelf (nog) geen enkel effect hebben gehad. Ook als het gaat over het ‘succes’ van IIIM gaat het minder over de daadwerkelijke rol die het IIIM speelt in het berechten van oorlogsmisdadigers en meer over het feit dat het mechanisme is opgericht, voldoende financiële steun heeft ontvangen en Nederland aandacht heeft gegeneerd.

Initiatieven die minder opvallend maar wel van praktische waarde zijn, zoals het initiatief voor een Multilateraal Verdrag voor Rechtshulp en Uitlevering bij Internationale Misdrijven, worden door DMM als minder relevant gezien. Het initiatief toont aan dat er veel volkenrechtelijke expertise beschikbaar is bij BZ, wat ook in het buitenland wordt erkend en gewaardeerd. Tegelijkertijd werden er door beleidsmedewerkers vraagtekens gezet bij de inzet ten behoeve van het initiatief, waarvan bekend was dat het een lang traject zou worden. Een aantal medewerkers van DMM/BZ vond het bovendien meer een project voor Justitie en Veiligheid en wil er niet te veel tijd aan besteden.¹⁵¹

Het feit dat veel van de grote dossiers hun oorsprong buiten BZ vinden laat zien dat BZ in staat is om initiatieven te spotten die Nederland vervolgens zichtbaarheid kunnen opleveren. Tegelijkertijd lijkt er weinig capaciteit te zijn om na te denken over inzet die (op de lange termijn) effectief bijdraagt aan de grondwettelijke opdracht om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. Meer capaciteit, minder hoge werkdruk, en het creëren van een veilige ruimte waar gebrainstormd kan worden over nieuwe initiatieven en resultaatgericht werken kunnen ervoor zorgen dat BZ zelf proactiever, relevanter en effectiever werk kan verrichten.

¹⁴⁹ International Commission of Jurists (2021), *The Future of Accountability Mechanisms: Twenty Recommendations*, p. 4.

¹⁵⁰ Interviews medewerkers BZ en expert.

¹⁵¹ Interviews medewerkers BZ

In het volgende hoofdstuk wordt ingezoomd op vier grote dossiers die deze evaluatieperiode zijn opgepakt door BZ. Deze illustreren de bevindingen in het rapport en leiden ook tot een aantal specifieke aanbevelingen.

4.5 Aanbevelingen

1. De bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde vereist, naast tussentijds zichtbare initiatieven, een lange adem. Houd hier rekening mee door bij het bepalen van de inzet minder te focussen op korte termijn zichtbaarheid, en meer gewicht te geven aan meer duurzame, langetermijneffecten.
2. Houd expliciet rekening met de potentiële negatieve consequenties van het zwaar laten wegen van politieke belangen bij het bepalen van inzet gericht op het versterken van de internationale rechtsorde. Hou bij de inzet vast aan het kernbegrip 'accountability voor alle partijen' en voorkom selectieve gerechtigheid.
3. Stel een plan op ten behoeve van de verdeling van capaciteit ten aanzien van de coördinerende rol en de meer inhoudelijke rol van DMM.
 - Stem bijvoorbeeld met de Directie Veiligheidsbeleid af in hoeverre DMM/MP haar coördinerende rol inzake preventie en peacekeeping dient te behouden.
 - Heroverweeg ook om de dossiers binnen DMM/MP anders te verdelen, en minder te laten leiden door beschikbaarheid en meer op een logische combinatie van thema's.
 - Maak meer capaciteit vrij als DMM blijft inzetten op zowel de organisatorische forumrol als de inhoudelijke rol.
4. Investeer in de samenwerking met departementen die ook een belangrijke bijdrage leveren op het terrein van de internationale rechtsorde, zoals J&V. Denk hierbij aan strategische detacheringen, gezamenlijke werksessies, werkbezoeken, etc.

5. Casestudies

Zoals eerder aangegeven zijn de casestudies gekozen omdat ze alle pasten binnen een van de vijf prioriteiten van het 'internationale rechtsordebeleid' en de geleerde lessen uit deze dossiers ook breder te trekken zouden zijn voor het gehele beleid. Tijdens de uitvoering van de evaluatie bleek echter dat ze minder divers waren dan aanvankelijk gedacht, omdat ze (ook) allemaal werden geschaard onder het thema accountability. In de bespreking van de casestudies ligt de nadruk daarom op de totstandkoming van het dossier, het al dan niet bereiken van het resultaat en welke factoren hierbij een rol hebben gespeeld. Ook gaven de casestudies input voor de bevindingen uit het vorige hoofdstuk, over de ontwikkeling van het beleid. Daarnaast is voor zover mogelijk geprobeerd de casestudies te 'toetsen' aan de prioriteiten waar ze aanvankelijk onder zijn geschaard: het tegengaan van leemtes in bestaande rechtsgebieden (MVRUIM), het bijdragen aan het voorkomen van conflict: preventie (Libië-sancties), aandacht voor vreedzame geschillenbeslechting en erkenning van de rechtsmacht van het IGH (Gambia-Myanmar) en het tegengaan van straffeloosheid (IIIM).

5.1 International, Independent and Impartial Mechanism for Syria

Sinds 2016 steunt Nederland het IIIM, opgericht door de Algemene Vergadering van de VN op 21 december 2016, met als doel om bewijs te verzamelen, consolideren, bewaren en het analyseren van schendingen van humanitair oorlogsrecht en mensenrechten in Syrië sinds maart 2011 en dossiers voor te bereiden die in processen kunnen worden gebruikt. Die dossiers kunnen onder bepaalde voorwaarden worden gebruikt door nationale of internationale jurisdicties die rechtsmacht hebben. De oprichting van het IIIM door de AVVN volgde op de mislukte pogingen om de situatie in Syrië door de Veiligheidsraad te laten doorverwijzen naar het Internationaal Strafhof. Het IIIM heeft zelf geen rechtsmacht, noch toegang tot Syrië. Het IIIM ontvangt bewijs en informatie van organisaties die werkzaam zijn in Syrië. Nederland heeft 4 miljoen euro bijgedragen aan de oprichting en het functioneren van het IIIM. Eind 2019 besloot de AVVN dat het IIIM wordt opgenomen in het reguliere budget van de VN, en is het mechanisme niet langer afhankelijk van vrijwillige donaties van staten. Het IIIM maakt niet publiekelijk bekend aan hoeveel strafrechtzaken het een bijdrage heeft geleverd.

BZ nam in eerste instantie een afwachtende houding aan met betrekking tot het oprichten van het IIIM, omdat men niet was overtuigd dat het initiatief van Liechtenstein en Qatar tot een *stand alone accountability* resolutie haalbaar was in de context van de VN.¹⁵² In plaats daarvan wilde BZ een platform oprichten voor ngo's over kennisuitwisseling en training op het gebied van bewijsverzameling.¹⁵³ Tussen begin november en half december 2016 heeft BZ deze strategie losgelaten, en werd Nederland een van de 45 *co-sponsors* van de op 19 december 2016 ingediende IIIM-resolutie die Liechtenstein en Qatar samen indienden bij de AVVN. Uit de evaluatie wordt niet duidelijk waarom BZ besloot aan te sluiten bij het initiatief. Duidelijk is wel dat BZ een rol heeft gespeeld in het aangenomen krijgen van de resolutie: er werd in New York met permanente vertegenwoordigers van bijna 50 staten gesproken en ook via het postennetwerk werd aan *outreach* gedaan.¹⁵⁴ Na de aanneming van de resolutie heeft BZ een voortrekkersrol gespeeld en het IIIM actief geprobeerd naar zich toe te trekken, bijvoorbeeld door als eerste financiering van 1 miljoen euro toe te zeggen en een grote conferentie te organiseren in maart 2017.¹⁵⁵ Dit is een voorbeeld van goed inspelen op de mogelijkheden die zich aandienen, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk.

Zowel beleidsmedewerkers van BZ als externe partijen zijn over het algemeen tevreden met het werk van IIIM: het wordt gezien als een creatieve oplossing in reactie op de politieke blokkade in de VNVR en de gestrande pogingen om de situatie in Syrië door te verwijzen naar het ISH en als concrete eerste stap in de strijd tegen straffeloosheid in Syrië.¹⁵⁶ Het is bovendien mede dankzij BZ dat het IIIM voldoende financiële steun heeft gekregen.¹⁵⁷ Maar er zou ook met enige bescheidenheid gesproken mogen worden over de daadwerkelijke rol

¹⁵² Interne documenten BZ.

¹⁵³ Interne documenten BZ.

¹⁵⁴ Interne documenten BZ.

¹⁵⁵ Interviews medewerkers BZ; interne documenten BZ.

¹⁵⁶ Interviews medewerkers BZ; interne documenten BZ.

¹⁵⁷ BZ droeg vier miljoen euro bij aan het IIIM (2016-2021).

die het IIIM – beperkt tot bewijsgaring en analyse – kan spelen bij het berechten van misdadigers.¹⁵⁸ In academische literatuur worden bewijsgaringsmechanisme zoals het IIIM gezien als ‘terugvaloptie’.¹⁵⁹

In reactie op zorgen en onduidelijkheden over het IIIM die speelden bij de Syrische gemeenschap, heeft BZ samen met Zwitserland het initiatief genomen om de Syrische ngo’s en het IIIM middels een tweejaarlijkse conferentie samen te brengen. Dit heeft ervoor gezorgd dat zorgen zijn weggenomen en dat er een vruchtbare samenwerking is ontstaan (het ‘Lausanneproces’).¹⁶⁰ Nederland en Zwitserland worden internationaal gewaardeerd voor de rol die zij in dit proces hebben gespeeld.¹⁶¹ BZ heeft eerst zelf een aantal bijeenkomsten georganiseerd, maar heeft dit (net als Zwitserland) later uit handen gegeven. Momenteel wordt een ngo gefinancierd om de tweejaarlijkse bijeenkomsten te organiseren. Uit de literatuurstudie blijkt dat de samenwerking met ngo’s in dit geval ‘de sleutel tot het succes’ van het IIIM is, en dat zonder deze samenwerking het IIIM zou zijn mislukt.¹⁶² Andere bewijsgaringsmechanismen zouden kunnen leren van dit samenwerkingsproces. Ondanks deze inzet blijkt uit het literatuuronderzoek dat het meer dan een jaar heeft geduurd voordat slachtoffergroepen in de Syrische gemeenschap begrepen wat de rol van het IIIM inhoudt.¹⁶³

De huidige inzet van BZ ten aanzien van het IIIM is gericht op het vergaren van steun voor het mechanisme van zoveel mogelijk staten. Er is nog geen plan opgesteld ten behoeve van het bereiken van de volgende stap: berechting van individuen door een strafrechter (bijvoorbeeld in Nederland). De volgende stap kan worden gezet als er een aanknopingspunt is om een strafrechtelijk onderzoek uit te voeren. In september 2021 werkte het IIIM samen met 13 jurisdicties en had het bijna 150 samenwerkingsverzoeken ontvangen.¹⁶⁴ In Nederland hebben er nog geen berechtingen van Syriërs plaatsgevonden. Wel heeft Nederland Syrië in november 2020 aansprakelijk gesteld voor grove mensenrechtenschendingen onder het verdrag tegen foltering van de VN, met als argumentatie dat dit past binnen de Nederlandse inzet om straffeloosheid tegen te gaan, gerechtigheid te krijgen voor slachtoffers van de meest ernstige misdrijven en bij te dragen aan een duurzame politieke oplossing in Syrië. Nederland werkt hierin samen met Canada, dat in maart 2021 dezelfde stap heeft gezet.¹⁶⁵

Concluderend kan worden gesteld dat Nederland, na een aarzelend begin, een belangrijke rol heeft gespeeld in de oprichting en het financieel duurzaam maken van IIIM. De Nederlandse waarde lag daarnaast in het betrekken van ngo’s bij het mechanisme. Als gekeken wordt naar de casestudy in relatie tot de prioriteit waar hij bij hoort, kan worden geconstateerd dat het IIIM een van de factoren kan zijn die in de toekomst kunnen bijdragen aan het tegengaan van straffeloosheid in Syrië, maar dat veel andere factoren hierbij nog veel belangrijker zijn. Zoals gerechtigheid voor alle partijen, besproken in het vorige hoofdstuk. Hier kan BZ een consistentere lijn in voeren.

5.2 Multilateraal Verdrag voor Rechtshulp en Uitlevering bij Internationale Misdrijven (MVRUIM)

Sinds 2011 zet Nederland zich in voor de totstandkoming van een multilateraal verdrag gericht op het faciliteren en reguleren van de strafrechtelijke samenwerking tussen staten bij opsporing en vervolging van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven. Het huidige juridisch kader wordt verouderd en ontoereikend geacht, waardoor de opsporing en vervolging van verdachten van deze vaak grensoverschrijdende misdrijven belemmerd wordt. Nederland vormt samen met Argentinië, België, Mongolië, Senegal en Slovenië een kopgroep van landen die het proces trekken. In 2018 presenteerden zij een ‘zero draft’ verdragstekst, waarna verschillende consultatierondes hebben plaatsgevonden. In 2021 hebben 76 staten zich

¹⁵⁸ Interviews BZ medewerkers en medewerkers maatschappelijke organisaties; Literatuurstudie McGrath en Zwieneberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB, p. 58.

¹⁵⁹ Interview medewerker BZ; Literatuurstudie McGrath en Zwieneberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB.

¹⁶⁰ Samenwerkingsovereenkomst. [Engagement with Stakeholders - IIIM \(un.org\)](https://www.un.org/)

¹⁶¹ Interviews maatschappelijke organisaties.

¹⁶² Literatuurstudie McGrath en Zwieneberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB.

¹⁶³ Literatuurstudie McGrath en Zwieneberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB.

¹⁶⁴ Interne documenten BZ.

¹⁶⁵ <https://www.centruminternationaalrecht.nl/aansprakelijkstelling-syrie-door-nederland>; interview medewerkers BZ; TK 32 623/32 735 nr. 301 (2020-2021).

bij het conceptverdrag aangesloten. Naar verwachting zal in de tweede helft van 2023 een diplomatieke conferentie plaatsvinden in Ljubljana, waarna een tekenceremonie volgt en het verdrag in werking kan treden.

Nederland vervult een belangrijke trekkersrol binnen de kopgroep en binnen het bredere traject.¹⁶⁶ Dit zou vanzelf zijn ontstaan doordat Nederland, financieel het meeste bijdraagt, een zichtbare rol heeft omdat vier van de voorbereidende bijeenkomsten in (en door) Nederland werden georganiseerd en omdat Nederland actief is bij het opstellen van de verdragstekst.¹⁶⁷ De inzet wordt vooral uitgevoerd door DJZ/IR van BZ in samenwerking met J&V. DMM toonde van het begin af aan minder betrokkenheid ondanks de potentie van het initiatief als effectief middel in de strijd tegen straffeloosheid.¹⁶⁸ Hoewel het in eerste instantie het idee was dat het een gedeeld (50/50) project van BZ en J&V zou zijn, waarbij beide ministeries zowel inhoudelijke als financiële betrokkenheid zouden hebben, bleek dat DMM naast de wil ook niet de capaciteit had om op beleidsniveau betrokken te zijn. Wat betreft diplomatieke *outreach* toonde DMM zeer gefragmenteerde betrokkenheid. Zo werd een aantal demarches uitgevoerd om andere landen te laten aanhaken bij het initiatief – diplomatieke gesprekken tussen Nederland en potentiële landen die zich zouden kunnen aansluiten -, maar door capaciteitsgebrek moest DJZ dit werk soms ook uitvoeren.¹⁶⁹ De rol van J&V is de afgelopen jaren groter geworden; in onderling overleg is ervoor gekozen om de coördinatie van de inzet voor het verdrag bij J&V te beleggen.¹⁷⁰ De werkverdeling tussen BZ en J&V is nu ongeveer 30/70, waarbij DJZ/IR niet alleen de internationaalrechtelijke expertise levert, maar ook diplomatieke werkzaamheden uitvoert, zoals het plannen van demarches, het zoeken naar financiering of het beantwoorden van vragen van (geïnteresseerde) staten.¹⁷¹

De Nederlandse bijdrage aan MVRUIM wordt door andere partijen als constructief en waardevol beoordeeld.¹⁷² Er wordt niet alleen met lof gesproken over de huidige verdragstekst die zou leiden tot een bruikbaar en modern verdrag,¹⁷³ maar ook over het proces dat daaraan voorafging. De betrokken juristen hebben een overzicht gemaakt van de bestaande *state of the art* rechtshulpbepalingen die in andere rechtshulpverdragen zijn opgenomen, waardoor er weinig weerstand op de inhoud is ontstaan. Deze benadering, en de huidige verdragstekst, sluiten daarmee goed aan bij de behoefte van de *practitioners*.¹⁷⁴ Ook betrokken ngo's zijn van mening dat er een goed verdrag ligt.¹⁷⁵ Daarnaast stelt de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) dat “de regeling reeds zeer zorgvuldig en gedetailleerd van aard is” en dat de huidige verdragstekst de grootste leemte die momenteel bestaat vult; “een leemte die de mogelijkheden voor nationale vervolging en verantwoordingsplicht ernstig ondermijnt.”¹⁷⁶

Ook de keuze om het verdrag buiten de VN tot stand te laten komen, wordt over het algemeen positief beoordeeld.¹⁷⁷ Het is duidelijk dat het een strategisch en verstandig initiatief is geweest om buiten de bestaande structuren om te denken, en door middel van een zo representatief mogelijke kopgroep het initiatief toch een impuls te geven.¹⁷⁸ BZ vroeg de CAVV daarnaast om een advies uit te brengen over de mogelijke concurrentie tussen het MVRUIM initiatief en een vergelijkbaar initiatief van de International Law Commission. Daarover zei de CAVV dat “de twee initiatieven niet met elkaar concurreren of elkaar uitsluiten, dat zij zeer nuttig naast elkaar kunnen bestaan”,¹⁷⁹ en dat Nederland zich constructief heeft opgesteld richting het ILC-initiatief.¹⁸⁰

¹⁶⁶ Interviews medewerkers BZ en medewerker ministerie BZ ander land.

¹⁶⁷ Interview medewerker ander ministerie en medewerker ministerie BZ ander land.

¹⁶⁸ Interview expert en medewerker maatschappelijke organisatie; Interviews medewerkers BZ.

¹⁶⁹ Interview medewerkers BZ.

¹⁷⁰ Interviews medewerkers BZ.

¹⁷¹ Interviews medewerkers BZ.

¹⁷² Interviews medewerkers ministeries BZ andere landen en interview expert.

¹⁷³ Interview medewerker rechterlijke macht.

¹⁷⁴ Interview medewerker rechterlijke macht.

¹⁷⁵ Interview medewerker maatschappelijke organisatie.

¹⁷⁶ CAVV (2018), Nr. 32 *Advies inzake de ontwerp-artikelen van de ILC over misdrijven tegen de menselijkheid*, p. 5.

¹⁷⁷ Interviews medewerkers BZ en maatschappelijke organisaties.

¹⁷⁸ Interview expert.

¹⁷⁹ Commissie van Advies Inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (2018), Nr. 32 *Advies inzake de ontwerp-artikelen van de ILC over misdrijven tegen de menselijkheid*, p. 4. [Misdrijven tegen de menselijkheid | Advies | Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken \(adviescommissievölkerrecht.nl\)](#)

¹⁸⁰ Commissie van Advies Inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (2018), Nr. 32 *Advies inzake de ontwerp-artikelen van de ILC over misdrijven tegen de menselijkheid*, interview expert.

Concluderend kan worden gesteld dat het MVRUIM-initiatief een succesvol voorbeeld is van het opvullen van leemtes in het internationaal recht, waarbij de inbreng van *practitioners* een belangrijke factor voor succes is geweest. Tegelijkertijd laat het dossier ook zien dat de ontwikkeling van het internationaal recht een lange adem vergt en dat het ultieme doel, de bijdrage aan een vorm van accountability, zo mogelijk nog verder weg ligt. Opvallend is de beperkte betrokkenheid van DMM.

5.3 Steun aan Gambia in Gambia-Myanmar zaak IGH

Gambia spande op 11 november 2019 een zaak aan tegen Myanmar bij het Internationaal Gerechtshof op grond van het Genocideverdrag. De zaak werd gestart in het licht van de Rohingya crisis van 2017 en de vele rapportages waarin werd gesproken van de mogelijkheid dat er genocide werd gepleegd. Voordat Gambia formeel een zaak startte, is ook binnen BZ de mogelijkheid besproken om Myanmar voor het IGH te dagen. Van juli tot september 2019 werden demarches uitgevoerd bij een aantal gelijkgezinde landen. Canada reageerde positief, maar Gambia startte een zaak voordat bij BZ (en in overleg met Canada) een definitieve keuze werd gemaakt. Op 9 december 2019 publiceerden Canada en Nederland een gezamenlijke verklaring waarin zij stelden samen alle mogelijkheden van steun en assistentie aan Gambia in zijn zaak tegen Myanmar te zullen verkennen. Op 2 september 2020 verklaarden Canada en Nederland dat zij van plan zijn om samen te interveniëren in de zaak. Nederland wil in de interventie ingaan op genocidale intentie, seksueel geweld tegen vrouwen en meisjes en passend rechtsherstel. Op 23 januari 2020 legde het Hof voorlopige maatregelen op aan Myanmar. Vanwege het bezwaar dat Myanmar heeft aangetekend, waarin het stelt dat het Hof geen rechtsmacht heeft, is het nog onduidelijk wanneer de zaak inhoudelijk van start gaat en dus wanneer Nederland zou kunnen interveniëren.

Nederland opende in 2016 een volwaardige ambassade in Myanmar. Dit zou Nederland “betere toegang [bieden] tot de autoriteiten voor het verzilveren van economische kansen en voor onze inzet ter verbetering van de mensenrechtensituatie en het democratiseringsproces.”¹⁸¹ Vanaf dat moment voert BZ in het landenbeleid ten aanzien van Myanmar een tweesporenbeleid, waarbij het de democratische transitie steunt maar ook kritisch is op mensenrechtenschendingen.¹⁸² Over de spanningen in Rakhine stelt het kabinet dat ondersteuning van de democratische transitie en het terugdringen van de rol van het leger zouden bijdragen aan een duurzame oplossing voor de Rohingya en andere minderheden in Myanmar.¹⁸³ Hoewel BZ zich inzette voor een doorverwijzing naar het ISH, het instellen van persoonsgerichte sancties, en alternatieve bewijsgaringsmechanismes (VN Fact Finding Mission on Myanmar, International Independent Mechanism for Myanmar), wordt benadrukt dat naast druk ook blijvend *engagement* van groot belang is.¹⁸⁴

In april 2019 sprak een meerderheid van de Tweede Kamer zich positief uit over het aanbrengen van een zaak tegen Myanmar bij het IGH. In reactie hierop schrijft de regering dat het in de strijd tegen straffeloosheid van belang is om “een onderscheid te maken tussen staten en individuen. Het kabinet acht het van belang dat de vermeende daders van internationale misdrijven gepleegd in Myanmar individueel (strafrechtelijk) aansprakelijk worden gehouden” en dat het IGH “niet tot taak [heeft] om individuen strafrechtelijk te berechten. Het heeft alleen rechtsmacht over staten en niet over individuen.”¹⁸⁵ Voor BZ zou het aanbrengen van een zaak bij het IGH dus een verandering van de inzet betekenen: van individuele strafrechtelijke vervolging (via het ISH) naar staatsaansprakelijkheid van Myanmar.¹⁸⁶ BZ stond daar conform staand beleid negatief tegenover, vanwege de mogelijkheid dat het aanbrengen van een zaak negatieve consequenties zou kunnen hebben op de Nederlandse inzet ten behoeve van de democratische transitie, die erop gericht was om de mensenrechtensituatie van de gehele Myanmarese bevolking – inclusief de Rohingya – te verbeteren.¹⁸⁷

¹⁸¹ Versterking diplomatie, 32 734, nr. 29

¹⁸² Interne documenten BZ; interviews medewerkers BZ.

¹⁸³ Interne documenten BZ; Kamerbrief inzake toezegging dertigledendebat over Myanmar, d.d. 17 april 2019, 13 mei 2019.

¹⁸⁴ Interne documenten BZ; Kamerbrief inzake toezegging dertigledendebat over Myanmar, d.d. 17 april 2019, 13 mei 2019.

¹⁸⁵ Kamerbrief inzake toezegging dertigledendebat over Myanmar, d.d. 17 april 2019, 13 mei 2019, p. 3.

¹⁸⁶ In tegenstelling tot het Internationaal Strafhof, is het Internationaal Gerechtshof niet gericht op individuele strafrechtelijke vervolging, maar op het beslechten van interstatelijke geschillen.

¹⁸⁷ Interne documenten BZ; interviews medewerkers BZ.

Daarnaast zou er ook een specifiek belang ontbreken voor het aanbrengen van een zaak.¹⁸⁸ Het kabinet concludeerde “dat het aanbrengen van een zaak tegen Myanmar door Nederland bij het IGH, al dan niet samen met gelijkgezinde landen, niet in de rede ligt”¹⁸⁹ en “dat met de benadering van het tweesporenbeleid een bijdrage wordt geleverd aan het verbeteren van de mensenrechtensituatie in Myanmar, alsook aan de wens van de Myanmarese bevolking om de ruimte die ze nu voor het eerst in jaren heeft, ten volle te benutten. Derhalve kiest het kabinet er voor zich te blijven inspannen voor het huidige tweesporenbeleid.”¹⁹⁰

Wanneer in juli 2019 opnieuw een meerderheid van de Tweede Kamer zich positief uitsprekt over het aanbrengen van een zaak bij het IGH, verkent BZ alsnog door middel van demarches bij een aantal gelijkgezinde landen een mogelijke gezamenlijke actielijn.¹⁹¹ Alleen Canada was bereid om te onderzoeken of een IGH-zaak een realistische mogelijkheid zou zijn, de andere landen stelden vragen over de impact die een IGH-zaak zou hebben op de situatie van de Rohingya, of vonden het belangrijker om te blijven zoeken naar manieren om het hervormingsbeleid van de civiele regering te steunen.¹⁹² In ieder geval sinds juni was intern bekend dat Gambia het voornemen had om een zaak tegen Myanmar aan te spannen.¹⁹³ Over samenwerking met Gambia wordt gesteld dat dat niet voor de hand ligt en mogelijk een politiek risico vormt.¹⁹⁴

In november 2019 worden in een memo drie opties voorgelegd aan de minister: 1) onderzoeken of het wenselijk is om Gambia te steunen; 2) onderzoeken of het wenselijk is om samen met Canada een zaak te starten; 3) EU-persoonsgerichte sancties uitbreiden en geen steun aan IGH-zaak overwegen.¹⁹⁵ Het advies luidt om samen met Canada te onderzoeken of het mogelijk is om Gambia te steunen en vooralsnog geen eigen zaak te overwegen. In een intern overleg worden vraagtekens gesteld bij de mogelijkheid dat de Rohingya op de lange termijn iets aan een IGH-zaak zullen hebben, en beargumenteerd dat dat op de korte termijn sowieso niet zo zal zijn. Daarbij zou de zaak in het hart raken wat Nederland had willen versterken: de staat en de civiele regering.¹⁹⁶ Medewerkers van BZ die voorstander zijn van het aanbrengen of steunen van een zaak beargumenteren dat er geen juridische belemmeringen zijn, de zaak mogelijk ontvankelijk is en – in tegenstelling tot wat werd benadrukt in eerdere Kamerbrieven – wel binnen het tweesporenbeleid past omdat het IGH de mogelijkheid heeft om Myanmar op te roepen verantwoordelijke legerofficieren te vervolgen, voorlopige maatregelen op te leggen en bepaalde vormen van rechtsherstel kan opleveren.¹⁹⁷

In december 2019 stellen Nederland en Canada dat zij samen onderzoeken hoe zij Gambia kunnen steunen in de zaak tegen Myanmar.¹⁹⁸ Alle betrokken beleidsmedewerkers stellen dat de stap naar het IGH is gezet vanwege de binnenlandse politieke druk.¹⁹⁹ Initiële zorgen van gelijkgezinden over de stap naar het IGH zijn veranderd in lof en waardering. Enkele (westerse) staten hebben aangegeven geïnteresseerd te zijn in het te zijner tijd ondertekenen van de interventie.²⁰⁰ Sinds de militaire coup die in februari 2021 plaatsvond in Myanmar is er sprake van enige terughoudendheid, mede in het licht van de discussie over de legitieme vertegenwoordiging van Myanmar.²⁰¹

Concluderend kan worden gesteld dat deze casestudy lastig te plaatsen valt binnen de beleidsprioriteit vreedzame geschillenbeslechting, aangezien de daarbij geformuleerde doelen met name betrekking hebben op het uitbreiden van het aantal staten dat de verplichte rechtsmacht van het IGH erkent, en het aansporen

¹⁸⁸ Interne documenten BZ; interviews medewerkers BZ.

¹⁸⁹ Kamerbrief inzake toezegging dertigledendebat over Myanmar, d.d. 17 april 2019, 13 mei 2019, p. 3.

¹⁹⁰ Kamerbrief inzake toezegging dertigledendebat over Myanmar, d.d. 17 april 2019, 13 mei 2019, p. 4.

¹⁹¹ Motie Koopmans: “verzoekt de regering, te onderzoeken of er een realistische mogelijkheid is een dergelijke zaak met een voldoende en divers aantal gelijkgezinde landen aan te brengen bij het Internationaal Gerechtshof.”, TK 32 735, nr. 248 (2018-2019).

¹⁹² Interne documenten BZ.

¹⁹³ Interne documenten BZ.

¹⁹⁴ Interne documenten BZ.

¹⁹⁵ Interne documenten BZ.

¹⁹⁶ Interviews BZ-medewerkers.

¹⁹⁷ Interne documenten BZ; interviews BZ-medewerkers.

¹⁹⁸ <https://www.government.nl/documents/diplomatic-statements/2020/09/02/joint-statement-of-canada-and-the-kingdom-of-the-netherlands-regarding-intention-to-intervene-in-the-gambia-v.-myanmar-case-at-the-international-court-of-justice>; TK 32 735, nr. 273 (2019-2020); TK 32 735, nr. 310 (2019-2020).

¹⁹⁹ Interviews medewerkers BZ.

²⁰⁰ Interviews medewerkers BZ, interne documenten BZ.

²⁰¹ Zie bijvoorbeeld: Marc Weller (2022), *Is the ICJ at Risk of Providing Cover for the Alleged Genocide in Myanmar?* EJIL: Talk! <https://www.ejiltalk.org/is-the-icj-at-risk-of-providing-cover-for-the-alleged-genocide-in-myanmar/>

van het gebruik van de jurisdictie van het Hof. Het aanspannen of steunen van een zaak hoort daar niet direct bij, in het bijzonder omdat Nederland – als gastland – een terughoudend of ‘neutraal’ interventiebeleid aanhoudt, waarbij over het algemeen geen uitspraken worden gedaan over zaken waar Nederland geen partij bij is.²⁰² De casestudy zou dan ook vooral gezien moet worden als passend binnen de strijd tegen straffeloosheid, hoewel uit de reconstructie blijkt dat het kabinet in eerste instantie zelf oordeelde dat het aanbrengen van een zaak niet bij die beleidsprioriteit paste. Het onderscheid tussen individueel strafrechtelijke vervolging en staatsaansprakelijkheid werd expliciet gemaakt. Gezien het feit dat alle mogelijkheden om individuele vervolging te bereiken al uitgeput waren, is het te begrijpen en bewonderen dat er naar alternatieve routes werd gezocht. Met het gebruiken van het IGH is de strijd tegen straffeloosheid, die in principe gaat over het berechten van individuen, opgerekt onder het motto van ‘complementaire procedures van accountability.’ Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het doel van de strijd tegen straffeloosheid wordt omschreven als “reduced impunity for the most serious crimes, notably through prosecution and convictions”²⁰³ en dat een uitspraak van het IGH hier alleen in het meest voordeligste scenario indirect aan kan bijdragen. Opvallend is dus dat onder druk van de Tweede kamer het IGH-spoor is toegevoegd aan het bestaande tweesporenbeleid, ondanks de reële mogelijkheid dat dit de bilaterale relatie zou schaden en BZ het tweesporenbeleid niet langer actief had kunnen uitvoeren.²⁰⁴ Hoewel deze beslissing te beargumenteren valt vanuit meerdere invalshoeken – middels een interventie kan Nederland bijvoorbeeld ook een bijdrage leveren aan de interpretatie van het Genocideverdrag – is het ook van belang vanuit een landenperspectief te blijven bezien wat op lange termijn de beste route zou zijn voor de lokale bewoners. Uit de casestudy blijkt daarnaast dat de Tweede Kamer veel invloed kan uitoefenen op het beleid. Afhankelijk van het dossier wordt deze ‘stimulerende’ werking van de Tweede Kamer zowel positief als negatief ervaren. In het geval van Myanmar werd door enkele geïnterviewden gesteld dat er ‘te eendimensionaal’ naar de situatie werd gekeken en te snel actie werd geëist zonder dat de voor- en nadelen van de beoogde actie bekend waren.²⁰⁵

5.4 Implementatie sancties Libië

Op 7 juni 2018 legde de VNVR sancties op tegen zes personen die zich in Libië schuldig maken aan mensenhandel en –smokkel. Hun namen werden toegevoegd (listing) aan het bestaande VN-sanctieregime voor Libië uit 2011. Met deze sancties kunnen wereldwijd de banktegoeden van deze zes leiders van criminele netwerken worden bevroren en wordt het hun verboden om internationaal te reizen. Ook is het verboden om economische middelen beschikbaar te stellen aan gesanctioneerden.

Het initiatief kwam voort uit een speciaal projectteam van het OM dat zich bezighield met zware georganiseerde migratiecriminaliteit in Zuid-Europa. BZ koppelde het idee aan het Nederlandse VNVR-lidmaatschap als mogelijk concreet ‘Nederlands’ dossier, passend bij het accountability-thema. Sancties zouden volgens de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken concrete resultaten opleveren, de situatie in landen van transit voor migranten verbeteren en helpen voorkomen dat irreguliere migranten in de Middellandse Zee zouden sterven. Ook zouden sancties een bijdrage kunnen leveren aan het stoppen van mensenrechtenschendingen en het stabiliseren van Libië. Mocht de VNVR instemmen met de *listing*, dan zouden er ook daadwerkelijk tegoeden bevroren moeten worden.²⁰⁶ Nadat de *listing* was aangenomen, kondigde de toenmalige minister van BZ daarom aan een internationaal netwerk te willen oprichten om tegoeden van mensenhandelaren sneller te kunnen traceren en bevroren. Er was echter van tevoren geen duidelijk plan gemaakt hoe de implementatie ter hand genomen zou gaan worden: alle aandacht was uitgegaan naar het ‘voortraject’, naar het aangenomen krijgen van de *listing*.²⁰⁷ De vervolgstappen en de gewenste koppeling met mogelijke strafrechtelijke onderzoeken bleken ingewikkeld en meer capaciteit te vragen voor een langere tijd. Behalve de toezegging dat BZ een aanjagende rol zou spelen bij de wereldwijde

²⁰² Interviews BZ-medewerker.

²⁰³ Resultatenkader mensenrechten.

²⁰⁴ Interne documenten BZ; interviews BZ-medewerkers.

²⁰⁵ Interviews medewerkers BZ.

²⁰⁶ Interviews medewerkers BZ.

²⁰⁷ Interviews medewerkers BZ.

implementatie, heeft de *listing* daarom tot weinig concrete inzet en resultaten geleid. Na aanname van de *listing* bleek kennis over (de juiste stakeholders die) een internationaal coördinatiemechanisme (zouden kunnen) opzetten, te ontbreken: bij de internationale bijeenkomst die Nederland organiseerde in januari 2019 bleken niet de juiste mensen aan tafel te zitten. Ook waren belangrijke spelers zoals Duitsland, Zwitserland en Liechtenstein²⁰⁸ afhoudend; zijn in elk land andere organisaties betrokken bij de handhaving van sancties; is het in de meeste landen niet gebruikelijk dat het OM samenwerkt met BZ; en is het niet duidelijk wie in welk land beslissingsbevoegd is om de sancties te implementeren.²⁰⁹ Bij BZ verschoof de aandacht naar het Liechtenstein- en FAST-initiatief, beide gericht op het bieden van handvatten aan financiële instellingen en overheden om mensenhandel te bestrijden. Een directe link met de *listing*, of implementatie daarvan, hebben deze initiatieven niet.²¹⁰

De manier waarop door BZ gecommuniceerd werd over het instellen van de sancties schepte hoge verwachtingen.²¹¹ Zo werd over de Libië sancties gesteld dat deze 1) bijdragen aan de aanpak van mensenhandel en –smokkel, 2) de mensenrechtensituatie van migranten en vluchtelingen in Libië verbeteren, 3) de stabiliteit in Libië bevorderen, en 4) eraan bijdragen dat Libië en andere landen meer grip krijgen op deze criminele activiteiten.²¹² De kans dat het plaatsen van zes personen op de Libië sanctielijst daadwerkelijk leidt tot het realiseren van deze doelen is minimaal. Een eerste stap in het bereiken van de doelen is in ieder geval dat de sancties geïmplementeerd worden. Zo herhaalde de toenmalige minister in mei 2019 dat “aanname van de sancties slechts de eerste stap was.”²¹³ Tegelijkertijd stelde de toenmalige minister dat de sancties hadden aangetoond dat internationale samenwerking “daadwerkelijk concreet resultaat kan opleveren.”²¹⁴ In een opiniestuk in *Trouw* schreef hij in juni 2018: “De leiders van de criminele netwerken kunnen niet langer internationaal reizen. Ze hebben geen toegang meer tot hun wereldwijde tegoeden. De schaduwwereld van waaruit zij opereren wordt blootgelegd, hun bewegingsvrijheid beknót.”²¹⁵ Eind 2021 is dit nog geenszins het geval: van geen van de zes individuen zijn tegoeden bevroren en in 2019 reisden twee van de gesanctioneerden naar Tripoli, Tunis en Egypte.²¹⁶

In maart 2021 concludeerde het VN *Panel of Experts on Libya* dat diverse maatregelen bedoeld om de situatie in het land te stabiliseren niet worden nageleefd.²¹⁷ De vier hierboven beschreven doelen zijn dan ook niet behaald: uit meerdere recentelijk verschenen rapporten blijkt dat de mensenhandel en –smokkel nog volop gaande is, en de mensenrechtensituatie van migranten en vluchtelingen verre van verbeterd is in Libië.²¹⁸ Daarnaast stelt het VN *Panel of Experts* dat de zichtbare samenwerking tussen de *geliste* smokkelaars en troepen van de *Government of National Accord*, ondanks een actief arrestatiebevel dat door het Libische OM tegen hen is uitgevaardigd, aanleiding geeft tot bezorgdheid over de heropleving en uitbreiding van mensenmokkelnetwerken.²¹⁹ Over tenminste één van de *geliste* individuen is daarnaast bekend dat hij banden heeft met de Libische kustwacht.²²⁰ Deze situaties ondermijnen de geloofwaardigheid van sancties als afschrikwekkend instrument. Uit interviews die het VN *Panel of Experts* voerde met drie *geliste* individuen

²⁰⁸ Liechtenstein is een belangrijke speler omdat het een voortrekkersrol heeft in de bestrijding van witwassen. Het land heeft een grote financiële sector. Lange tijd kende het land een bankgeheim, waardoor er veel zwart geld werd ondergebracht. In 2017 lanceerde Liechtenstein het ‘Liechtenstein Initiative for a Financial Sector Commission on Modern Slavery and Human Trafficking (FSC)’. Dit initiatief beoogde financiële instellingen betere handvatten te geven voor het bestrijden van witwassen en mensenhandel. Nederland sloot zich bij dit initiatief aan. In 2019 ging het over in het initiatief *Finance Against Slavery and Trafficking (FAST)*. Nederland is een van de financiers van FAST.

²⁰⁹ Interviews medewerkers rechterlijke macht en internationale organisatie; wetenschappelijke factsheet sancties, Dr. Michal Onderco, Prof. Dr. Wolfgang Wagner, 11 oktober 2021.

²¹⁰ Interviews medewerkers BZ en rechterlijke macht. Wel is door Nederland het Sanctions and Freezing Initiative (SAFRI) onderdeel geworden van FAST. SAFRI wordt gefinancierd door Nederland en richt zich onder meer op het traceren en bevriezen van aan mensenhandel gelinkte geldstromen van bijvoorbeeld van gesanctioneerde mensenhandelaren.

²¹¹ Interview medewerker BZ; op de website van de Rijksoverheid wordt gesteld dat Nederland “succes boekt” met VN-sancties. [Nederland boekt succes met VN-sancties tegen mensenhandelaren Libië | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-libya-exclusive-idUSKBN1JF2HL)

²¹² Interne documenten BZ; TK, 28638, nr. 196, 7 juni 2018.

²¹³ Intern document BZ.

²¹⁴ Intern document BZ.

²¹⁵ <https://www.trouw.nl/opinie/we-zijn-het-aan-libie-verschuldigd-om-de-mensenhandel-te-vervolgen~b1596b83/>

²¹⁶ VN-Panel of Experts for Libya (2021), S/2021/229, p. 45/46; VN-Panel of Experts for Libya (2019), S/2019/914, p.60.

²¹⁷ VN-Panel of Experts for Libya (2021), S/2021/229, p. 2.

²¹⁸ Amnesty [Libië: nieuw bewijs ernstige mensenrechtenschendingen vluchtelingen en migranten - Amnesty International](https://www.amnesty.nl/nieuws/2021/06/libi%C3%A9-nieuw-bewijs-ernstige-mensenrechtenschendingen-vluchtelingen-en-migranten)

²¹⁹ VN-Panel of Experts for Libya (2021), S/2021/229, p. 120.

²²⁰ Interne documenten BZ; <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-libya-exclusive-idUSKBN1JF2HL>

blijkt dat de sancties slechts een kortstondig ‘soberend’ effect hebben gehad.²²¹ Door gebrek aan follow-up en monitoring, beseffen de gesanctioneerden snel genoeg dat zij straffeloos hun criminele activiteiten kunnen voortzetten.²²²

Uit de evaluatie blijkt meer in het algemeen dat BZ nog geen ervaring heeft met het internationaal geïmplementeerd krijgen van sancties en ook niet voldoende langdurige betrokkenheid en capaciteit heeft voor concrete opvolging. Geïnterviewde medewerkers van andere departementen menen dat de opvolging abstract bleef en dat BZ zelf niet duidelijk voor ogen had wat ze wilde bereiken.²²³ Dit heeft geleid tot frustratie bij het OM en Eurojust.²²⁴ Zij stellen dat het de verantwoordelijkheid van BZ is om een rol te spelen in het opstellen van een (diplomatiek) plan om andere staten, die bijvoorbeeld kennis hebben over de banktegoeden, bij de implementatie te betrekken.²²⁵ Door medewerkers van andere departementen wordt geobserveerd dat er bij BZ minder aandacht is voor de opvolging van sancties dan het aangenomen krijgen van de maatregel. Daarbij wekt het feit dat BZ over het *aangenomen krijgen* (dus niet het daadwerkelijke in werking treden) van sancties reeds communiceert als concrete bijdrage aan straffeloosheid de indruk dat aan opvolging niet dezelfde aandacht werd geschonken.

Volgens andere partijen zou er meer nadruk moeten liggen op samenwerking ten behoeve van het verwezenlijken van een strafzaak. De toenmalige minister van BZ stelde ook dat strafrechtelijke vervolging het uiteindelijke doel van de VN-sancties was. Desalniettemin koos BZ ervoor om, tegen het advies van het OM in, een internationaal reisverbod onderdeel te laten uitmaken van de VN-sancties. Het OM stelde dat 1) reisbewegingen belangrijke informatie opleveren voor het strafrechtelijk onderzoek, en 2) reisbewegingen het mogelijk maken voor staten om individuen op te pakken wanneer zij hun land bezoeken. Het reisverbod kan de kans op strafrechtelijke vervolging dus verkleinen. Toch verkoos BZ bij het instellen van de sancties voor het uiten van het sterkst mogelijke politieke signaal. De VN-sancties hebben echter geen van de gestelde doelen behaald en van geen van de zes individuen zijn tegoeden bevroren.²²⁶ Hoewel dit niet aan BZ alleen valt toe te rekenen, schuilt er wel een zeker risico in het uitblijven van consequenties van de aangenomen sancties. Op den duur blijft er weinig over van het ‘afschrikwekkende’ effect wat sancties zouden kunnen hebben, als zij slechts ‘signalerend’ werken. Uit de academische literatuur blijkt dat sancties een effectiever instrument zijn wanneer hun instelling ook daadwerkelijk consequenties heeft.²²⁷ Sancties die niet worden geïmplementeerd, zijn immers ‘tandeloos.’²²⁸

De evaluatie laat zien dat ondanks het uitblijven van een concrete verbetering van de situatie in Libië het dossier bij BZ meer aandacht heeft gegenereerd voor sancties als instrument van het buitenlandbeleid. De aandacht is verschoven naar de mogelijkheid om sancties in te stellen in EU-verband, omdat Nederland hier meer handelingsmogelijkheden heeft dan in de VN.²²⁹ Sancties zouden het ‘hotste nieuwste speelgoed’ zijn,²³⁰ maar er wordt ook gewaarschuwd dat sancties alleen een *ondersteunend* instrument van het buitenlandbeleid zouden moeten zijn omdat deze over het algemeen niet heel effectief zijn.²³¹ BZ moet oppassen voor de valkuil dat, bij gebrek aan een alternatief, sancties zelf het beleid worden, zonder duidelijk doel.²³²

Sancties tegen mensenrechtenschenders als instrument van het buitenlandbeleid

Bij BZ – en interdepartementaal – wordt op verschillende manieren gedacht en gesproken over sancties: als preventief instrument of onderdeel van accountability, als politiek signaal of opstap naar een strafrechtelijk proces. Op de website van de Rijksoverheid worden sancties omschreven als tijdelijke en preventieve

²²¹ [The Human Conveyor Belt Broken | Global Initiative](#)

²²² Interview medewerker rechterlijke macht.

²²³ Interview medewerker rechterlijke macht en internationale organisatie.

²²⁴ Interview medewerker rechterlijke macht en internationale organisatie.

²²⁵ Interview medewerker rechterlijke macht.

²²⁶ VN-Panel of Experts for Libya (2021), S/2021/229, p. 45/46.

²²⁷ Literatuurstudie McGrath en Zwienenberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB.

²²⁸ Interview medewerker rechterlijke macht.

²²⁹ Interviews medewerkers BZ.

²³⁰ Interview medewerker BZ.

²³¹ Interview medewerker BZ.

²³² Interview medewerker BZ.

maatregelen die tot doel hebben ongewenst gedrag te veranderen en andere partijen af te schrikken datzelfde ongewenste gedrag te vertonen.²³³ Uit de evaluatie blijkt dat sancties juridisch gezien ‘preventief’ zijn, maar dat ze in de praktijk vaak als strafmaatregel worden gebruikt of omschreven. Op deze manier zouden ze een steviger instrument lijken. Door sancties in te stellen, zo gaat de redenering, steek je een spaak in het wiel van individuen die misstanden begaan.²³⁴ Naast diplomatieke middelen, briefings en rapporten die misstanden aan het licht brengen, zijn sancties een concreter instrument, en signaleren ze aan daders dat actie wordt ondernomen.²³⁵ Tegelijkertijd blijkt uit academisch onderzoek dat er weinig bewijs is dat sancties daadwerkelijk effectief zijn.²³⁶ Een aantal geïnterviewden beschouwt sancties evenwel vooral als preventieve maatregel gericht op gedragsverandering en vindt dat hierover in externe documenten zuiverder gecommuniceerd moet worden.²³⁷ Zo gaat het niet om vervolging, en is er voor sancties veel minder en andere soort bewijs nodig dan voor strafrechtelijke vervolging.²³⁸ Ook medewerkers van het OM zien sancties slechts als opstap naar een strafrechtszaak, als ‘alternatieve interventie’ op een moment dat er nog onvoldoende bewijs is om een rechtszaak te starten, maar voldoende om sancties op te leggen. De sancties geven dan het signaal af dat er op de individuen gelet wordt, en de rechtszaak die volgt geeft concrete opvolging aan de sancties.

Voorafgaand aan het instellen van sancties, zowel in EU- of VN-verband, is het vaak niet duidelijk welk(e) doel(en) de sancties moeten dienen. BZ communiceert hier onduidelijk over: doelstellingen variëren per landensituatie en soort sancties, en worden vaak niet expliciet gemaakt. Het komt ook regelmatig voor dat sancties om politieke redenen worden ingesteld, bijvoorbeeld omdat de Tweede Kamer erom vraagt.

In november 2021 communiceerde BZ middels een Kamerbrief dat een interdepartementale sanctiewerkgroep opgezet zal worden “om de komende jaren de actieve rol van Nederland in de EU op sanctieterrein te kunnen behouden.”²³⁹ De werkgroep is bedoeld om “een meer structurele samenwerking met departementen, uitvoeringsorganisaties en opsporingsdiensten” te bewerkstelligen.²⁴⁰ In de Kamerbrief wordt nogmaals benadrukt dat sancties gericht zijn op het bewerkstelligen van gedragsverandering en daarmee in de kern preventief en tijdelijk van aard zijn.²⁴¹ BZ stelt daarnaast dat “zodra naar buiten komt dat wordt overwogen beperkende maatregelen op te leggen aan een persoon of entiteit, deze bijvoorbeeld in de gelegenheid [kan] komen om financiële tegoeden weg te sluisen.”²⁴² Uit de Libië casus blijkt dat het opleggen van een *asset freeze* door de EU in de praktijk hoogstwaarschijnlijk alleen tot confiscatie van tegoeden zal leiden wanneer deze zich bevinden bij een financiële instelling in een van de lidstaten van de EU. Indien de tegoeden zich buiten de EU bevinden, blijven de lidstaten afhankelijk van andere staten om mee te werken aan de implementatie en handhaving van de sanctiemaatregelen. Er moet dus meer aandacht komen voor de impact en opvolging van de inzet nadat de sancties zijn aangenomen om daadwerkelijk effect te bewerkstelligen.

Concluderend kan worden gesteld dat in deze casestudy veel bevindingen samenkomen die als rode draad door de hele evaluatie liepen: zo zijn er resultaten geclaimd die (nog) niet zijn behaald, was er te weinig capaciteit en kennis om de implementatie van de sancties ter hand te nemen en was de samenwerking met het OM en andere departementen niet optimaal. Ook wordt er verschillend gekeken naar welk doel sancties dienen, als preventief instrument of als opstap naar accountability. Hoewel sancties volgens BZ officieel een preventief doel dienen, zijn ze in het geval van de Libië-*listing* ook gezien als onderdeel van accountability. Meer in het algemeen worden sancties vaak ingezet als politiek instrument, bijvoorbeeld onder druk van de Tweede kamer. Uit de literatuur blijkt echter dat er weinig bewijs is dat sancties als preventief middel effectief zijn, omdat vooral de implementatie vaak tot problemen leidt. Dit laat niet alleen de Libië-casus zien, maar ook de recente sancties die tegen Rusland zijn ingesteld. De oprichting van interdepartementale sanctiegroep is

²³³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationale-sancties/beleid-voor-internationale-sancties>.

²³⁴ Interview medewerkers BZ.

²³⁵ Interview medewerker BZ.

²³⁶ Literatuurstudie.

²³⁷ Interviews medewerkers BZ en rechterlijke macht.

²³⁸ Interviews medewerkers BZ.

²³⁹ TK, 21 501-02, nr. 2419 (2021-2022).

²⁴⁰ TK, 21 501-02, nr. 2419 (2021-2022).

²⁴¹ TK, 21 501-02, nr. 2419 (2021-2022).

²⁴² TK, 21 501-02, nr. 2419 (2021-2022).

wat dat betreft een eerste stap in de richting van betere implementatie van sancties. Er zou daarbij ook aandacht moeten zijn voor de voorwaarden van het opheffen van sancties – eenmaal ingesteld, worden ze namelijk niet snel afgeschaald.

5.5 Aanbevelingen

1. Het is een belangrijke en nuttige ontwikkeling dat er een Rijksbrede sanctietaskforce wordt samengesteld. Het is hierbij van belang dat de verschillende departementen het eens worden over de doelen die de sancties moeten dienen. Daarbij blijft het implementatieproces *na aannname* van de sancties in EU (of VN-verband) van het allergrootste belang. Betrek ook de stakeholders die belangrijk zijn in de implementatie van de sancties, zoals de Nederlandse Bank.

6. Conclusies en aanbevelingen op een rij

Het doel van deze evaluatie was om te leren wat goed en minder goed gaat bij het ontwikkelen en uitvoeren van het 'internationale rechtsordebeleid' van BZ over de periode 2015-2021 en om aanbevelingen te doen over hoe dit beleid in de toekomst beter kan worden vormgegeven. De evaluatie spitste zich toe op een deel van het werk van de directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten (DMM).

De ontwikkelingen in de wereld en de impasse in het multilaterale stelsel hebben het niet makkelijker gemaakt om invulling te geven aan de ambities op het terrein van de internationale rechtsorde. Tegelijkertijd laat de huidige tijd, en het meest recent de oorlog in Oekraïne, ook zien dat gezamenlijk internationaal optreden en de versterking van de internationale rechtsorde onontbeerlijk zijn. Hierbij is het belangrijk dat Nederland duidelijk positie kiest en nadenkt over de vraag welke rol het wil spelen om te werken aan de versterking van de rechtsorde. Niet alleen in reactie op landen die de orde uitdagen of zelfs ondermijnen, maar ook vanuit een intrinsieke eigen motivatie.

Ontwikkeling beleid

De belangrijkste conclusie over de ontwikkeling van het beleid is dat een overkoepelende visie en internationale rechtsordebeleid nog steeds ontbreken, waardoor er een gebrek is aan strategische sturing. In een aantal beleidsnota's van BZ en in de Memorie van Toelichting wordt de 'bevordering van de internationale rechtsorde' genoemd, verwijzend naar de grondwettelijke opdracht (artikel 90), maar er wordt niet uitgewerkt wat er precies onder wordt verstaan, welke doelen het beleid heeft en wie daar allemaal bij betrokken zijn. Intern is wel een aantal papers opgesteld waarin prioriteiten zijn benoemd, maar die zijn niet bij iedereen bekend, zowel niet bij DMM als bij andere directies van het ministerie. Er is weinig tijd om te bevragen op welke manier de ontwikkeling van de internationale rechtsorde het beste bevorderd zou kunnen worden.

Door het ontbreken van een strategisch plan bepaalt BZ niet zelf de koers, maar blijft zij afhankelijk van initiatieven die zich aandienen. IOB constateert dat de inzet vooral bestaat uit losse dossiers, reactief is en gericht op zichtbaarheid. Zo kwamen alle vier de casestudies die in de evaluatie zijn onderzocht tot stand naar aanleiding van initiatieven van buiten het ministerie. En hoewel BZ goed heeft ingespeeld op de kansen die er lagen, deze actief heeft benut en de dossiers zelf niet onlogisch zijn binnen de inzet op internationale rechtsorde is het lastig te bepalen waar precies naartoe wordt gewerkt en of andere dossiers misschien beter zouden passen. De stip aan de horizon mist, terwijl de grondwettelijke verplichting om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen juist een langetermijnvisie vereist.

De evaluatie laat ook zien dat de afwezigheid van een helder beleid en van definiëring van de belangrijkste termen ervoor heeft gezorgd dat de termen van het 'internationale rechtsordebeleid' door elkaar worden gebruikt, wat leidt tot verwarring en onduidelijkheid. Het aan elkaar gelijkstellen van accountability en strijd tegen straffeloosheid is hiervan het duidelijkste voorbeeld. Maar ook het feit dat het internationale rechtsordebeleid lijkt te worden gezien als onderdeel van het mensenrechtenbeleid betekent dat de grondwettelijke verplichting beperkt wordt uitgelegd. IOB constateert bij DMM en de beleidsdirecties ook een gebrek aan kennis over de internationale rechtsorde, bijvoorbeeld als het gaat over de mogelijkheden en vereisten om accountability te bereiken, maar ook als het gaat over de implementatie van sancties, zoals de Libië-casus liet zien. De directie waar wel veel kennis aanwezig is, DJZ, zou meer betrokken kunnen worden bij de ontwikkeling van het beleid en er zou meer gebruik gemaakt kunnen worden van het internationale aanzien van Nederland op volkenrechtelijk terrein. Ook zou er een beter en breder opleidingsaanbod moeten komen, niet alleen voor medewerkers van DMM, maar ook voor relevante thema- en landendirecties.

Als het gaat over coördinatie en samenwerking met andere directies binnen en buiten BZ constateert IOB dat daar nog verbetering mogelijk is. Binnen BZ gaat het dan vooral over het maken van geïntegreerde keuzes voor de projectinzet op veiligheid en rechtsorde in specifieke landen, waarbij ook het politieke en internationaalrechtelijke perspectief moet worden meegewogen. De samenwerking met andere departementen kan verbeteren door meer begrip te krijgen voor elkaars uitgangspunten en doelen van het beleid. Zo wordt er tussen BZ en J&V en het OM op verschillende manieren gedacht over sancties: als preventief instrument of onderdeel van accountability, en als politiek signaal of een opstap naar een

strafrechtelijk proces. De verschillen in opvattingen over welk doel sancties dienen leiden tot suboptimale interdepartementale samenwerking en het uitblijven van concreet resultaat.

Uitvoering beleid

De afgelopen jaren is 'accountability' het centrale thema geworden van de inzet op internationale rechtsorde. Nederland heeft hiermee, naast de institutionele rol via de hoven en tribunalen, een meer inhoudelijke rol gekregen. Het idee was dat Nederland op deze manier concrete resultaten kon behalen en zichtbaarheid kon bewerkstelligen voor de minister. Alle vier de casestudies zijn hier voorbeelden van. IOB constateert dat de inhoudelijke inzet op accountability positief heeft bijgedragen aan het profiel van Nederland en dat het onderwerp wordt genoemd als 'niche' voor de toekomstige jaren.

Tegelijkertijd is er ook vooral ingezet op resultaat en zichtbaarheid op korte termijn en minder op effectiviteit. Veel van het werk is gefocust op publiciteit creëren voor een bewindspersoon, maar er wordt minder rekening gehouden met de (lange termijn) effectiviteit en relevantie van de inzet voor het bereiken van het algemene doel (het versterken van de internationale rechtsorde). Zo kwam de steun aan de zaak die Gambia bij het IGH heeft aangespannen over Myanmar tot stand onder druk van de Tweede kamer, terwijl in het landenbeleid aanvankelijk een andere route centraal stond. De Libië-*listing* was een van de grote publicitaire successen van het Nederlandse VNVR-lidmaatschap, maar de aandacht voor het dossier verslaptte toen het lidmaatschap was afgelopen. IOB constateert daarnaast dat BZ over het algemeen te snel positief communiceert en spreekt over resultaten, zelfs wanneer beoogde doel(en) (nog) niet zijn bereikt, zoals bij IIIM of de Libië-casus. Bij de toekomstige inzet op accountability is het belangrijk dat BZ zich bewust is van het risico van selectieve gerechtigheid, omdat die de grondwettelijke opdracht kan ondermijnen. 'Accountability voor alle partijen' zou centraal moeten staan.

Hoewel er nog geen strategie is opgesteld over de vraag hoe Nederland om wil gaan met de crisis in het huidige multilaterale stelsel, laat de evaluatie wel zien dat er in de uitvoering op creatieve en pragmatische manier wordt gezocht naar manieren om te werken aan accountability of de verdere ontwikkeling van het recht. BZ schroomt hierbij niet om buiten de VN om te werken, zoals het MVRUIM-initiatief laat zien, of om nieuwe instrumenten zoals bewijsgaringsmechanismes te ondersteunen. Bij de oprichting van IIIM heeft Nederland niet alleen financiële steun gegeven, maar ook het belang laten zien van het betrekken van ngo's bij dergelijke mechanismen. Dit kan als goed voorbeeld dienen voor toekomstige mechanismen.

BZ heeft veel expertise op het gebied van de verdere ontwikkeling van het internationaal recht. Niet alleen MVRUIM is hier een goed voorbeeld van, maar Nederland speelt bijvoorbeeld ook een belangrijke rol bij initiatieven rond regulering van mijnbouw in de ruimte, het cyberdomein en autonome wapensystemen. BZ treedt bij deze initiatieven veel minder op de voorgrond dan bij andere dossiers, maar voor de ontwikkeling van het internationaal recht en de versterking van de rechtsorde zijn ze een zeer relevante aanvulling op de inzet op accountability.

Reflectie

Terwijl deze evaluatie alleen gaat over de rol van Buitenlandse Zaken bij de ontwikkeling en uitvoering van het 'internationale rechtsordebeleid' vereist artikel 90 van de Nederlandse Grondwet een actieve houding van regering en parlement, niet slechts van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De opdracht om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen "impliceert onder meer dat de internationale rechtsorde en de richting waarin deze zich moet ontwikkelen, onderwerp van debat moeten zijn. Niet de dagkoersen moeten de toon van dat debat bepalen, maar de intrinsieke overtuiging van wat 'wij' – politiek en samenleving – met samenwerking in de internationale rechtsorde willen nastreven."²⁴³ De afwezigheid van vastgelegd beleid waarin de Nederlandse koers zichtbaar is, laat zien dat ook de afgelopen jaren dit debat niet is gevoerd. IOB hoopt met deze evaluatie een opening te bieden voor een breed gevoerd debat over de fundamentele waarden en grondbeginselen van de internationale rechtsorde. Een goed werkende

²⁴³ Raad van State (2022), Jaarverslag 2021, Beschouwing, p. 13-14.

internationale rechtsorde is niet alleen voor BZ, maar voor heel Nederland en al zijn burgers van het allergrootste belang. Zowel nu als in de toekomst.

Aanbevelingen

1. Formuleer een beleidskader en visie voor de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde met realistische doelen waarop gestuurd kan worden.
 - Heb daarbij aandacht voor de logische samenhang tussen verschillende onderdelen van de internationale rechtsorde zoals belegd bij verschillende directies.
 - Maak gebruik van de internationaalrechtelijke expertise die BZ in huis heeft (bij DJZ/IR), bij de ontwikkeling van het beleid.
 - Stel duidelijke definities op en zorg ervoor dat deze terminologie BZ-breed bekend wordt en ook consistent wordt gebruikt in externe communicatie.
 - Maak het verschil tussen het internationale rechtsordebeleid en het mensenrechtenbeleid helder en benoem ook de samenhang tussen de beleidsterreinen.
2. Benadruk steeds dat de grondwettelijke verplichting om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen een lange termijn- en breed gedragen visie vereist. Zorg ook dat dit door de ambtelijke top en de bewindspersonen van BZ, maar ook door regering en parlement, wordt uitgedragen.
3. Ontwikkel een Rijksbrede leergang internationale betrekkingen, die ingaat op de verschillende aspecten van de internationale rechtsorde. Betrek hierbij BZ'ers die werkzaam zijn in dit werkveld, maar ook *practitioners* van het ministerie van J&V, het OM, het ministerie van Defensie en andere externe partijen, met een aparte module voor het IBBZ-traject.
4. De bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde vereist, naast tussentijds zichtbare initiatieven, een lange adem. Houd hier rekening mee door bij het bepalen van de inzet minder te focussen op korte termijn zichtbaarheid, en meer gewicht te geven aan meer duurzame, langetermijneffecten.
5. Houd expliciet rekening met de potentiële negatieve consequenties van het zwaar laten wegen van politieke belangen bij het bepalen van inzet gericht op het versterken van de internationale rechtsorde. Hou bij de inzet vast aan het kernbegrip 'accountability voor alle partijen' en voorkom selectieve gerechtigheid.
6. Stel een plan op ten behoeve van de verdeling van capaciteit ten aanzien van de coördinerende rol en de meer inhoudelijke rol van DMM.
 - Stem bijvoorbeeld met de Directie Veiligheidsbeleid af in hoeverre DMM/MP haar coördinerende rol inzake preventie en peacekeeping dient te behouden.
 - Heroverweeg ook om de dossiers binnen DMM/MP anders te verdelen, en minder te laten leiden door beschikbaarheid en meer op een logische combinatie van thema's.
 - Maak meer capaciteit vrij als DMM blijft inzetten op zowel de organisatorische forumrol als de inhoudelijke rol.
7. Investeer in de samenwerking met departementen die ook een belangrijke bijdrage leveren op het terrein van de internationale rechtsorde, zoals J&V. Denk hierbij aan strategische detacheringen, gezamenlijke werksessies, werkbezoeken, etc.
8. Het is een belangrijke en nuttige ontwikkeling dat er een Rijksbrede sanctietaskforce wordt samengesteld. Het is hierbij van belang dat de verschillende departementen het eens worden over de doelen die de

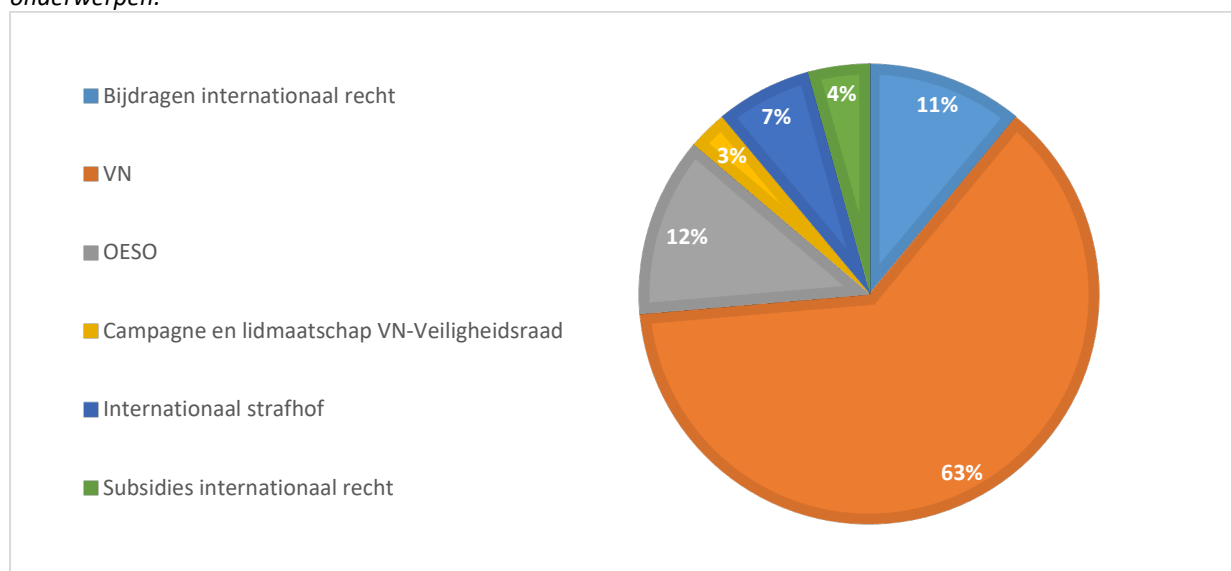
sancties moeten dienen. Daarbij blijft het implementatieproces *na aannname* van de sancties in EU (of VN-verband) van het allergrootste belang. Betrek ook de stakeholders die belangrijk zijn in de implementatie van de sancties, zoals de Nederlandse Bank.

Bijlage I. Uitgaven en projecten 2015-2020

In totaal is er in de periode 2015 – 2020 euro 328.644 miljoen uitgegeven voor de bevordering van de internationale rechtsorde (BZ-artikel 1.1).

Elk jaar wordt het grootste deel van de uitgaven besteed aan verplichte contributies aan de VN en OESO. Andere uitgaven betreffen de kosten voor het internationaal strafhof en subsidie voor projecten ter ondersteuning van het internationale rechtsordebeleid (SBE internationale rechtsorde)

Figuur 1. Totale uitgaven internationale rechtsorde (art. 1.1) 2015-2020; percentuele verdeling over onderwerpen.



Bron: intern financieel system BZ.

Tabel 1. Uitgaven BZ-artikel 1.1 tussen 2015-2020

1.1 Goed functionerende internationale instellingen met een breed draagvlak						
Bedragen in 1.000 EUR	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Subsidies						
internationaal recht	9.678	5.932	9.578	6.193	1.696	3.044
VNVR projectkosten				635	-	-
Bijdragen (inter)nationale organisaties						
VN	35.492	34.696	35.056	32.876	33.142	34.650
OESO	6.814	6.821	6685	6.629	7.221	7.245
Campagne VN-Veiligheidsraad	679	2.363	288	-	-	-
Internationaal strafhof	3.274	3.441	3.375	3.631	3.588	4.856
Internationaal recht		1.316	1.669	4.242	6.811	-
VNVR projectkosten			435	4.523	58	-
Totaal EUR	55.937	54.569	57.086	58.729	52.528	49.795

Bron: BZ-jaarverslagen 2014-2020

Subsidiebeleidskader internationale rechtsorde

Om de prioriteiten van het beleid te ondersteunen is er bij DMM financiering beschikbaar voor instellings- en projectbijdragen en subsidies.²⁴⁴ De doelstelling van het subsidiebeleidskader is om een gebalanceerde en strategisch ingevulde portefeuille aan instellings- en projectbijdragen te bieden die aansluit bij de Nederlandse prioriteiten op het terrein van de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde en de strijd tegen straffeloosheid van plegers van internationale misdrijven. Concreet wordt er aangesloten bij de volgende thema's voor de verdeling van de beschikbare middelen:

- Voorkomen van internationale misdrijven/ atrocity prevention / Responsibility to Protect.
- Tegengaan van straffeloosheid, o.a. door ondersteuning hoven, tribunalen en andere accountabilitymechanismen, en andere bijdragen aan onderzoek en vervolging.
- Bevordering van vreedzame geschillenbeslechting met name door bijdragen aan het Internationaal Gerechtshof (IGH) en Permanente Hof voor Arbitrage (PCA).

Activiteiten

In totaal zijn er in de periode 2015 – 2021 132 activiteiten gefinancierd voor een totaal bedrag van EUR 25 miljoen. Onder de grootste bedragen vallen onder andere de kosten voor de bewijzenbanken voor Syrië (IIIM: toezegging van EUR 4 miljoen, tot eind 2021 3 miljoen betaald) en Irak (UNITAD: EUR 1 miljoen). In 2020 is er 1 miljoen uitgegeven aan de viering van de UN@75-campagne.²⁴⁵ Ook heeft de International Commission on Missing Persons (ICMP) in 2017 een eenmalige bijdrage ontvangen van 1 miljoen EUR en wordt deze commissie sinds 2019 ondersteunt met een half miljoen per jaar. Tenslotte ontving het interstatelijke initiatief Justice Rapid Response Association (JRR), waarvan Nederland lid is van de executive board, een bijdrage van 750.000 EUR.

Daarnaast zijn de Nederlandse bijdragen aan (de huur van) het Permanente Hof van Arbitrage (500.000 EUR voor de periode 2012 – 2016 en 400.000 EUR voor de periode 2017-2020) en het Internationaal Strafhof uit dit fonds betaald.

Kleinere activiteiten die gefinancierd zijn uit dit fonds zijn bijvoorbeeld de viering van het twintigjarig jubileum van het statuut van Rome; een bijdrage aan het Auschwitz Institute For Peace And Reconciliation New York; een bijdragen aan het Trust fund for Family Visits en het Special Fund for Relocation, beiden van het Internationaal Strafhof.

Jaar	Uitgaven in euro
2015	3.457.825
2016	2.543.000
2017	2.680.463
2018	4.834.575
2019	5.548.198
2020	2.730.303
2021	3.590.387
Totaal	25.384.751

Bron: intern financieel systeem BZ.

²⁴⁴ Subsidiekader SBE Internationale Rechtsorde.

²⁴⁵ <https://unic.org/nl/vn-75-jaar/>

Mensenrechtenfonds

Naast het SBE Internationale Rechtsorde zijn er ook vanuit het centrale mensenrechtenfonds projecten gefinancierd onder de prioriteiten "Accountability", "Strijd tegen Straffeloosheid" en "Internationale Rechtsorde en Mensenrechten". Het gaat hierbij in de periode 2015 – 2021 om de volgende projecten. In totaal gaat het om bijna 6 miljoen EUR.

Accountability

Syria Justice and Accountability Center (SJAC)

Financieringsperiode	Organisatie	Bijdrage
1. 2012 – 2015	International Research and Exchanges Board	EUR 750.000
2. 2016 – 2017	International Research and Exchanges Board	USD 50.000

Nederland draagt financieel bij aan de oprichting van het SJAC en geeft ook vervolfinanciering. Het doel van het SJAC is het documenteren van mensenrechtenschendingen die begaan zijn tijdens het conflict in Syrië en om informatie vast te leggen die gebruikt kan worden voor toekomstige "accountability and transitional justice" processen.

De overlap tussen de doelstelling van het centrum en de beleidsprioriteit strijd tegen straffeloosheid lag ten grondslag aan de beslissing tot financiering. Daarnaast was het belangrijk dat het centrum complementair is aan bestaande internationale instellingen en dat het een van de weinige partijen is die op relatief grote schaal aan dit onderwerp werkt en de potentie heeft om bij te dragen aan het behalen van de doelstellingen. Of dit daadwerkelijk het geval is echter (nog) niet te bepalen aangezien het conflict in Syrië nog gaande is en het pas na jaren duidelijk zal worden of en zo ja in hoeverre het SJAC heeft bijgedragen aan daadwerkelijke vervolgingen van mensenrechtenschenders. Het is echter wel zo dat er reeds informatie van het SJAC is gebruikt in concrete strafzaken in Canada en Zweden. Het SJAC heeft ook deelgenomen aan internationale bijeenkomsten en stukken gepubliceerd. Tijdens de tweede projectperiode is het IIIM opgericht. Via het SJAC hebben betrokken Syrische groepen een statement kunnen indienen over de behoefte aan slachtofferhulp, transitional justice en samenwerking met het maatschappelijk middenveld, welke opgenomen zijn in de Terms of Reference van het IIIM.

3. 2014 - 2016	Physicians for Human Rights (PHR)	The Forensic Institute for Training and Documentation	EUR 499.000
----------------	-----------------------------------	---	-------------

Nederland heeft bijgedragen aan het opzetten van het Forensic Institute for Training and Documentation. Het doel hiervan was om een forensisch opleidingsinstituut op te richten dat artsen, advocaten en activisten in verschillende regio's in de wereld opleidt in de specifieke forensische en documentatie-expertise die nodig is om schendingen van mensenrechten en humanitair recht in hun regio's aan te pakken. Het instituut werkt met name voor landen/regio's met een fragiele juridische sector waar forensische kennis ontbreekt, zoals centraal Azië, Midden-Oosten en Noord-Afrika, Sub Sahara-Afrika en concreet in Kazachstan, Turkije, Jordanië, DRC en Kenia.

Het project werd uitgevoerd door de organisatie Physicians for Human Rights, maar het Forensic Institute zou een eigenstandige organisatie moeten worden. Volgens jaarrapportages en audit rapporten heeft de organisatie naast het verzorgen van medisch-juridische forensische opleidingen ook bijgedragen aan het eisen van accountability als artsen professionele ethische standaarden overtraden, bijgedragen aan het vervolgen van mensenrechtenschenders in lokale, regionale en internationale rechtszaken door het aanleveren van op medische feiten gebaseerd bewijs onderzoek en documentatie en de verdediging van medische professionals die hun morele verplichting nagekomen zijn door het verlenen van medische hulpverlening aan patiënten ongeacht hun religie, etniciteit gender, seksuele oriëntatie of politieke voorkeur, wanneer zij daarvoor lastiggevallen of vervolgd worden door lokale autoriteiten. Door de oprichting van het Forensic Training

Institute zijn de trainingsactiviteiten onder een dak gebracht, waardoor de consistentie van het curriculum verbeterd is en het instituut is kunnen gaan functioneren als bron voor training best practices en wereldwijd netwerk voor practitioners.

Strijd tegen Straffeloosheid

Financieringsperiode	Organisatie	Project	Bijdrage
1. 2017 - 2020	Redress Trust	Strengthening Victim Participation in the Fight against Impunity for International crimes (Guatemala, Uganda & Kosovo)	EUR 758.176

Het doel was om slachtoffers van internationale misdrijven in Kosovo, Guatemala en Uganda bij te staan in community based truth seeking processen, reparatieprogramma's en strafrechtelijke steun op nationaal en internationaal niveau te bieden. Hoewel er in de landen waarin beoogd werd het project uit te voeren sprake is van een vorm van vervolging, worden de rechten van slachtoffers niet goed gewaarborgd en is er ook geen sprake van getuigenbescherming. Uiteindelijk is het project niet uitgevoerd in Kosovo, omdat de post de ngo niet kende die de outreach zou gaan doen. Ook wordt door de Kosovo rechtbank in Den Haag kritisch aangemerkt dat Nederland in het kader van het gastlandschap zo neutraal mogelijk zou moeten zijn en niet ook nog ngo's zou moeten financieren die rechtbank gerelateerde activiteiten uitvoeren. De rol van Nederland als neutraal gastland zou daarmee in het geding komen. Uiteindelijk is het project niet uitgevoerd in Kosovo, maar wel in de andere landen.

Het jaarplan voor Uganda en Guatemala voor 2020 rapporteert dat er met name in Uganda resultaten behaald zijn, zoals de aanneming van het langverwachte Transitional Justice-beleid. Er zijn bijvoorbeeld vier slachtofferforums georganiseerd en drie beleidsdialogen waarin slachtoffers in staat te gesteld zijn om rechtstreeks in contact te treden met beleidsmakers. Ondanks een verslechterend politiek en mensenrechtenklimaat in Guatemala zijn er ook hier workshops voor slachtoffers over hun rechten en een belangrijk seminar over strategische procesvoering. Ook zijn advocaten, slachtoffers en slachtofferorganisaties bijgestaan. In reactie op actuele ontwikkelingen is er bijvoorbeeld ook tijd besteed aan initiatieven om pogingen van het Congres om de wet van nationale verzoening te wijzigen, te blokkeren. Deze wijzigingen zouden er op gericht zijn om algemene amnestie te verlenen aan personen die verantwoordelijk zijn voor grove mensenrechtenschendingen tijdens het interne gewapende conflict. De doorvoering van deze wijzigingen is vooralsnog voorkomen.

2. 2017- 2019	International Commission of Jurists	Combating Impunity for International Crimes in Egypt, Libya and Tunisia	EUR 970.000
---------------	-------------------------------------	---	-------------

Het project beoogt: bewustwording over de noodzaak van hervorming van juridische accountability raamwerken en mechanismen consistent met internationale standaards; verbeteren van kennis bij aanklagers, rechters, advocaten hierover en het versterken van hun capaciteit op het terrein van onderzoek naar en berechting van internationale misdrijven; versterken van capaciteit om te procederen voor beschikbare nationale, regionale en internationale accountability mechanismes.

Volgens de jaarrapportages zijn alle activiteiten zoals gepland uitgevoerd. Er zijn bijvoorbeeld seminars uitgevoerd voor Tunesische en Libische rechters van het Specialized Criminal Chambers in Tunesië om de bestrijding van straffeloosheid te versterken door de uitdagingen van de toepassing van het internationaal recht in combinatie met het nationaal recht te verduidelijken en het inzicht van de deelnemers te vergroten voor de toepasbaarheid van de beginselen van legaliteit, non-retroactiviteit en wettelijke beperkingen van het SCC; en de deelnemers concrete voorbeelden te geven van hoe internationale en nationale rechtbanken opereren in soortgelijke transitional justice contexten. Ook is de capaciteit van meer dan 100 Egyptische, Libische en Tunesische advocaten en mensenrechtenverdedigers (HRD's) versterkt ten aanzien van de toepassing van internationale normen voor een eerlijk proces en technieken voor procesobservatie. Ook zijn zij getraind t.a.v. samenwerking met de Afrikaanse Commissie voor de rechten van de mens en volkeren en de

speciale procedures van de Verenigde Naties en verdragsorganen, en t.a.v. het gebruik van universele jurisdictie als middel om straffeloosheid voor internationale misdrijven te bestrijden.

In elk van de drie landen zijn er echter ook obstakels geweest in het behalen van de doelstellingen. Zo heeft de verslechterende politieke situatie in Egypte ervoor gezorgd dat er geen internationale waarnemers aanwezig hebben kunnen zijn bij rechtszaken. In Libië heeft het voortdurende conflict de bewegingsvrijheid van advocaten en ICJ partnerorganisaties beperkt, waardoor slachtoffers niet persoonlijk geïnterviewd zijn. In Tunesië zijn SCC rechters die deelgenomen hebben aan de seminars overgeplaatst naar andere jurisdicties.

3. 2019 – 2023	International Federation for Human Rights (FIDH)	Impunity gap	EUR 1.198.489
-----------------------	---	---------------------	----------------------

Het project heeft 3 doelstellingen: Ten eerste om bij te dragen aan accountability voor internationale misdrijven, inclusief seksueel en genderspecifiek geweld, die zijn begaan in 12 situatielanden die onderzocht worden door het Internationaal Strafhof (ICC) waarbij accountability op nationaal niveau uitblijft; ten tweede om de toegang van slachtoffers tot effectieve en betekenisvolle rechtssystemen en bewijsvergaringsmechanismen, op nationaal en internationaal niveau, inclusief het ICC te vergroten; en ten derde om input van organisaties uit het maatschappelijk middenveld te faciliteren, voornamelijk van organisaties die zich al lang bezig houden met het ICC in situatielanden, met thema's rondom ICC's performance assessment en met de verkiezingen van de nieuwe aanklager en rechters in 2020.

De activiteiten die gepland waren in het kader van dit project, zoals workshops en side-events tijdens de ICC Assembly of State hebben in 2020 niet op de geplande manier plaats kunnen vinden vanwege het uitbreken van de Covid-19 crisis en de bijbehorende reisrestricties. Deze activiteiten zijn daarom vervangen door virtuele events en het budget is aangepast.

4. 2019 - 2022	Commission for International Justice and Accountability (CIJA)	Criminal investigations into International Crimes in Libya, Myanmar and South- Sudan	EUR 1.600.000
-----------------------	---	---	----------------------

Dit project beoogt een bijdrage te leveren aan de verzameling, analyse en veilige opslag van bewijslast voor berechting van internationale misdrijven gepleegd in Libië, Myanmar en Zuid-Soedan. Door de inzet van lokale onderzoekers en analisten, en samenwerking met lokale civil society-groeperingen vindt er tegelijkertijd capaciteitsopbouw plaats. Door het verzamelen en delen van hoogwaardige bewijslast werkt dit project aan de versterking van de werkzaamheden van internationale hoven en bewijsvergaringsmechanismen die actief zijn binnen deze drie situaties (o.a. ICC, IIMM).

Ook dit project is aangepast naar aanleiding van de Covid-19 restricties. Met behulp van aangepaste risico- en veiligheidsanalyses zal het geplande veldonderzoek echter grotendeels doorgaan. Momenteel zijn de activiteiten in de fase van het rekruteren van het benodigde personeel, het trainen van dit personeel en het ontwikkelen van het analytische materiaal. Ook wordt er door middel van veilige digitale briefings samengewerkt met toezichthouders en andere nationale en internationale verantwoordingsmechanismen, nationale en internationale beleidsmakers en ngo's.