

Terms of Reference (ToR)

Evaluatie internationale rechtsordebeleid

Maart 2021

Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Inhoud

Veel gebruikte afkortingen	3
1. Inleiding.....	4
2. Het beleid op het terrein van de internationale rechtsorde	5
Internationale context	5
Het Nederlandse beleid	6
Het BZ-beleid.....	7
1. Ontwikkeling van de internationale rechtsorde	8
2. Handhaving van de internationale rechtsorde	9
Instrumenten	12
Organisatorische opzet	12
Stakeholderanalyse.....	13
Budget.....	14
3. Doelstelling en vraagstelling	15
Doel van het onderzoek.....	15
Onderzoeksvragen	15
Hoofdvraag.....	15
Deelvragen	15
Wat neemt de evaluatie niet mee?	19
4. Methode en beperkingen	19
Gegevensverzameling	19
Documentanalyse	20
Literatuuronderzoek	20
Interviews.....	21
Beperkingen	21
5. Planning en risicoanalyse	22
Planning	22
Te leveren producten.....	23
Disseminatie.....	23
Risicoanalyse.....	23
6. Organisatie	24
Onderzoeksteam	24
Klankbordgroep.....	24
Referentiegroep	24
Begroting.....	24
Bijlagen.....	26

I. Resultatenkader	26
II. Evaluatiematrix	28

Veel gebruikte afkortingen

AVVN	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
BHOS	Buitenlandse Hulp en Ontwikkelingssamenwerking
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CAVV	Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken
DJZ	Directie Juridische Zaken
DMM	Directie Multilaterale Organisaties en Mensenrechten
EU	Europese Unie
IGH	Internationaal Gerechtshof
ISH	Internationaal Strafhof (International Criminal Court ICC)
VN-MRR	Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties
MVRUIM	Multilateraal Verdrag Rechtshulp en Uitlevering Internationale Misdrijven
MvT	Memorie van Toelichting
PHA	Permanente Hof van Arbitrage
SDG	Sustainable Development Goals
VNVR	Veiligheidsraad van de Verenigde Naties
WHO	Wereld Gezondheidsorganisatie (World Health Organisation)
WTO	Wereldhandelsorganisatie (World Trade Organisation)

1. Inleiding

Deze Terms of Reference (ToR) beschrijft de opzet van een evaluatie naar het beleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) op het terrein van de internationale rechtsorde. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft hierin zowel een uitvoerende als coördinerende taak. De versterking van de internationale rechtsorde ligt verankerd in de Nederlandse Grondwet. Artikel 90 stelt dat de regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert. Hieronder valt bijvoorbeeld ook de bevordering van de rechten van de mens.¹

Het is een goed moment voor een evaluatie over het gevoerde beleid omtrent de internationale rechtsorde. Het multilaterale stelsel, dat het fundament vormt van de internationale rechtsorde, staat al een tijd onder druk. Onder andere door veranderende machts- en 'normatieve' verschuivingen tussen Europa, China, de Verenigde Staten (VS) en Rusland en opkomende economieën als India, Zuid-Afrika en Brazilië. Ook binnen de EU scharen niet meer alle lidstaten zich vanzelfsprekend achter de liberale principes en waarden die aan de basis van het stelsel liggen.² Deze en andere internationale ontwikkelingen hebben gevolgen voor het functioneren van de multilaterale en internationaal rechtelijke instellingen waar Nederland zich sterk voor maakt, zoals de VN-Veiligheidsraad (VNVR), de VN-Mensenrechtenraad (MRR), het Internationaal Strafhof (ISH) en de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Het is ook de achtergrond waarbinnen het BZ-beleid op het gebied van de internationale rechtsorde vorm heeft gekregen en wordt uitgevoerd.

De centrale vraag van deze evaluatie is in hoeverre BZ de beoogde doelen heeft bereikt van het internationale rechtsordebeleid, wat de belangrijkste resultaten zijn geweest en welke lessen er te trekken zijn voor toekomstig beleid. Ook kijkt de evaluatie naar de relevantie van het beleid, gegeven recente internationale ontwikkelingen in het multilaterale stelsel. Naast dat het internationale rechtsorde beleid een eigenstandig terrein vormt - artikel 1.1 van de BZ-begroting³ - is het thema namelijk ook dwarsdoorsnijdend.

IOB werkt ook aan een evaluatie van het mensenrechtenbeleid, een onderwerp dat nauw is verweven met de internationale rechtsorde. Beide evaluaties zullen op elkaar worden afgestemd en elkaar aanvullen en beide zullen als bouwsteen worden gebruikt voor de beleidsdoorlichting van BZ-artikel 1 'Versterkte Internationale Rechtsorde', die in 2023 zal worden afgerond.⁴

Deze ToR zal expliciet benoemen wanneer bepaalde onderdelen in de mensenrechtenevaluatie worden meegenomen.

¹ Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden 2018, p. 55.

² The Hague Centre for Strategic Studies, *HCSS Global trends, Adjusting the multilateral system to safeguard Dutch interests*, September 2020; Foreign policy Brookings, *Competitive multilateralism*, September 2019; G. Daniel Deudney and G. John Ikenberry, *Liberal World: The Resilient Order*, Foreign Affairs, Vol. 97, No. 4 (July/August 2018), pp. 16–24.

³ Goed functionerende internationale instellingen met een breed draagvlak.

⁴ Dit beleidsartikel bestaat uit het onderdeel internationale rechtsorde (1.1) en mensenrechten (1.2). De titel van het artikel dekt daarom niet het gehele beleidsterrein dat het omvat.

Internationaal Recht

Het internationale recht, dat doorgaans internationaal publiekrecht wordt genoemd, regelt de uitoefening van publiek gezag in de internationale gemeenschap. Het is dat deel van het recht dat de internationaal publiekrechtelijke positie regelt van staten, internationale organisaties, volken, mensen en internationale ondernemingen. Het internationaal recht kent verschillende rechtsbronnen: internationaal gewoonterecht, (als recht aanvaarde praktijk), verdragen (zij hebben het gewoonterecht deels vervangen), besluiten van internationale organisaties (zoals resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) en algemene rechtsbeginselen (zoals goede trouw, redelijkheid, billijkheid en proportionaliteit).

Het internationaal recht kent verschillende functies: het scheppen van orde en rechtszekerheid in de internationale betrekkingen tussen staten en het behartigen van internationaal overeengekomen doelstellingen op het terrein van vrede en veiligheid, mensenrechten, duurzame ontwikkeling, armoedebestrijding, terrorismebestrijding, bescherming van het milieu en de wereldeconomische orde.

Bron: N.J. Schrijver, *Internationaal publiekrecht als wereldrecht*, Boom juridisch (2020).

2. Het beleid op het terrein van de internationale rechtsorde

Internationale context

Het internationale rechtsorde beleid van BZ is gebaseerd op de veronderstelling dat een sterke internationale rechtsorde nodig is voor het creëren of behouden van een rechtvaardige, vreedzame en welvarende wereld. Internationale normen en verdragen zorgen ervoor dat regeringen en gewapende groeperingen weten dat zij zich aan deze normen moeten houden en dat er consequenties zijn verbonden aan het schenden van internationale verplichtingen.

Sinds het eind van de Tweede Wereldoorlog en de oprichting van de Verenigde Naties (VN) direct na de oorlog is er sprake van een wereldorde die gebaseerd is op regels en gereguleerd wordt door multilaterale instellingen.⁵ In de periode na de Tweede Wereldoorlog waren het de VS die de macht hadden om deze wereldorde in stand te houden. Tegen het einde van de 20e eeuw raakten echter steeds meer staten uit verschillende delen van de wereld actief betrokken bij (de verdere ontwikkeling van) de wereldorde. De groei van China, India en andere opkomende economieën overtreft momenteel de groei van Europa en de VS, wat voor een verschuiving zorgt van het economische zwaartepunt naar het oosten. Hierdoor is de huidige organisatie van het multilateralisme niet langer een afspiegeling van het internationale machtsevenwicht, noch van de waarden en institutionele voorkeuren van opkomende machten.⁶ Zo beargumenteert een groep

⁵ Andere belangrijke naoorlogse instellingen zijn het International Monetary Fund (IMF) en de Wereldbank (samen de Bretton Woods-instellingen voor financieel-economisch beheer), de GATT/World Trade Organisation (WTO), de regionale ontwikkelingsbanken en de NAVO. Ook de EU, OVSE en Raad van Europa maken deel uit van de multilaterale wereldorde, evenals het Internationale Gerechtshof, het Permanente Hof van Arbitrage en het Internationaal Strafhof. Ook bedrijven en non-gouvernementele organisaties (ngo's) spelen een rol.

⁶ Noesselt, N. (2016). "Contested Global Order(s): Rising Powers and the Re-legitimization of Global Constitutionalization." *International Journal of Constitutional Law* 14(3), p. 640.

staten (BRICS en andere niet-westerse staten) dat het internationale systeem een 'update' vereist als gevolg van de mondiale ontwikkelingen die de afgelopen decennia plaatsvonden.⁷

Deze machtsverschuivingen hebben hun weerslag op de verschillende onderdelen van het internationale systeem: op het terrein van vrede en veiligheid (de VN Veiligheidsraad, de Mensenrechtenraad), het internationale economische systeem (de WTO) als op het vlak van duurzame ontwikkeling en de SDG's.⁸ Desondanks is het merendeel van de landen nog steeds overtuigd van het belang van de multilaterale instellingen in dit tijdperk van mondiale uitdagingen zoals het klimaatprobleem, migratie en cyberdreigingen. Om dit te ondersteunen richtten Frankrijk en Duitsland in 2019 de Alliantie voor Multilateralisme op, een informeel netwerk van landen die geloven dat multilaterale samenwerking de enige serieuze garantie is op internationale stabiliteit en vrede.⁹ De Alliantie benadrukt ook hervormingen door te willen voeren om de multilaterale instellingen en de mondiale politieke en economische orde inclusiever en effectiever te maken.¹⁰

Ook voor Nederland is een goed werkend multilateraal systeem van belang, omdat het de *shaping power* mist die grote landen als de VS en China wel hebben. Via een collectief optreden zoals in de EU, of wanneer het lid is van de VN Mensenrechtenraad of de VN Veiligheidsraad, kan Nederland (net als andere kleine en middelgrote landen) wel invloed hebben op het gebied van financieel-economische stabiliteit, het bevorderen van vrede en veiligheid en de aanpak van grondoorzaken van armoede, klimaatproblemen, extremisme en irreguliere migratie. Daarnaast is de bescherming van de 'vitale belangen' van Nederland (economie, veiligheid, stabiliteit, internationale rechtsorde) alleen mogelijk door multilaterale samenwerking.¹¹

Het Nederlandse beleid

Het bevorderen van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde is conform artikel 90 van de Grondwet een verantwoordelijkheid van de regering en wordt door verschillende ministeries uitgevoerd. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft hierin zowel een uitvoerende als coördinerende taak. Ook het Ministerie van Defensie en de Nederlandse krijgsmacht hebben als een van hun kerntaken de bevordering van de (internationale) rechtsorde en stabiliteit.¹² Ministeries als Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Veiligheid, en Economische Zaken en Klimaat dragen met experts bij aan de ontwikkeling van de internationale rechtsorde. Hoewel het bevorderen van de internationale rechtsorde kabinetsbeleid is, bestaat er geen overkoepelende

⁷ Noesselt, N. (2016). "Contested Global Order(s): Rising Powers and the Re-legitimization of Global Constitutionalization." *International Journal of Constitutional Law* 14(3): 639-656.

⁸ Duncombe, C. & T. Dunne (2018). "After Liberal World Order." *International Affairs* 94(1): 25-42; Ikenberry, G. J. (2018). "The End of the Liberal International Order?" *International Affairs* 94(1): 7-23; Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Wereldwijd voor een veilig Nederland, geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022*, 2018.

⁹ Deelnemende partijen zijn: Afghanistan, Albanië, Andorra, Australië, België, Benin, Bulgarije, Canada, Chili, Colombia, Costa Rica, Cyprus, Denemarken, Dominicaanse Republiek, Duitsland, EU, Estland, Finland, Frankrijk, Ghana, Griekenland, Hongarije, Ierland, IJsland, India, Indonesië, Italië, Japan, Kazachstan, Kiribati, Kroatië, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Luxemburg, Malediven, Mali, Malta, Mexico, Monaco, Montenegro, Namibië, Nauru, Nederland, Nieuw-Zeeland, Niger, Nigeria, Noorwegen, Oostenrijk, Papua Nieuw Guinea, Polen, Portugal, Saint Vincent en de Grenadines, Senegal, Singapore, Slowakije, Slovenië, Spanje, Togo, Tsjechië, Tunesië, Verenigd Koninkrijk, Zweden, Zwitserland, Zuid-Afrika en Zuid-Korea.

¹⁰ Zie: <https://multilateralism.org/>

¹¹ The Hague Centre for Strategic Studies, *Adjusting the multilateral system to safeguard Dutch interests*, september 2020; Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Investeren in Perspectief, Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland*, 2018; Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Wereldwijd voor een veilig Nederland, geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022*, 2018.

¹² Zie ook art. 97 en 100 Grondwet. Ministerie van Defensie, *Defensievisie 2035, Vechten voor een veilige toekomst*, oktober 2020.

kabinetsvisie op alle aspecten van de internationale rechtsorde.¹³ De vorige beleidsdoorlichting van het internationale rechtsordebeleid uit 2015 concludeerde dit ook en stelde voor om deze onder regie van BZ te ontwikkelen.¹⁴ In de beleidsreactie 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.¹⁵

Het BZ-beleid

Hoewel er ook in 2021 nog geen aan de Tweede Kamer gerapporteerde overkoepelende kabinetsvisie op het internationale rechtsordebeleid is, is er wel een kabinetsbrede Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022 (GBVS). Hierin wordt gerefereerd aan de grondwettelijke taak en wordt de nadruk gelegd op de bevordering van het multilaterale veiligheidsstelsel, de inzet van sancties, bijdrage aan vredesmissies en het helpen van andere landen om de eigen rechtsstaat weerbaarder te maken. Voorkomen (preventie), verdedigen en versterken zijn de drie pijlers van de GBVS, waarbij vooral bij preventie de koppeling met het beleid op het terrein van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) wordt gemaakt. De notitie geeft ook aan dat de preventieagenda niet altijd makkelijk uit te voeren is in tijden waarin het multilateralisme onder druk staat.¹⁶

Ook in diverse BZ-beleidsdocumenten wordt, meer dan in de vorige evaluatieperiode, versterking van de internationale rechtsorde benoemd als een van de centrale doelen van het buitenlands beleid. Zo stelt de Memorie van Toelichting van de BZ-begroting dat een sterke rechtsorde (en eerbiediging van mensenrechten) tot doel heeft de wereld stabiel, veiliger, vrijer en welvarender te maken, door middel van goed functionerende internationale instellingen en organisaties met een breed draagvlak en voortdurende inzet tegen straffeloosheid.¹⁷

De nota over de BZ-inzet op het terrein van BHOS 'Investeren in Perspectief' (2018) verwijst naar de grondwettelijke opdracht en het belang van duidelijke internationale afspraken en goed werkende multilaterale organisaties om doelen te kunnen behalen op het gebied van financieel-economische stabiliteit, het bevorderen van vrede en veiligheid en de aanpak van grondoorzaken van armoede, klimaatproblemen, extremisme en irreguliere migratie. Hervorming van het systeem wordt genoemd als voorwaarde om de meerwaarde te behouden.¹⁸ De bevordering van vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling door het voorkomen en terugdringen van gewelddadig conflict en het bevorderen van rechtsstaatontwikkeling, vredesopbouw en legitieme staatsstructuren is een van de pijlers van het BHOS-beleid en is onlosmakelijk verbonden met het internationale rechtsordebeleid.¹⁹ Een andere doelstelling van het BHOS-beleid die raakt aan de internationale rechtsorde ligt op het terrein van duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen: het

¹³ Clingendael, *policy brief Vitale belangen*, 2018; Analistennetwerk Nationale Veiligheid, *Internationale rechtsorde als zesde Nationaal Veiligheidsbelang*, 2019.

¹⁴ IOB, *Vreedzame geschillenbeslechting en tegengaan van straffeloosheid, beleidsdoorlichting 2009-2014* (2015).

¹⁵ TK, 31271 no. 22 (2015-2016), p. 2.

¹⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Wereldwijd voor een veilig Nederland, geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022*, 2018.

¹⁷ MvT's ministerie van Buitenlandse Zaken 2015 – 2020.

¹⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Investeren in Perspectief, Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland*, 2018.

¹⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Investeren in Perspectief, Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland*, 2018. IOB voert momenteel een [evaluatie](#) uit van de Nederlandse bijdrage aan stabiliteit in fragiele contexten. Met projecten, programma's en diplomatieke inzet draagt Nederland bij aan het bevorderen van stabiliteit in fragiele landen en regio's. Vredesmissies, menselijke veiligheid, versterking van de rechtstaat en legitiem politiek bestuur en vredesprocessen zijn hierbij de belangrijkste thema's.

leveren van een actieve bijdrage aan het schragen en bevorderen van een op regels gebaseerd mondiaal handels- en investeringsstelsel, met oog voor duurzaamheid, inclusiviteit en een gelijk speelveld, onder meer via de WTO, OESO en G20.²⁰

Versterking van de internationale rechtsorde en strijd tegen straffeloosheid is ook een van de thema's van het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Ook andere deelonderwerpen van het buitenlandbeleid gaan in op internationaal publiekrechtelijke vraagstukken, zoals ten aanzien van oceanen of de poolgebieden.²¹

Een overkoepelende en extern gecommuniceerde beleidsbeschrijving van het BZ-internationale rechtsordebeleid met afgebakende thema's, doelen en onderliggende aannames is evenwel in de afgelopen jaren niet opgesteld. Interne consultaties naar aanleiding van de vorige evaluatie hebben wel een aantal specifieke thema's opgeleverd, die gerelateerd zijn aan de (breed geïnterpreteerde) grondwettelijke opdracht: 1. het ontwikkelen van de internationale rechtsorde en 2. het handhaven van de huidige internationale rechtsorde – gezien het feit dat handhaving nodig is voor het functioneren (en verder ontwikkelen) van de rechtsorde. De directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten (DMM), de coördinerende directie voor het internationale rechtsordebeleid, heeft de prioriteiten binnen deze twee thema's samengebracht in twee interne notities. Bij elkaar moeten deze vijf prioriteiten bijdragen aan de versterking van de internationale rechtsorde. IOB neemt ze als uitgangspunt voor de evaluatie. Hieronder worden ze kort beschreven.²²

1. Ontwikkeling van de internationale rechtsorde

Nederland heeft tot doel actief bij te dragen aan:

1.1. Ontwikkeling van internationaal recht

- *Het opvullen van leemtes in het internationaal recht* – om effectief uitvoering te kunnen geven aan het internationaal recht kan het in sommige gevallen nodig zijn dat er aanvullende verdragen of internationale afspraken worden gemaakt. Nederland is initiatiefnemer op een aantal van deze dossiers, waaronder de totstandkoming van een Multilateraal Verdrag Rechtshulp en Uitlevering Internationale Misdrijven (MVRUIM, 'MLA Initiative') en mogelijke geschillenbeslechtsmechanismen voor internationale organisaties met een privaatrechtelijk karakter.²³
- *De verdere ontwikkeling van het beheer van de internationale ruimte* – Nieuwe rechtsgebieden betreffen onder andere poolgebieden, oceanen en de kosmische ruimte. Toegang tot de gebieden en duurzaam gebruik ervan is de verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap. Nederland zet zich in voor een goed internationaal beheer hiervan. Een ander nieuw rechtsgebied is cyber. Nederland wil een vooraanstaande rol spelen bij het ontwikkelen van internationale normen en standaarden over hoe te handelen in het cyberdomein.²⁴

²⁰ MvT Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2020. IOB voert momenteel een [evaluatie](#) uit van het handels- en investeringsbeleid van Nederland. Hierin wordt ook ingegaan op de Nederlandse inzet in de WTO.

²¹ TK, 30196, nr. 543 (2016-2017) *Oceanennotitie*; TK, 34300-V, nr. 58 (2015-2016) *Nederlandse Polaire Strategie 2016-2020*; mensenrechtenrapportages 2015 tot en met 2019.

²² Paper Internationale Rechtsorde (DMM); Accountability paper (DMM); gesprekken medewerkers DMM en DJZ; diverse berichten BZ-berichtenverkeer.

²³ Dit initiatief draagt ook bij aan de strijd tegen straffeloosheid en het effectueren van accountability, maar voorop staat dat het een invulling is van een leemte in het internationaal recht.

²⁴ Zie de IOB-evaluatie naar het internationale cybersecuritybeleid: <https://www.iob-evaluatie.nl/in-uitvoering/vrede-veiligheid-en-stabiliteit/cybersecurity>

1.2. Versterking multilateralisme

Het is de veronderstelling dat het van belang is voor de internationale rechtsorde dat de multilaterale gremia goed functioneren en worden gebruikt voor normstelling en normhandhaving, bijvoorbeeld middels verdragen en internationale afspraken.

In 2017 werd onder leiding van VN-secretaris Guterres een omvangrijk VN-hervormingsprogramma gestart op drie terreinen: het VN-ontwikkelingssysteem (o.a. decentralisatie, instellen landenteams en *Development Coordination Office* en grotere rol voor *Resident Coordinators*), management (o.a. decentralisatie, stroomlijning processen en versterking *accountability*) en vrede en veiligheid (o.a. meer inzetten op preventie, versterken effectiviteit en coherentie vredesmissies en meer verbinding met ontwikkelings- en mensenrechtendoelen van de VN).²⁵ Ook wordt er al lang gesproken over de hervorming van de VN-Veiligheidsraad, die een betere afspiegeling zou moeten zijn van de huidige mondiale machtsverhoudingen.²⁶

Nederland spreekt in alle relevante fora steun uit voor effectief multilateralisme en steunt de VN-Hervormingsagenda, inclusief de hervorming van de VN-Veiligheidsraad (zoals beperkte uitbreiding van permanente en tijdelijke zetels, afzien van vetorecht bij bepaalde specifieke resoluties en EU-zetel).²⁷ Speciale Nederlandse aandacht gaat uit naar de hervorming van *peacekeeping* operaties (*Action for Peacekeeping* initiatief), de aanpak van *Sexual Exploitation, Abuse and Harassment* (SEAH) in alle VN-fora en hervorming van de Mensenrechtenraad.

2. Handhaving van de internationale rechtsorde

Nederland heeft tot doel actief bij te dragen aan:

2.1. Vreedzame geschillenbeslechting

Nederland vestigt in diverse fora, vooral in VN-verband, de aandacht op het belang van vreedzame geschillenbeslechting. Dit betreft de brede inzet op het handhaven van de internationale rechtsorde, maar houdt bijvoorbeeld ook verband met andere doelen zoals de preventie van conflicten, bemiddeling en lokaal maatschappelijk herstel.²⁸ Het Internationaal Gerechtshof²⁹ (IGH) en het Permanente Hof van Arbitrage³⁰ (PHA) spelen een belangrijke rol bij geschillenbeslechting. Nederland is gastland van deze hoven en maakt zich o.a. sterk om meer landen te bewegen de

²⁵ Zie <https://reform.un.org/content/resources>.

²⁶ Security Council Must Reflect Twenty-First Century Realities, Delegates Tell General Assembly, with Many Calling for Urgent Expansion of Permanent Seats: <https://www.un.org/press/en/2020/ga12288.doc.htm>.

²⁷ BZ-Berichtenverkeer, VN-hervormingen, NYV 2018/486.

²⁸ Hoewel deze onderliggende grondoorzaken ook onderdeel zijn van het internationaal rechtsordebeleid zijn zij grotendeels belegd bij de Directie Veiligheidsbeleid (DVB) en de Directie Stabiliteit en Humanitaire hulp (DSH), en worden om die reden meegenomen in andere IOB-evaluaties.

²⁹ Het VN-Handvest stelt dat lidstaten hun internationale geschillen vreedzaam moeten beslechten op een zodanige wijze dat vrede, veiligheid en gerechtigheid niet in gevaar worden gebracht. Hoofdstuk zes VN-Handvest geeft aanwijzingen voor de oplossing van geschillen die de vrede en veiligheid in gevaar brengen. Onderhandelingen, mediation, juridische regelingen of arbitrage worden als eerste middelen genoemd. Het VN-Handvest voorziet in de vestiging van het IGH. Partijen bij het handvest zijn tevens partij bij het statuut van het IGH (artikel 36). Dit statuut bepaalt dat staten de verplichte rechtsmacht van het IGH kunnen erkennen. Tot nu toe hebben 73 landen dat gedaan, al dan niet met voorbehouden.

³⁰ In tegenstelling tot het IGH staat het PHA niet alleen open voor staten, maar ook voor andere partijen die zoeken naar een oplossing voor een geschil met een staat, zoals organisaties, bedrijven en individuen. Het PHA telt meer dan 100 lidstaten.

rechtsmacht van het IGH te erkennen. Het IGH staat alleen open voor staten, niet voor individuen. Twee zaken op het terrein van geschillenbeslechting waar Nederland de afgelopen jaren initiatief heeft genomen zijn de aansprakelijkstelling van Syrië op grond van het folterverdrag in 2020 (zie box), en het uitspreken van steun eind 2019 voor de zaak die Gambia heeft ingediend bij het IGH tegen Myanmar vanwege vermeende volkerenmoord op de Rohingya.

Aansprakelijkstelling Syrië door Nederland op grond van folterverdrag

Op 18 september 2020 stelde Nederland Syrië aansprakelijk voor grove mensenrechtenschendingen en foltering in het bijzonder. Syrië werd op de hoogte gesteld middels een diplomatieke nota. Hierin werd gewezen op de internationale verplichtingen die het land heeft om de schendingen te beëindigen en slachtoffers volledig rechtsherstel te bieden. Tevens heeft Nederland Syrië in deze nota verzocht in onderhandeling te treden. Dit is een noodzakelijke eerste stap in de geschillenbeslechting. Mochten de beide landen er niet uitkomen, kan Nederland voorstellen over te gaan tot arbitrage. Als daarover geen overeenstemming wordt bereikt, zal Nederland de zaak voorleggen aan een internationale rechter. Het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en ontorende behandeling of bestraffing van 1984, dat door Syrië in 2004 werd geratificeerd, biedt hiervoor een rechtsgrondslag.^a

a. TK, 32 623, nr. 301, 2020-2021.

2.2. Strijd tegen straffeloosheid en het effectueren van *accountability*³¹

Nederland zet zich op verschillende manieren in om straffeloosheid van internationale misdrijven (misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven, genocide en agressie) tegen te gaan.

Kernbegrippen van deze inzet zijn: verantwoording door alle partijen, gerechtigheid als voorwaarde voor vrede (*'No peace without justice'*) en onafhankelijk onderzoek en vervolging. De afgelopen jaren heeft Nederland dit thema meer centraal gesteld in het beleid. De drie belangrijkste kanalen voor Nederland zijn:

- *Het Internationaal Strafhof (ISH)* – NL streeft als gastland en binnen EU-verband naar versterking van de rol van het ISH, door onder meer uitbreiding van de kring van verdragspartijen bij het Statuut van Rome,³² het beschermen van de onafhankelijkheid van het ISH, het vergroten van de effectiviteit van het ISH en de samenwerking tussen het Hof en verdragspartijen bij het opsporen en overleveren van verdachten aan het Hof. Het Nederlandse standpunt gaat uit van complementariteit: staten zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor vervolging van internationale misdrijven die zijn gepleegd op hun grondgebied. Als zij niet zelf kunnen of willen vervolgen, is het ISH in principe de eerstvolgende lijn. Het Strafhof richt zich alleen op de *most responsible* voor internationale misdrijven: verdachten lager in de hiërarchie moeten worden vervolgd door nationale of hybride hoven of tribunalen. In 2019 werd, mede op initiatief van Nederland, tijdens de jaarlijkse vergadering van de verdragspartijen van het Statuut van Rome besloten tot de instelling van een *Independent Expert Review* van het ISH, omdat het Hof al langere tijd kampt met problemen, die te maken hebben met het werk van het Hof zelf, maar ook met de rol van verdragspartijen. In september 2020

³¹ Dit is ook een van de doelen van het mensenrechtenbeleid, maar we nemen het onderwerp mee in deze evaluatie. In de mensenrechtenevaluatie zullen we de bevindingen uit deze studie benoemen.

³² In 1998 werd onder auspiciën van de VN het Statuut van Rome aanvaard en werd een permanent Internationaal Strafhof voor internationale misdrijven ingesteld. Voor die tijd werd voor landen of regio's waar ernstige misdrijven werden begaan, maar waar nationale rechtbanken niet tot vervolging konden of wilden overgaan, een aantal ad hoc strafrechttribunalen ingesteld. In 2002 had het vereiste aantal van 60 landen het statuut geratificeerd en in 2003 startten de eerste onderzoeken. Een aantal in geopolitiek opzicht belangrijke staten die permanent lid zijn van de VN-Veiligheidsraad, is geen partij bij het statuut van Rome: China, Rusland en de VS. Eind 2020 waren er 123 landen partij bij het Statuut van Rome.

werd het eindrapport opgeleverd met 348 aanbevelingen, die o.a. gaan over de efficiëntie van gerechtelijke procedures, het werk van de aanklager, de positie van slachtoffers in de procedure en het interne werkklimaat.³³

- *Andere accountability mechanismen* – zoals bewijsvergaringsmechanismen en Fact Finding Missions (via de VN of MRR). Omdat het vaak niet mogelijk is zaken via de VN-Veiligheidsraad door te verwijzen naar het ISH (door een veto van een van de VR-leden, of omdat een staat geen verdragspartij is), maar ook omdat het ISH beperkte capaciteit heeft, probeert Nederland (met andere landen) via andere mechanismen toekomstige processen voor te bereiden, bijvoorbeeld voor Syrië (het *International, Impartial and Independent Mechanism* (IIIM)) en voor Myanmar (het *Independent Investigative Mechanism for Myanmar* (IIMM)).
- *Financiële steun* – voor bijvoorbeeld de aanleg van het restmechanisme van het Sierra Leone Tribunaal, het Speciaal Strafhof voor de Centraal Afrikaanse Republiek en de Colombiaanse *Truth Commission*.³⁴

2.3. Preventie

Preventieve diplomatie is van belang om bedreigingen van de internationale rechtsorde te voorkomen. Nederland zet in op:

- *Early warning en early action* – dit vormt de leidraad voor het voorkomen van gewapende conflicten, die de internationale rechtsorde onder druk zetten en handhaving bemoeilijken. Daarnaast moet het beleid, ook dat van internationale organisaties, gebaseerd zijn op het aanpakken van grondoorzaken van conflict en instabiliteit. Nederland zet zich op verschillende manieren in voor zowel *early warning* en *early action*, als op het aanpakken van grondoorzaken. Dit is grotendeels belegd bij de Directie Veiligheidsbeleid (DVB) en de Directie Stabiliteit en Humanitaire hulp (DSH). De directie Multilaterale Organisaties en Mensenrechten (DMM) heeft een beperkte rol op dit thema, maar vraagt in diverse multilaterale fora aandacht voor het belang van preventie.
- *Responsibility to Protect (R2P)* – Sinds 2005 is dit principe door de VN aanvaard, waarbij staten worden gesteund om zelf hun burgers te beschermen en veiligheid te bieden en in geval deze daartoe “*unable or unwilling*” zijn, de mogelijkheid wordt geboden om namens de internationale gemeenschap via de VN op basis van een VNVR-mandaat in te grijpen bij genocide, oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid en etnische zuiveringen. Nederland is co-voorzitter van de *Group of Friends of the Responsibility to Protect* en vraagt regelmatig aandacht voor operationalisering en toepassing van het principe in EU- en VN-verband. Binnen de Veiligheidsraad is grote verdeeldheid over het principe, onder andere als gevolg van de niet-succesvolle R2P-interventie in Libië in 2011.³⁵
- *Sancties* - Het ter verantwoording brengen van daders via bijvoorbeeld internationale sancties via de VN of de EU.³⁶ Nederland pleit ervoor dat sancties altijd deel uitmaken van een actieve

³³ Brief ministers van Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid, Jaarlijkse vergadering van verdragspartijen van het Internationaal Strafhof, 2 december 2019; Brief ministers van Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid, Jaarlijkse vergadering van verdragspartijen van het Internationaal Strafhof, 16 december 2020; Independent expert review of the International Criminal Court and the Rome Statute system final report, 30 September 2020.

³⁴ Mensenrechtenrapportage 2019, Inzet en resultaten buitenlands mensenrechtenbeleid.

³⁵ Karin Wester, *Promise and Pitfalls of the Responsibility to Protect and Lessons to be Learned from the Case of Libya*, 2011.

³⁶ Het is de aanname dat sancties een preventieve werking hebben, met als doel ongewenst gedrag van personen, bedrijven, organisaties of landen te doen veranderen, het moeilijker te maken dit gedrag te vertonen en andere partijen af te schrikken. In kamerbrieven over concrete sanctiemaatregelen wordt evenwel ook gerefereerd aan sancties als

diplomatieke dialoog en dat ze zich alleen richten op personen/entiteiten die verantwoordelijk worden geacht voor de schendingen. Het instellen van sancties in VN-of EU-verband heeft de voorkeur boven unilaterale sancties. De afgelopen jaren is Nederland initiatiefnemer geweest van diverse (aanpassingen van) sanctieregimes. Tijdens het Nederlandse VNVR-lidmaatschap in 2018 werd een Nederlands initiatief aangenomen om VN-sancties op te leggen aan mensenhandelaren en mensensmokkelaars die betrokken zijn bij ernstig geweld tegen migranten in Libië.³⁷ Daarnaast stelde Nederland in 2018 in EU-verband voor om een Europees sanctieregime tegen mensenrechtenschenders te ontwikkelen. In december 2020 nam de EU het sanctieregime aan.³⁸

Instrumenten

Er worden verschillende instrumenten ingezet die uitvoering geven aan het internationale rechtsordebeleid. Ze kunnen grofweg worden ingedeeld in de volgende categorieën:

- Diplomatieke activiteiten (AVVN, VNVR, MRR, EU, bilateraal, etc.): normstelling (verdragen, protocollen, verklaringen, resoluties), toezichtprocedures, speeches, politieke boodschappen, dialoog, deelname werkgroepen, alsmede het instellen van dwingende maatregelen (zoals sancties).
- Juridische activiteiten: internationaal rechtelijke advisering, uitwerking en implementatie sanctieregimes etc.
- Financiële bijdragen voor maatschappelijk middenveld (o.a. uit het mensenrechtenfonds en de subsidie Internationale Rechtsorde).
- Organiseren expert-bijeenkomsten en publieks-diplomatieke activiteiten.
- Nederland als gastland voor internationale organisaties.

Bijlage I geeft een schematisch overzicht van de hierboven besproken doelen, beoogde resultaten en instrumenten op basis van een beknopte documentanalyse en gesprekken met de belangrijkste stakeholders. Een verdere uitwerking hiervan gebeurt tijdens de evaluatie.

Organisatorische opzet

De internationale rechtsorde speelt een rol bij alle facetten van het werk bij BZ en er wordt dan ook vanuit verschillende beleidsonderdelen aan gewerkt.³⁹

In deze evaluatie richten we ons op de onderdelen die onder BZ-artikel 1 'Versterkte Internationale Rechtsorde' vallen. Deze worden voornamelijk gecoördineerd door het cluster internationale rechtsorde en politiek/juridische VN-zaken van de directie Multilaterale Organisaties en

instrument van accountability en de strijd tegen straffeloosheid.

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

³⁷ TK, 32 735; 28638, nr. 196, 2017-2018.

³⁸ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/07/eu-adopts-a-global-human-rights-sanctions-regime/#>

³⁹ De Directie Veiligheidsbeleid (DVB) gaat over de militaire en civiele crisisbeheersingsoperaties waaraan Nederland een bijdrage levert. DVB richt zich ook op de naleving van internationale kernverdragen, verdragen over chemische wapens en de ontwikkeling van cyber space. Ook coördineert DVB de inzet in bepaalde multilaterale gremia zoals de OPCW. De Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH) coördineert het beleid op het thema rechtstaatsbevordering op nationaal niveau en is gemandateerd om de internationale agenda op SDG16 (Peace, justice and strong institutions) te trekken. De Directie Juridische Zaken (DJZ) biedt juridische ondersteuning bij vraagstukken op vrijwel alle terreinen van het recht. DJZ coördineert de NLse inbreng in het dossier vreedzame geschillenbeslechting (zeerechtribunaal, IGH en PHA). DJZ/IR draagt bij aan de internationale rechtsonwikkeling en in het bijzonder aan de ontwikkeling van verdragen op het gebied van internationaal recht (MVRUIM en CAH). DJZ onderhoudt ook contacten met de CAVV en de externe volkenrechtelijk adviseur.

Mensenrechten (DMM/MP). De afdeling Internationaal Recht (IR) van de directie Juridische Zaken (DJZ) draagt bij aan de internationale rechtsontwikkeling en in het bijzonder aan de ontwikkeling van verdragen op het gebied van internationaal recht (zoals MVRUIM). DJZ onderhoudt ook contacten met de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

De directie Protocol en Gastlandzaken (DPG) coördineert het gastlandbeleid en fungeert onder andere als eerste aanspreekpunt voor de internationale hoven en tribunalen die in Nederland zetelen.

De directie Veiligheidsbeleid (DVB) houdt zich onder andere bezig met de uitwerking van *early warning early action*.

Ook de regiodirecties en de posten spelen een belangrijke rol bij de ontwikkeling, afstemming en uitvoering van het beleid, vooral wanneer het gaat over specifieke volkenrechtelijke zaken.

Buiten BZ werken ook andere Nederlandse departementen en organisaties aan het versterken van het internationaal recht:

- Het ministerie van Justitie en Veiligheid (belangrijkste stakeholder) – draagt bij aan verbetering van de rechtsstaat in andere landen en aan manieren om wederzijdse rechtshulp en politiesamenwerking tussen landen te bevorderen. Ook speelt het ministerie van Justitie en Veiligheid een belangrijke rol bij de vervulling van de taak als gastland van internationale organisaties
- Het ministerie van Defensie – bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit is een van de hoofdtaken van het ministerie van Defensie.⁴⁰ Het doet dit onder andere via bijdragen aan internationale missies en operaties.
- Het Openbaar Ministerie en het Landelijk Parket,
- de rechterlijke macht,
- Het team Internationale Misdriften Nationale Politie,
- Taakorganisaties, bijvoorbeeld uit de migratie- en strafrechtketen,
- Ngo's die actief zijn op het gebied van vrede en recht; wetenschappelijke onderzoeksinstituten als het *Asser Institute for International and European Law* en het *Grotius Centre for International Legal Studies*.

Stakeholderanalyse

DMM, DJZ en de regiodirecties zijn, behalve naar de inhoudelijke bevindingen van de evaluatie, geïnteresseerd in de taakverdeling op sommige (onderdelen van) dossiers tussen de verschillende directies. DMM houdt zich vooral bezig met de 'diplomatieke kant' van het internationale recht, zoals inbreng in multilaterale fora en het uitvoeren van demarches voor steun voor bepaalde initiatieven bij landen. DJZ/IR levert de internationaal rechtelijke inbreng en de regiodirecties hebben een landenperspectief en kunnen een bepaald vraagstuk in samenhang zien met andere dossiers.

Tussen de regiodirecties en DJZ kan het vraagstuk spelen in hoeverre er een politieke of volkenrechtelijke afweging wordt gemaakt in een bepaald dossier waar specifieke landen bij zijn betrokken.

⁴⁰ Artikel 97 van de Grondwet.

De ambassades spelen vooral een rol bij de uitvoering van demarches, om bijvoorbeeld steun te vragen voor een Nederlands initiatief. In de evaluatie zal daarom bekeken worden in hoeverre de ambassades voldoende betrokken zijn bij standpuntbepaling over internationaalrechtelijke vraagstukken.

Interdepartementaal is het interessant om de dubbele rol van Nederland te bekijken als gastland van internationale organisaties en als verdragspartij en wat dit betekent in de samenwerking tussen BZ en JenV.

Budget

Op basis van de BZ-jaarverslagen tussen 2014 en 2019 is het overzicht van de uitgaven voor BZ-beleidsartikel 1.1 afgebeeld in Tabel 1.

Tabel 1. Uitgaven BZ-artikel 1.1 tussen 2014-2019

1.1 Goed functionerende internationale instellingen met een breed draagvlak						
Bedragen in 1.000 EUR	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Subsidies						
Carnegie-stichting	6.517					
internationaal recht		9.678	5.932	9.578	6.193	1.696
VNVR projectkosten					635	
Bijdragen (inter)nationale organisaties						
VN	34.260	35.492	34.696	35.056	32.876	33.142
OESO	6.550	6.814	6.821	6.685	6.629	7.221
Campagne VN-Veilighedsraad		679	2.363	288		
Internationaal strafhof	2.998	3.274	3.441	3.375	3.631	3.600
Internationaal recht			1.316	1.669	4.242	6.811
VNVR projectkosten				435	4.523	58
Totaal EUR	50.325	55.937	54.569	57.086	58.729	52.528

Bron: BZ-jaarverslagen 2014-2019

Het grootste deel van het budget wordt besteed aan de reguliere Nederlandse bijdragen aan de VN en in mindere mate aan de OESO. Deze uitgaven weerspiegelen het grote belang van de multilaterale samenwerking voor Nederland, maar hebben geen een-op-een relatie met het Nederlandse beleid op het terrein van de internationale rechtsorde. De evaluatie zal dan ook niet primair gericht zijn op het verantwoorden van deze uitgaven. De besteding van de VN- en OESO-middelen worden door de VN en de OESO zelf geëvalueerd. Bovendien is het niet mogelijk te bepalen waar de Nederlandse jaarlijkse verplichte verdragscontributie aan de VN precies aan wordt besteed. Deze wordt bepaald aan de hand van de *scale of assessment*, een verdeelsleutel op basis van het BNI die wordt vastgesteld in de Vijfde Commissie van de AVVN. Nederland betaalt in de periode 2019-2021 een percentage van 1.356 en betaalde in de periode 2016-2018 een percentage van 1.482 van het BNI.

Wel maakt Nederland sinds 2007 score-cards⁴¹ van multilaterale organisaties waar het veel mee samenwerkt. Organisaties worden getoetst op twee aspecten: functioneren en relevantie. Bij relevantie wordt vooral gekeken naar de prioriteiten van de BHOS-begroting.

⁴¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/18/scorekaarten-voor-internationale-organisaties-waar-nederland-mee-samenwerkt>

Om de prioriteiten van het beleid te ondersteunen is er bij DMM subsidie beschikbaar van gemiddeld 3 miljoen euro per jaar voor instellings- en projectbijdragen.⁴² Deze subsidie heeft geen extern geformuleerd subsidiekader en is flexibel inzetbaar. Er worden onder andere projecten gefinancierd van maatschappelijke organisaties, maar ook de Nederlandse bijdrage aan de huur van het Permanente Hof van Arbitrage wordt eruit betaald.

3. Doelstelling en vraagstelling

Doel van het onderzoek

Het doel van de evaluatie is tweeledig. Als eerste heeft de evaluatie de functie om te leren van de zaken die goed en minder goed gingen bij het ontwikkelen en uitvoeren van het Nederlands buitenlandbeleid op het terrein van de internationale rechtsorde. Het doel hiervan is om lessen te leren uit de voorgaande periode en aanbevelingen te doen over hoe dit beleid indien nodig in de toekomst verbeterd kan worden.

Ten tweede heeft het onderzoek tot doel om het Ministerie van Buitenlandse Zaken de Nederlandse inzet op het gebied van de internationale rechtsorde tijdens de periode 2015-2021 te laten verantwoorden aan de Tweede Kamer.

Onderzoeksvragen

Hoofdvraag

In hoeverre heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken tussen 2015 en 2021 de eigen doelen bereikt op het terrein van de versterking van de internationale rechtsorde? Welke resultaten zijn behaald en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor het formuleren en implementeren van toekomstig beleid?

Deelvragen

Beleidsreconstructie

1. Hoe heeft het BZ-beleid op het terrein van de internationale rechtsorde zich tussen 2015 en 2021 ontwikkeld?
 - a. Wat waren de belangrijkste doelen van het beleid en op welke wijze zijn deze in de loop van de jaren aangepast?
 - b. Waarom is er voor deze doelen gekozen?
 - c. Wat waren de belangrijkste instrumenten en activiteiten die zijn ingezet om deze doelen te bereiken?
 - d. Wie waren de belangrijkste actoren binnen en buiten BZ en hoe is de afstemming gecoördineerd?
 - e. Met welke financiële en personele middelen ging de formulering en uitvoering van het beleid gepaard?

⁴² Subsidiekader SBE Internationale Rechtsorde.

Evaluatieve vragen

2. In hoeverre waren de doelen van het internationale rechtsordebeleid relevant?
 - a. Welke internationale ontwikkelingen op de vijf prioriteiten van het internationale rechtsordebeleid hebben zich gedurende de evaluatieperiode voorgedaan?
 - b. Wat was de invloed van deze ontwikkelingen op de BZ-beleidsdoelen op deze vijf terreinen? Waren er nog andere ontwikkelingen of factoren van invloed? Zo ja, welke?
 - c. In hoeverre zijn de beleidsdoelen hierop afgestemd? Wat verklaart deze mate en wat zijn hiervan de consequenties geweest?
 - d. In hoeverre en op welke manier hebben andere landen hun doelen aangepast aan de internationale ontwikkelingen? En wat kan Nederland daarvan leren?
3. In hoeverre en op welke manier hebben de activiteiten gericht op de ontwikkeling en uitvoering van het internationale rechtsordebeleid bijgedragen aan het realiseren van de bijbehorende beleidsdoelen?
 - a. Wat waren de resultaten van de activiteiten binnen de prioriteiten van het Nederlandse internationale rechtsordebeleid?
 - b. Waarom zijn de beoogde resultaten al dan niet behaald?
 - c. In hoeverre waren deze activiteiten relevant voor de respectievelijke beleidsdoelen?
 - d. In welke mate en bij welke onderdelen vond er tijdens of na de uitvoering van de activiteiten monitoring plaats, tussentijdse feedback en was er ruimte voor leren en verantwoorden?
 - e. In hoeverre is het aannemelijk dat de projecten die zijn uitgevoerd vanuit de subsidie voor internationale rechtsorde hebben bijgedragen aan het behalen van de beleidsdoelen?
 - f. Waren de activiteiten onderling coherent en coherent met de beleidsdoelstellingen en met activiteiten van andere BZ-beleidsthema's?

Toekomstgerichte vragen

4. Welke bedreigingen en kansen worden er gesignaleerd voor de ontwikkeling van het beleid en de daarvan afgeleide doelen in de nabije toekomst?
5. Welke lessen kunnen er worden getrokken voor toekomstig beleid en daarvan afgeleide activiteiten en beoogde resultaten op basis van zaken die goed en minder goed zijn gegaan?

Afbakening

De evaluatie bestrijkt de periode 2015-2021 en sluit hiermee aan op de vorige evaluatie die dateert uit 2015.

De evaluatie neemt de vijf prioriteiten van het beleid zoals hierboven beschreven als uitgangspunt voor de beleidsreconstructie (vraag 1) en de vragen over relevantie (vraag 2).

De evaluatie zoomt voor vragen over resultaten en coherentie van de inspanningen in op vier van de vijf prioriteiten: **ontwikkeling van het internationaal recht, strijd tegen straffeloosheid/accountability, vreedzame geschillenbeslechting en preventie**. Dit zijn de vier belangrijkste onderwerpen van het beleid. Binnen elk van deze prioriteiten lichten we er een dossier uit op basis van de volgende criteria: 1) belang ervan binnen de prioriteit, 2) aard van de betrokkenheid van NL en 3) politiek belang. Door selectie op basis van deze afwegingen gaan we er

vanuit dat de geleerde lessen uit deze dossiers ook breder te trekken zijn voor het gehele internationale rechtsordebeleid. Hieronder volgt per prioriteit een toelichting.

1. Ontwikkeling internationaal recht

Sinds de vorige BD heeft Nederland verschillende initiatieven ontplooid om bepaalde leemtes op te vullen in het internationaal recht (bijvoorbeeld via multilaterale verdragen), of bij het ontwikkelen van nieuw recht op terreinen waar nog weinig wettelijke kaders en afspraken zijn, zoals internationale gebieden (Antarctica, oceanen, diepzeemijnbouw, mijnbouw in de kosmische ruimte) of cyber.

De evaluatie neemt de Nederlandse inspanningen m.b.t. het Multilateraal Verdrag Rechtshulp en Uitlevering Internationale Misdrijven (**MVRUIM**) als casus voor deze prioriteit. Dit is een representatieve casus is omdat het als beleidsprioriteit werd genoemd in de MvT van 2017 en er veel spelers bij betrokken zijn, zowel binnen BZ als interdepartementaal. Daarnaast is MVRUIM ook interessant in het licht van het multilaterale stelsel: het is aanvankelijk in VN-verband gestart – in 2011 tijdens een vergadering van de verdragspartijen bij het Internationaal Strafhof - maar Nederland heeft al snel een voorstel gedaan om het buiten de VN te organiseren, omdat bleek dat er binnen de VN niet snel vooruitgang te boeken was. Het Nederlandse standpunt is dat MVRUIM een aanvulling vormt op bestaande verdragen.

Multilateraal Verdrag Rechtshulp en Uitlevering Internationale Misdrijven (MVRUIM)

Het verdrag faciliteert en reguleert de strafrechtelijke samenwerking tussen staten onderling bij opsporing en vervolging van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven. Het vormt een aanvulling op bestaande verdragen zoals het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (ICC) dat niet toeziet op staten, maar alleen op de samenwerking tussen het Hof en verdragspartijen. NL is initiatiefnemer van dit verdrag, waarbij zich inmiddels meer dan 70 landen hebben aangesloten. In 2017 en 2019 hebben twee voorbereidende conferenties plaatsgevonden in Nederland. Eind 2019 presenteerden de kopgroep landen een herziene concept-verdragstekst in Den Haag. En in januari 2020 vonden informele consultaties plaats over de verdragstekst. Een diplomatieke conferentie in Slovenië, die in juni 2020 had moeten plaatsvinden, is door Covid-19 niet doorgegaan. Op deze conferentie zou de definitieve verdragstekst worden aangenomen.

2. Strijd tegen straffeloosheid en accountability

Ten aanzien van deze prioriteit is Nederland internationaal gezien een prominente speler, onder andere als gastland voor het Internationaal Strafhof, maar ook als mede-initiatiefnemer van alternatieve bewijsgaringsmechanismen voor misdaden tegen de menselijkheid in Syrië en Myanmar. De huidige minister heeft het thema als een van zijn belangrijkste beleidsprioriteiten bestempeld.

De dossiers op het terrein van strijd tegen straffeloosheid laten goed de internationale verdeeldheid zien op dit thema: het uitblijven van een multilateraal optreden tegen internationale misdrijven in Syrië door een veto van Rusland in de VN-Veiligheidsraad en het instellen van alternatieve bewijsvergaringsmechanismen gericht op verantwoording voor internationale misdrijven (oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid, genocide en agressie) als gevolg daarvan. Zo werd in 2016 (omdat het de VNVR niet lukte om Syrië door te verwijzen naar het ICC) door de AVVN het *International, Independent & Impartial Mechanism for Syria* (IIIM) opgericht. Nederland is hierin een belangrijke trekker.

De evaluatie neemt de Nederlandse rol in het IIIM als casus voor dit thema. Het onderwerp wordt genoemd als prioriteit in de MvT, er wordt relatief veel van de (beperkte) menskracht op ingezet en

Nederland is de grootste donor van het IIM. Daarnaast is het een relevant en actueel thema in relatie tot de rol en reikwijdte van het ISH en de verhouding van het Hof tot alternatieve bewijsgaringsmechanismen. Bevindingen ten aanzien van de Nederlandse inzet in het IIM kunnen ook relevant zijn op het terrein van andere bewijsgaringsmechanismen zoals het IIM.

3. Vreedzame geschillenbeslechting

Ten behoeve van de vreedzame geschillenbeslechting zet Nederland zich in om meer landen te bewegen het IGH als verplichte rechtsmacht te erkennen, middels bilaterale en multilaterale kanalen. Anders dan bij het Internationaal Strafhof kunnen enkel staten een zaak bij het IGH aanhangig maken. Het IGH pleegt geen rechtspraak over personen.

Eind 2019 heeft Gambia een zaak ingediend bij het IGH tegen Myanmar vanwege vermeende volkerenmoord op de Rohingya. Canada en Nederland hebben hun steun voor deze zaak uitgesproken. De steun van Nederland is er op gebaseerd dat Nederland belang heeft bij de naleving van het VN-genocideverdrag uit 1948, een verdrag waarin genocide als een zaak van internationale betrokkenheid wordt beschreven die berecht moet worden door een internationaal hof. Het bestrijden van genocide wordt beschouwd als een *erga omnes* verplichting, een verplichting jegens eenieder, waarbij dus een eigenbelang niet nodig is. De Nederlandse inmenging valt daarmee onder 'public interest litigation', wat als ingang om bij het IGH te procederen niet vaak wordt gebruikt. Het **uitspreken van steun voor de IGH-zaak tegen Myanmar door Nederland** is dus in internationaal perspectief vrij uniek en vormt daarmee een interessante casus, ook in relatie tot de bredere Nederlandse beleidsstrategie ten opzichte van Myanmar. De evaluatie richt zich in deze casus niet op de resultaten die het uitspreken van de steun heeft opgeleverd, maar wel op de totstandkoming van de besluitvorming erover, en de afwegingen die daarbij zijn gemaakt.

4. Preventie

In de vorige evaluatieperiode maakte preventie geen onderdeel uit van de prioriteiten van het internationale rechtsordebeleid, maar hierop is de afgelopen jaren meer de nadruk komen te liggen. **Sancties** worden hierbij gezien als een van de preventieve instrumenten. Wereldwijd worden sancties steeds vaker ingezet om landen en personen aan te zetten om ander gedrag te vertonen. Het kan hierbij gaan om financiële sancties, handelsbeperkingen, wapenembargo's of reis- en visumbepalingen.

De evaluatie zoomt in op één Nederlands sanctie-initiatief, dat onderdeel was van de Nederlandse inzet tijdens het lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad in 2018. Op voorstel van Nederland heeft het VN-sanctiecomité voor Libië (ingesteld in 2011) zes personen op de sanctielijst geplaatst die zich schuldig hebben gemaakt aan mensenhandel.⁴³ Het was de eerste keer dat de VN Veiligheidsraad sancties oplegde aan leiders van mensenhandel- en smokkelorganisaties en de Nederlandse inzet wordt in dat opzicht gezien als een succes. De evaluatie neemt de totstandkoming van de sancties mee, maar richt zich vooral op de periode na het aflopen van het Nederlandse VNVR-lidmaatschap. De implementatie van de sancties staat hierbij centraal, evenals de rol die Nederland nog heeft kunnen spelen in dit dossier na afloop van het lidmaatschap van de VNVR.

⁴³ TK, 32 735; 28638, nr. 196, 2017-2018.

Wat neemt de evaluatie niet mee?

Versterking multilateralisme. Deze prioriteit is belangrijk als context van de evaluatie en wordt als zodanig ook meegenomen, maar de specifieke Nederlandse doelen op dit thema worden in deze evaluatie niet bekeken. Nederland is een relatief kleine speler, veel van de punten waar Nederland op inzet zijn procedureel van aard en betreffen voor een groot deel de hervormingen van de VN-ontwikkelingsinstellingen. Ook is op het dossier hervorming van de Veiligheidsraad internationaal de afgelopen jaren weinig vooruitgang geboekt.

Een aantal van de thema's waar Nederland bij deze beleidsprioriteit op inzet wordt in andere evaluaties meegenomen: de Nederlandse doelen ten aanzien van de hervorming van VN-Vredesoperaties worden meegenomen in de evaluatie op het terrein van stabiliteit, veiligheid en rechtsorde. En in de evaluatie van het mensenrechtenbeleid nemen we de Nederlandse inzet in de mensenrechtenraad mee.

Op het gebied van preventie is weinig voortgang geboekt wat betreft het dossier R2P, onder andere door de internationale verdeeldheid over het principe. Er zijn hierover verschillende studies gedaan, onder andere in de vorm van een promotieonderzoek door een strategisch beleidsadviseur van BZ.⁴⁴ We zullen de inzichten uit de literatuur verwerken in de evaluatie, maar zelf geen aanvullend onderzoek doen. Activiteiten op het gebied van *early warning*, *early action* worden vooral uitgevoerd door DVB en DSH en vallen daarom buiten de scope van dit onderzoek.

Het Nederlandse **coördinatie en beïnvloedingsmechanisme** binnen de EU op het terrein van de internationale rechtsorde nemen we niet mee in deze studie, omdat dit de evaluatie te omvangrijk zou maken. Ook kijken we niet naar de Nederlandse inspanningen op het terrein van het Europees recht. Binnen de geselecteerde dossiers bekijkt de evaluatie wel wat de Nederlandse inzet is geweest in EU-verband. Een aparte IOB-studie richt zich op de **coördinatie en beïnvloeding** binnen de EU, met als een van de cases het Nederlandse coördinatie mechanisme op het terrein van het EU-cybersanctieregime.

We nemen het **Gastlandbeleid** ook niet mee in deze evaluatie. Dit beleid is geëvalueerd in 2018 en is ook meegenomen in de beleidsdoorlichting van BZ-artikel 4 in 2019. Daarnaast maakt het onderwerp pas sinds 2019 deel uit van BZ-artikel 1.

4. Methode en beperkingen

Gegevensverzameling

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zal een kwalitatieve multi-methode aanpak gebruikt worden. De hoofdbestanddelen van de methode zijn een systematisch literatuuronderzoek, documentanalyse en semigestructureerde interviews. Er zal daarmee sprake zijn van zowel methodische triangulatie als data-triangulatie. Door het combineren van verschillende typen van bronnen wordt de validiteit van het onderzoek vergroot, omdat er vastgesteld kan worden of de bevindingen uit de verschillende bronnen overeenkomen of elkaar mogelijksterwijs tegenspreken. De evaluatiematrix biedt een overzicht van de bronnen en methoden die per onderzoeksvraag ingezet en gecombineerd zullen worden.

⁴⁴ Karin Wester, *Intervention in Libya, The Responsibility to Protect in North Africa*, maart 2020.

Documentanalyse⁴⁵

Bronnen voor de documentanalyse zijn openbare (parlementaire) documentatie (zoals Kamerbrieven en beleidsdocumenten), interne BZ-stukken (zoals (concept)beleidsdocumenten, instructies, verslagen van VN-, EU- en andere fora, interne evaluaties, en andere relevante interne stukken) en zowel publiek toegankelijke als interne projectdocumentatie met betrekking tot de organisaties die financiële steun van Nederland ontvangen.

De documentanalyse zal worden gebruikt voor de beleidsreconstructie en de vier casestudies (MVRUIM, IIIM, VN-sanctieregime Libische mensensmokkelaars en IGH-zaak Myanmar). De beleidsreconstructie geeft op hoofdlijnen een overzicht van de doelen van het beleid en de belangrijkste dossiers en activiteiten die hieronder vallen. Ook zal beoordeeld worden in hoeverre het mogelijk is uit de documentanalyse een aantal aannames te formuleren en te achterhalen op welke manier er keuzes zijn gemaakt voor het ene of andere dossier. De bevindingen worden in een beknopt rapport gevat.

Voor de casestudies zal aan de hand van documenten dieper worden ingegaan op de verschillende stappen die zijn gezet. Hierbij zal bekeken worden in hoeverre er tussentijdse bijstelling is geweest van de doelen, redeneerlijn en/of van de inzet van instrumenten, op welke manier dat is verlopen en wat de resultaten ervan zijn geweest. Ook wordt gekeken naar het krachtenveld. In het literatuuronderzoek (zie hieronder) zal daarnaast een overzicht worden gegeven van wetenschappelijke inzichten over de invloed van internationale ontwikkelingen op de beleidsprioriteiten, zoals het functioneren van internationale hoven en tribunalen.

Analyse van documentatie over projecten gefinancierd uit de subsidie voor internationale rechtsorde zal ook onderdeel uitmaken van de documentanalyse. Er zal een selectie van projecten worden gemaakt die een raakvlak hebben met de vier casestudies. Van deze projecten zal worden bekeken in hoeverre de doelen aansloten bij de doelen van het beleid, en of verwacht kan worden dat ze een bijdrage hebben geleverd aan het (werken aan het) bereiken van deze doelen.

Voor beide onderdelen van de documentanalyse zal IOB ondersteuning inhuren. Ook zal bekeken worden of het nodig is een casestudie uit te besteden. Dit wordt overwogen voor de casestudy IIIM Syrië. De intentie is dat de MVRUIM case, de IGH-zaak Myanmar en het VN-sanctieregime Libische mensensmokkelaars door IOB uitgevoerd wordt. Hierover kan een betere inschatting gemaakt worden tijdens de uitvoering van de beleidsreconstructie.

Literatuuronderzoek

Naast analyse van interne documenten zal publiekelijk beschikbare secundaire literatuur, waaronder wetenschappelijke literatuur, worden bestudeerd die de internationale context schetst waarbinnen het beleid plaatsvindt. Hiervan zal een systematische analyse plaatsvinden, die uitgevoerd zal worden door een externe onderzoeker, in nauw overleg met IOB. De opdracht hiertoe zal uitgewerkt worden in een aparte ToR. In de ToR zullen de vragen 2a en 2d nader worden toegelicht en zal een specificatie worden gemaakt van de andere landen waarnaar gekeken zal worden. Gedacht wordt aan Noorwegen (presenteerde in 2019 een *white paper* over de Noorse rol bij en interesse in multilaterale samenwerking), Duitsland (zette samen met Frankrijk de *Alliance for Multilateralism* op) en een of twee andere landen.

⁴⁵ Conform het besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken van 27 mei 2019, nr. MinBuZa.2019.3926-31, dient IOB volledig en ongehinderd toegang te ontvangen tot alle gegevens waarover de beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties beschikken.

Het literatuuronderzoek zal voornamelijk worden gebruikt om antwoord te kunnen geven op vragen over de relevantie van het internationale rechtsordebeleid (vraag 2).

Interviews

Voor de evaluatie zal een groot aantal interviews worden uitgevoerd. De geïnterviewden kunnen in de volgende categorieën worden ingedeeld, de lijst is niet uitputtend:

Medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken:

- Directie Juridische Zaken (DJZ);
- Directie Multilaterale organisaties en Mensenrechten (DMM);
- Regiodirecties en andere relevante BZ-directies;
- Relevante ambassades en permanente vertegenwoordigingen (bijv. New York, Geneve).

Medewerkers van andere departementen:

- het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V);
- het ministerie van Defensie;
- het Openbaar Ministerie.

Medewerkers van relevante VN-instellingen en internationale organisaties:

- VN;
- Andere internationale organisaties (als uitvoerders van projecten gefinancierd met de subsidie voor het internationale rechtsordebeleid);
- Internationaal Strafhof;
- Internationaal Gerechtshof.

Externe experts en andere betrokkenen:

- Medewerkers van ministeries van landen die zich ook actief inzetten t.b.v. de internationale rechtsorde;
- Relevante ngo's (als uitvoerders van projecten gefinancierd met de subsidie voor het internationale rechtsordebeleid);
- onderzoeksinstituten als het Asser Institute for International Law en het Grotius Center for international legal studies.

De interviews zullen vooral worden gebruikt voor de beantwoording van de vragen over de resultaten van het internationale rechtsordebeleid (met nadruk op de vier casestudies), maar zullen ook input geven voor de beantwoording van de andere onderzoeksvragen. Er zal zo veel mogelijk triangulatie plaatsvinden van het dossier- en literatuuronderzoek met de bevindingen uit de interviews. De IOB-onderzoekers zullen de interviews uitvoeren, met assistentie van de tijdelijke medewerker die zich ook bezig gaat houden met de beleidsreconstructie en andere relevante werkzaamheden voor de evaluatie.

Bijlage II geeft in de evaluatiematrix een overzicht van de onderzoeksvragen, de methodes, de bronnen en de uitvoerders van het onderzoek.

Beperkingen

Generaliseerbaarheid: Gezien de omvang van het gehele internationale rechtsorde beleid zal de evaluatie zich richten op een geselecteerd aantal dossiers. De bevindingen uit deze dossiers zijn daarmee niet per se te generaliseren naar het gehele beleidsterrein, maar zijn wel zodanig gekozen

dat lessen die naar voren komen in de evaluatie ook relevant zijn voor de niet geselecteerde dossiers. Hier zullen we tijdens de interviews expliciet op doorvragen.

Attributie: Daarnaast is attributie van de Nederlandse inspanningen ten aanzien van de bevordering van de internationale rechtsorde moeilijk aan te tonen. Ten eerste is Nederland niet de enige speler en ten tweede zijn er veel andere externe factoren die de internationaalrechtelijke thema's waarop Nederland actief is, beïnvloeden. In de evaluatie zullen we zowel de spelers als de externe factoren zoveel mogelijk meenemen, zodat we kunnen plaatsen op welke manier Nederland zich hierin positioneert.

Het ontbreken van een ToC met aannames en indicatoren is ook een beperking voor het onderzoek, omdat er hierdoor een helder toetsingskader ontbreekt. Er is ook weinig evaluatief en wetenschappelijk materiaal met 'evidence' voor bepaalde interventie categorieën, zoals dat bij ontwikkelingsprogramma's wel het geval is. De beleidsreconstructie, het literatuuronderzoek, waaronder de vergelijking met een aantal andere landen en de triangulatie van methoden moet deze beperking zo veel mogelijk opvangen.

Reisbeperkingen: De huidige situatie omtrent de wereldwijde Covid-19 pandemie zorgt voor een grote beperking in de mate waarin interviews in fysieke vorm plaats kunnen vinden. Dit geldt op het moment van schrijven zowel voor interviews met personen binnen Nederland als voor interviews met personen die zich in het buitenland bevinden. Hoewel het moeilijker kan zijn via een videogesprek de juiste sfeer te creëren waarbinnen mensen zich vrij voelen om te spreken (zie risico's), biedt deze manier van interviewen ook de mogelijkheid om personen op verschillende locaties op een laagdrempelige en budgetvriendelijke manier bij elkaar te brengen of individueel te spreken.

5. Planning en risicoanalyse

Planning

In de planning is rekening gehouden met de beperkingen die de Covid-19 maatregelen met zich meebrengen, maar alsnog is het mogelijk dat de werkelijke uitvoering van de evaluatie anders zal lopen. Dit hangt ook af van factoren als personele bezetting, de beschikbaarheid van interviewrespondenten en andere onvoorziene zaken.

De globale planning van het onderzoek is als volgt:

Deadline	Taak
december 2020	<ul style="list-style-type: none">• Schrijven ToR• Samenstellen referentiegroep
januari – maart 2021	<ul style="list-style-type: none">• Referentiegroep samengesteld• Bespreking ToR met klankbordgroep en referentiegroep• Vaststellen ToR• Inhuren tijdelijke kracht IOB
februari 2021 – april 2021	<ul style="list-style-type: none">• Documentanalyse en interviews t.b.v. beleidsreconstructie• Opstellen ToR literatuuronderzoek en opdracht geven
mei 2021 – oktober 2021	<ul style="list-style-type: none">• Uitvoering literatuuronderzoek (extern)

Deadline	Taak
	<ul style="list-style-type: none"> • Documentanalyse en interviews t.b.v. casestudies • (evt.) Uitbesteden case studie IIIM
november – januari 2021	<ul style="list-style-type: none"> • Schrijven bevindingen
februari 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Eerste versie rapport
maart 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Klankbordgroep en referentiegroep over eerste versie rapport
april 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Aanscherpen rapport en afronden
mei 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Uitloop

Te leveren producten

- Beleidsreconstructie
- Literatuurstudie
- Vier casestudies
- Synthese eindrapport inclusief aanbevelingen

In overleg met DMM wordt er nog bekeken in hoeverre er behoefte is aan een andersoortig product, bijvoorbeeld in de vorm van een bulletin, e-zin of juist een fysieke bijeenkomst (mits mogelijk).

Disseminatie

De deelproducten zullen, mits van voldoende kwaliteit, na voltooiing gepubliceerd worden op de website van IOB.

Risicoanalyse

Risico's	Hoe gaan we er mee om?
Organisatorisch	
Het huidige team van IOB bestaat uit twee onderzoekers. Mocht er een persoon uitvallen, dan zal dat al snel tot vertraging leiden.	Uitval valt deels onder onvoorziene omstandigheden, die moeilijk te mitigeren zijn. Dit risico zal wel enigszins opgevangen worden door het inhuren van ondersteuning en de uitbesteding van de literatuurstudie.
Inhoudelijk	
Er spelen zich momenteel grote ontwikkelingen af in het internationale speelveld van de internationale rechtsorde. Actuele ontwikkelingen binnen Europa (t.a.v. Hongarije, Polen) en daarbuiten (China, VS) zouden het Nederlandse beleid in een nieuw daglicht kunnen plaatsen.	De literatuurstudie over de invloed van internationale ontwikkelingen op het beleid zal zo actueel mogelijk gemaakt worden.
Vooralsnog gaan we ervan uit dat zowel de binnenlandse als buitenlandse interviews virtueel plaats zullen vinden. Hoewel dit kansen biedt qua planning, is het risico dat geïnterviewden terughoudender zijn in hun antwoorden dan dat bij fysieke afspraken het geval zou zijn geweest.	We hebben al voorgesprekken gevoerd met directbetrokkenen bij de meest relevante cases. We zullen hierdoor voort kunnen bouwen op de verstandhouding we reeds met deze respondenten opgebouwd hebben. Bij alle interviews zullen we de vertrouwelijkheid ervan benadrukken en per respondent bekijken waar zij/hij zich comfortabel bij voelt

6. Organisatie

Onderzoeksteam

IOB heeft de penvoering en is eindverantwoordelijk voor de vaststelling van de tekst van het rapport. Het onderzoeksteam bestaat uit Marieke van Egmond en Meie Kiel, beiden onderzoekers bij IOB. Keri van Douwen is als tijdelijke onderzoeker verbonden aan de evaluatie.

Klankbordgroep

De klankbordgroep (KBG) maakt onderdeel uit van de kwaliteitswaarborging en bestaat uit onderzoekers van IOB, die evaluaties uitvoeren op andere (deels overlappende) beleidsterreinen. De klankbordgroep komt eens in de zes weken bijeen om te spreken over de voortgang van het onderzoek en feedback te geven op de ToR, (tussentijdse) bevindingen van het onderzoek en (concept) eindrapporten. De KBG dient verder als sparringpartner voor de onderzoekers. De KBG bestaat uit: Wendy van der Neut, Sam Streefkerk en Stephanie Bouman.

Referentiegroep

De referentiegroep bewaakt de kwaliteit van het onderzoek en het gevoel voor de (beleids-)context en bestaat uit medewerkers van de betrokken beleidsdirecties en externe experts. Zij adviseren over de ToR, uitvoering van het onderzoek en conceptconclusies en -aanbevelingen. Tevens kunnen de leden vanuit hun expertise de onderzoekers voorzien van meer praktische adviezen en wijzen op goede informatiebronnen. In de referentiegroep nemen de volgende mensen deel:

Betrokken beleidsdirecties:

Rene Lefeber, hoofd DJZ/IR
Frederieke Quispel, hoofd DMM/MP

Externe leden:

Prof dr mr Janne Nijman, *History and Theory of International Law*, Universiteit van Amsterdam, en hoogleraar internationaal publiekrecht aan het *Graduate Institute* in Geneve.

Dr mr Marieke de Hoon, *Assistant Professor of International Law, International Criminal Justice and Human Rights*, VU Amsterdam en *senior counsel* en directeur Netherlands Office bij de *Public International Law & Policy Group*.

Prof dr Nico Schrijver, Emeritus hoogleraar Internationaal Publiekrecht Universiteit Leiden, staatsraad in de Afdeling Advisering Raad van State.

Zowel de KBG als de referentiegroep wordt voorgezeten door Arjan Schuthof, hoofd van het cluster Buitenlandse Zaken bij IOB.

Begroting

Taak	Geschatte kosten
Inhuur ZZP-consultant	EUR 50.000
Literatuuronderzoek	EUR 40.000
Externe consultants casestudies	EUR 30.000
Externe leden referentiegroep	EUR 10.000
Edit/vertaalkosten	EUR 10.000

Taak	Geschatte kosten
Disseminatie	EUR 10.000
Totaal	EUR 150.000

Bijlagen

I. Resultatenkader

IMPACT	Een stabielere, veiliger, vrijere en welvarender wereld				
Ultimate OUTCOME	Een sterke internationale rechtsorde (en eerbiediging mensenrechten)				
Intermediate OUTCOME	<p>Verbeterde werking multilaterale instituties</p> <ul style="list-style-type: none"> • er zijn effectieve toezichtmechanismes • VNVR is hervormd en weerspiegelt huidige wereldverhoudingen • vredesoperaties zijn hervormd • VN instellingen zijn hervormd 	<p>Ontwikkeling internationaal recht</p> <ul style="list-style-type: none"> • er zijn minder leemtes in bestaande rechtsgebieden • nieuwe rechtsgebieden zijn ontwikkeld (internationale gebieden: poolgebieden, oceanen, ruimte; nieuwe terreinen: cyber) 	<p>Bijdragen aan het voorkomen van conflict: preventie</p> <ul style="list-style-type: none"> • op de agenda houden van Responsibility to protect • ontwikkeling van early warning, early action systemen • Mogelijkheid van instellen sancties – bij voorkeur via VN of EU 	<p>Aandacht voor vreedzame geschillenbeslechting</p> <ul style="list-style-type: none"> • meer landen hebben automatische rechtsmacht van IGH erkend • IGH, PHA en andere fora als Zeerechtribunaal genieten grotere bekendheid 	<p>Het tegengaan van straffeloosheid voor internationale misdrijven (oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid, genocide, agressie)</p> <ul style="list-style-type: none"> • groter draagvlak voor, meer samenwerking met en versterking van het ISH; betere follow up na doorverwijzing van conflictsituaties door de VNVR naar het ICC • draagvlak voor hybride hoven en tribunalen • Equiperen van nationale vervolgingsmogelijkheden voor internationale misdrijven (met internationale ondersteuning) • stimuleren van initiatieven voor bewijsvergaring en documentatie van internationale misdrijven • ter verantwoording roepen en belemmeren van misdadigers via bijvoorbeeld sanctiemaatregelen

IMPACT		Een stabielere, veiliger, vrijere en welvarender wereld			
Instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ diplomatieke activiteiten (AVVN, VNVR, MRR, EU, bilateraal, etc.): normstelling (verdragen, protocollen, verklaringen, resoluties), toezichtprocedures, speeches, politieke boodschappen, dialoog, deelname werkgroepen etc. ▪ Internationaal rechtelijke activiteiten: uitwerking van mechanismen, verdragen, etc. ▪ financiële bijdragen voor maatschappelijk middenveld (o.a. uit mensenrechtenfonds en subsidie Internationale Rechtsorde) ▪ organiseren expert-bijeenkomsten en publieks-diplomatieke activiteiten 				
cases in de evaluatie	geen	het Multilateraal Verdrag Rechtshulp en Uitlevering Internationale Misdrijven (MVRUIM)	VN-sanctieregime mensensmokkelaars Libië	IGH-zaak Myanmar	Internationaal bewijsgaringsmechanisme Syrië (IIIM)

II. Evaluatiematrix

		Onderzoeksvraag	Methode	Bronnen	Door
	Beleidsreconstructie				
Beleidsdoelen van alle 5 beleidsthema's	1	Hoe heeft het BZ-beleid op het terrein van internationale rechtsorde en mensenrechten zich tussen 2015 en 2021 ontwikkeld?			IOB (met ondersteuning van tijdelijke inhuur voor de documentanalyse)
	a	Wat waren de belangrijkste doelen van het beleid en op welke wijze zijn deze in de loop van de jaren aangepast?	Documentenanalyse Interviews	Externe documenten (kamerbrieven, beleidstukken) Interne documenten (Berichtenverkeer, Sophia) Beleidsdirecties	
	b	Waarom is er voor deze doelen gekozen?	Interviews Documentenanalyse	Beleidsdirecties Berichtenverkeer, Sophia	
	c	Wat waren de belangrijkste instrumenten en activiteiten die zijn ingezet om deze doelen te bereiken?	Interviews Documentenanalyse	Beleidsdirecties, posten, Berichtenverkeer, Sophia	
	d	Wie waren de belangrijkste actoren en hoe is de afstemming gecoördineerd?	Interviews Documentanalyse	Beleidsdirecties, posten Min J&V Openbaar ministerie Ngo's en onderzoeksinstituten	
	e	Met welke financiële en personele middelen ging de formulering en uitvoering van het beleid gepaard?	Documentenanalyse	Budgetten	
Alle 5 beleidsdoelen	Evaluatieve vragen				
	2	In hoeverre waren de doelen van het internationale rechtsordebeleid relevant?			Externe onderzoeker voor literatuurstudie (voor vragen 2a en 2d) Aangevuld met interviews IOB Dit onderzoek mondt uit in 1 rapport dat apart gepubliceerd kan worden en dat dient als input voor het eindrapport.
	a	Welke internationale ontwikkelingen op de vijf prioriteiten van het internationale rechtsordebeleid hebben zich gedurende de evaluatieperiode voorgedaan?	Literatuurstudie Interviews	Literatuur van denktanks, wetenschappelijke literatuur Externe experts, EU en VN-vertegenwoordigers, etc.	
	b	Wat was de invloed van deze ontwikkelingen op de BZ-beleidsdoelen op deze vijf terreinen? Waren er nog andere ontwikkelingen of factoren van invloed? Zo ja, welke?	Literatuurstudie Interviews Documentenanalyse	Literatuur van denktanks, wetenschappelijke literatuur Externe experts	
c	In hoeverre zijn de beleidsdoelen hierop afgestemd? Wat verklaart deze mate en wat zijn hiervan de consequenties geweest?	Literatuurstudie Interviews Documentenanalyse	Literatuur van denktanks, wetenschappelijke literatuur Externe experts		

		Onderzoeksvraag	Methode	Bronnen	Door
	d	In hoeverre en op welke manier hebben andere landen hun doelen aangepast aan de internationale ontwikkelingen? En wat kan Nederland daarvan leren?	Interviews literatuurstudie	Andere landen (nader te bepalen)	
Activiteiten van 3 geselecteerde beleidsthema's	3	In hoeverre en waarom hebben de activiteiten gericht op de ontwikkeling en uitvoering van het internationale rechtsordebeleid bijgedragen aan het realiseren van de beleidsdoelen?			IOB (met ondersteuning van tijdelijke inhuur)
	a	Wat waren de resultaten van de activiteiten binnen de prioriteiten van het Nederlandse rechtsordebeleid?	documentanalyse Interviews	Beleidsdirecties, posten Min J&V Openbaar ministerie Ngo's en Onderzoeksinstituten Internationale organisaties Andere landen	
	b	Waarom zijn de beoogde resultaten al dan niet behaald?	Interviews	idem als hierboven	
	c	In hoeverre waren deze activiteiten relevant voor de respectievelijke beleidsdoelen?	Interviews literatuurstudie	Idem als hier boven	
	d	In welke mate en bij welke onderdelen vond er tijdens of na de uitvoering van de activiteiten monitoring plaats, tussentijdse feedback en was er ruimte voor leren en verantwoorden?	interviews	Beleidsdirecties Posten	
	e	In hoeverre is het aannemelijk dat projecten die zijn uitgevoerd vanuit de subsidie voor internationale rechtsorde hebben bijgedragen aan het behalen van de beleidsdoelen?	Documentenanalyse Interviews	Evaluatierapporten Uitvoerende organisaties Experts Beleidsdirecties, posten	
	f	Waren de activiteiten onderling coherent en coherent met de beleidsdoelstellingen en met activiteiten van andere BZ-beleidsthema's?	Interviews Documentenanalyse	Beleidsdirecties Posten MLS-en Andere landen	IOB

		Onderzoeksvraag	Methode	Bronnen	Door
	Toekomst-perspectief				
Van alle 5 beleidsthema's	5	Welke bedreigingen en kansen worden er gesignaleerd voor de ontwikkeling van het beleid en de daarvan afgeleide doelen in de nabije toekomst?	Interviews Literatuurstudie	Beleidsdirecties Externe experts IOB-literatuurstudie	IOB
	6	Welke lessen kunnen er worden getrokken voor toekomstig beleid en de daarvan afgeleide activiteiten en beoogde resultaten op basis van zaken die goed en minder goed zijn gegaan?	Interviews Literatuurstudie	Beleidsdirecties Externe experts IOB-literatuurstudie	IOB