



Ministerie van Buitenlandse Zaken

# Aan artikel 90 verplicht

*Naar een volwaardig beleid voor internationale rechtsorde*





**Directie Internationaal  
Onderzoek en  
Beleids evaluatie (IOB)**

# Voorwoord

Het multilaterale stelsel en de internationale rechtsorde staan onder druk. De toenemende macht en invloed van China, de agressieve opstelling van Rusland en de opkomst van andere machtsblokken hebben een multipolaire wereld gecreëerd waarin verschillende waarden tegenover elkaar staan. De vanzelfsprekendheid van een liberale ‘westerse’ wereldorde wordt actief uitgedaagd. Nederland heeft als een van de weinige landen in de wereld in de grondwet (artikel 90) opgenomen dat de regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert. Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) neemt een groot deel van deze taak op zich – een taak die in het licht van de huidige internationale ontwikkelingen relevanter, maar ook ingewikkelder is geworden.

Dit rapport van de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluaties (IOB) van BZ presenteert de bevindingen van de evaluatie van het ‘internationalerechtsordebeleid’ over de periode 2015 – 2021. Vier case studies maakten onderdeel uit van het onderzoek: naar de inspanningen om te komen tot een Multilateraal Verdrag Rechtshulp en Uitlevering Internationale Misdrijven (MVRUIM), naar de betrokkenheid van Nederland bij het International, Independent and Impartial Mechanism for Syria (IIIM), naar de steun aan Gambia in de zaak die Gambia tegen Myanmar heeft aangespannen bij het Internationaal Gerechtshof, en naar de inzet ten behoeve van het implementeren van de VN-sancties die zijn opgelegd aan Libische mensenhandelaars in 2018, op voorstel van Nederland.

151

Een van de uitkomsten van de vorige IOB-evaluatie naar het internationalerechtsordebeleid, uit 2015, was dat een overkoepelend (kabinets)beleid op dit terrein ontbrak. IOB concludeert in voorliggend evaluatierapport dat dit in 2022 ook nog het geval is en dat hierdoor een gebrek is aan strategische sturing. Tegelijkertijd constateert IOB in deze nieuwe evaluatie dat BZ de afgelopen jaren een zichtbaarder profiel heeft gekregen op accountability en dat hiermee een aantal concrete resultaten is geboekt. Een expliciete strategie, meer kennis bij beleidsdirecties over de internationale rechtsorde en betere onderlinge BZ-coördinatie en samenwerking met andere departementen zijn volgens IOB belangrijk om de uitdagingen waar de internationale rechtsorde voor staat het hoofd te bieden.

Namens IOB is het onderzoek uitgevoerd door Keri van Douwen, Marieke van Egmond en Meie Kiel. Daarnaast hebben Hanna Zwienenberg, Svenja McGrath en Renske Vos van de Vrije Universiteit in opdracht van het onderzoeksteam een literatuurstudie uitgevoerd naar de belangrijkste recente internationale ontwikkelingen die de internationale rechtsorde – en de context waarin BZ haar beleid ontwikkelt en uitvoert – beïnvloeden. Dit rapport is als een van de bouwstenen gebruikt voor de evaluatie.

De externe referentiegroep die het onderzoek begeleidde bestond uit Nico Schrijver (Universiteit Leiden), Janne Nijman (Universiteit van Amsterdam, Asser Instituut), Marieke de Hoon (Universiteit van Amsterdam), Rene Lefeber (directie Juridische Zaken BZ) en Frederique Quispel (directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten). De interne kwaliteitscontrole werd verzorgd door IOB-collega's Wendy van der Neut, Stephanie Bouman, Sam Streefkerk en Arjan Schuthof (voorzitter). Namens IOB bedank ik alle leden van de externe referentiegroep en de klankbordgroep voor hun waardevolle adviezen en ondersteuning.

Een speciaal woord van dank gaat uit naar alle geïnterviewden.

De eindverantwoordelijkheid voor het rapport berust bij IOB.

Peter van der Knaap  
Directeur IOB

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>4</b>
<b>Afkortingen</b>	<b>9</b>
<b>1 Inleiding en aanpak onderzoek</b>	<b>11</b>
Aanleiding	12
Doel en afbakening onderzoek	13
Onderzoeksmethoden	15
<b>2 (Inter)nationale beleidscontext</b>	<b>18</b>
2.1 Internationale ontwikkelingen	19
2.2 Weerslag op internationale instellingen	22
2.3 Nationale ontwikkelingen	25
2.4 Weerslag van de ontwikkelingen op het beleid van BZ	26
<b>3 Ontwikkeling van het beleid</b>	<b>29</b>
3.1 Ontbreken overkoepelende visie en duidelijk beleid	30
3.2 Gebrek aan kennis over de internationale rechtsorde	37
3.3 Onvoldoende samenhang, onvoldoende coördinatie	38
3.4 Aanbevelingen	40
<b>4 Uitvoering van ‘het beleid’</b>	<b>42</b>
4.1 Rekening gehouden met veranderingen in het internationale systeem	43
4.2 Meer nadruk op inhoudelijke activiteiten gericht op accountability	46
4.3 Samenwerking met andere departementen is suboptimaal	50
4.4 Vooral ingezet op zichtbaarheid, niet op effectiviteit	52
4.5 Aanbevelingen	53
<b>5 Casestudies</b>	<b>55</b>
5.1 International, Independent and Impartial Mechanism for Syria	56
5.2 Multilateraal Verdrag voor Rechtshulp en Uitlevering bij Internationale Misdrijven (MVRUIM)	59
5.3 Steun aan Gambia in Gambia-Myanmar zaak IGH	61
5.4 Implementatie sancties Libië	65
5.5 Aanbevelingen	71

<b>6 Conclusies en aanbevelingen op een rij</b>	<b>72</b>
Ontwikkeling beleid	73
Uitvoering beleid	74
Reflectie	76
Aanbevelingen	76
<b>Bijlage I Uitgaven en projecten 2015-2020</b>	<b>78</b>

# 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
JenV	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 evaluatie door IOB 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.<sup>1</sup> De regering heeft de grondwettelijke taak om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen, conform artikel 90. De regering zet zich hiervoor in vanwege de overtuiging dat een sterke rechtsorde en eerbiediging van mensenrechten de wereld stabiel, veiliger, vrijer en welvarender kunnen maken.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> Daartegenover staat dat in Nederland de afgelopen decennia een meer ambivalente houding tegenover 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.”<sup>4</sup>

| 12 |

Tegelijkertijd wordt gesteld dat de veiligheid van Nederland “meer dan ooit” afhankelijk is van het functioneren van het internationale stelsel van normen en afspraken.<sup>5</sup> Om die reden is het “functioneren van de internationale rechtsorde” sinds 2018 een van de zes nationale veiligheidsbelangen.<sup>6</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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 betreft artikel 1.1.

<sup>2</sup> Memorie van Toelichting 2015-2022.

<sup>3</sup> Interviews medewerkers BZ, maatschappelijke organisaties en experts.

<sup>4</sup> Raad van State (2022), *Jaarverslag 2021, Beschouwing*, p. 11.

<sup>5</sup> Nationale Veiligheidsstrategie (2019), p. 16.

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

De vorige evaluatie door IOB op 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 machtsblokken hebben een multipolaire wereld gecreëerd. De huidige internationale verhoudingen worden steeds meer gekenmerkt door conflict, en in afnemende mate door samenwerking. De verwachting is dat deze spanningen verder zullen toenemen, wat zal leiden tot nieuwe beleidsuitdagingen en strategische vraagstukken voor de internationale rechtsorde. Om die reden 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 ‘internationalerechtsordebeleid’ 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.

| 13 |

Wat betreft de afbakening van het onderzoek speelt de definitie van ‘de internationale rechtsorde’ een belangrijke rol. Er bestaat geen eenduidige definitie waar internationaal of nationaal overeenstemming over bestaat.<sup>7</sup> De formulering in artikel 90 van de grondwet is te breed om nationale veiligheidsanalyses te kunnen maken. Daarom stelde het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) in 2019 een definitie en impactcriteria op:<sup>8</sup>

*“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.”<sup>9</sup>*

---

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

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

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

Deze definitie wordt echter niet expliciet gehanteerd door BZ. Tijdens het uitvoeren van deze evaluatie hebben discussies plaatsgevonden over de volledigheid van deze (en andere) definities. Een ‘breder’ 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.<sup>10</sup> Hoewel BZ actief is op al deze terreinen,<sup>11</sup> wordt deze inzet niet onder Artikel 1 ‘Versterkte internationale rechtsorde’ in de Memories van Toelichting bij de begroting geschaard.<sup>12</sup> Ten behoeve van de uitvoerbaarheid en relevantie van deze evaluatie is er daarom voor gekozen om een ‘smalle’ definitie van de internationale rechtsorde te hanteren. Hierbij is de focus gelegd op de normerende en juridische kant van de rechtsorde omdat dit het meest aansluit 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.<sup>13</sup>

| 14 | 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 regiodyrecties.

<sup>10</sup> Schrijver (2020), *Internationaal publiekrecht als wereldrecht*, Boom juridisch.

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

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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](#).

## 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-Veilighedsraad (VNV), de VN-Mensenrechtenraad (MRR), het Internationaal Strafhof (ISH) en het Internationaal Gerechtshof (IGH); 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 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 Misdriften (MVRUIM) (prioriteit: ontwikkeling van het 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)

De casestudies zijn geselecteerd op basis van het gewicht van de dossiers wat betreft de inzet van mensen en middelen en de aandacht voor de dossiers in Memories van Toelichting en andere openbare stukken zoals de jaarlijkse mensenrechtenrapportage. De evaluatie suggereert niet dat deze vier dossiers representatief zijn voor de volledige 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 stelde IOB tijdens het schrijven van de Terms of Reference (ToR) een resultatenkader op, gebaseerd op interne documenten en een aantal interviews. Dit resultatenkader is opgenomen als bijlage in de ToR.<sup>14</sup> Gedurende de onderzoeksfase is echter gebleken dat de vijf beleidsprioriteiten niet algemeen bekend waren en dat deze in de praktijk ook niet het beleid bepaalden. Ook de dossiers van de casestudies werden niet tot nauwelijks gekoppeld aan de specifieke beleidsprioriteit waarop ze waren geselecteerd, maar werden allemaal geschaard onder ‘accountability/strijd tegen straffeloosheid.’ Daardoor bleek dat het resultatenkader niet meer geschikt was om te bepalen in hoeverre de verschillende onderdelen van het ‘beleid’ een positieve bijdrage konden leveren aan de doelen.

De casestudies zijn uiteindelijk 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 resultatenkader voor mensenrechten (waarin de doelen voor accountability en de strijd tegen straffeloosheid worden benoemd). Zie hoofdstuk 5 voor de uitwerking hiervan. 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 procesniveau 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.<sup>15</sup>

| 16 |

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 interviewerslagen 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 DIJ; samenwerking andere directies; samenwerking andere departementen; kennisopbouw) en resultaatgerichte codes (doel sancties; effectiviteit sancties; accountability; gevolgen/resultaten).

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

<sup>15</sup> 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 speelden 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 in een apart document op de website van IOB.

Het rapport is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk 2 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 3 gaat in op de hoofdbevindingen ten aanzien van de ontwikkeling van het beleid en hoofdstuk 4 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 3 en 4. Hoofdstuk 3, 4 en 5 eindigen elk met aanbevelingen. In hoofdstuk 6 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.<sup>16</sup> In 1945 werd de Verenigde Naties (VN) opgericht door 51 staten.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> Waar opkomende machten, zoals de BRICS-landen,<sup>19</sup> aansturen op verandering van het systeem zodat dit 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,

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> [Founding Members - UN Membership - Research Guides at United Nations Dag Hammarskjöld Library.](#)

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

<sup>19</sup> Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika.

en spelen kenmerken van de nieuwe orde een steeds meer invloedrijke rol.<sup>20</sup> De laatste jaren wordt wel meer nadrukkelijk het einde van de multilaterale wereldorde ‘zoals we die kennen’ verkondigd.<sup>21</sup>

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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> De toenemende macht en invloed van niet-westerse staten, en ook de opstelling van een aantal westerse staten,<sup>24</sup> zorgen ervoor dat het multilaterale systeem wordt gekenmerkt door (steeds) minder samenwerking en meer conflict.<sup>25</sup> 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 gebruik van geweld. Volgens het VN-Handvest, opgesteld in 1945, mogen staten alleen geweld gebruiken in reactie op een gewapende aanval,<sup>26</sup> of wanneer de Veiligheidsraad hier toestemming voor geeft.<sup>27</sup> In de praktijk laten staten, met name grootmachten, zich hier niet door tegenhouden.

<sup>20</sup> Literatuurstudie McGrath en Zwienenberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB; Stares et al. (2020), *Perspectives on a Changing World Order*, p. 1.

<sup>21</sup> Literatuurstudie McGrath en Zwienenberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB; interview medewerker BZ.

<sup>22</sup> Literatuurstudie McGrath en Zwienenberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB, p. 14.

<sup>23</sup> The Hague Centre for Strategic Studies (2020), *Adjusting the multilateral system to safeguard Dutch interests*.

<sup>24</sup> 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*.

<sup>25</sup> Literatuurstudie McGrath en Zwienenberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB, p. 20; [Interregnum | Strategische Monitor 2018-2019 \(clingendael.org\)](#).

<sup>26</sup> VN-Handvest, artikel 51.

<sup>27</sup> VN-Handvest, artikel 42.

Ten tweede is er ook in de westerse wereld sprake van een verlies van vertrouwen in het huidige multilaterale systeem.<sup>28</sup> Volgens sommige academici wordt de internationale rechtsorde dan ook sterk bedreigd door traditioneel liberale (westerse) staten<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> 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. Zo bleek uit het stemgedrag bij de resoluties die werden aangenomen door de AVVN in reactie op de Russische invasie van Oekraïne dat de liberale staten unaniem waren in hun steun voor Oekraïne en het bekritisieren van Rusland of China.<sup>31</sup> Maar, de ondermijnende acties van staten die de internationale rechtsorde zeggen uit te (willen) dragen, kunnen wel een groter negatief effect 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-statelijke actoren zoals particuliere militaire bedrijven, nieuwe socialemediaplatformen en ngo's, en mondiale uitdagingen zoals klimaatverandering.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Literatuurstudie McGrath en Zwieneberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB, p. 17.

<sup>29</sup> Literatuurstudie McGrath en Zwieneberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB, p. 16.

<sup>30</sup> Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (2019), *Nationale veiligheidsstrategie 2019*, p. 25.

<sup>31</sup> 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](#).

<sup>32</sup> Zie: Literatuurstudie McGrath en Zwieneberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB, p. 23-29.

## 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).<sup>33</sup>

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. Deze leidt ertoe 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 wat betreft 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.<sup>34</sup> Het is lastig voor te stellen dat de huidige permanente leden van de Veiligheidsraad (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.<sup>35</sup>

De verhoudingen in de wereld en de impasse in de VNVR beïnvloeden ook het functioneren van het ISH. Het verdrag van het ISH (het Statuut van Rome) is geratificeerd door 123 staten. Deze staten accepteren de rechtsmacht van het ISH.

<sup>33</sup> Zie: Literatuurstudie McGrath en Zwienberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB, p. 36.

<sup>34</sup> 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 niet-permanente zetels met een langere termijn. 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 Zwienberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB.

<sup>35</sup> Literatuurstudie McGrath en Zwienberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB, p. 36-40.

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.<sup>36</sup>

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-hocbasis de rechtsmacht van het ISH aanvaardt,<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup> De tweede en laatste keer dat de VNVR een doorverwijzing maakte naar het ISH was in februari 2011 en betrof de situatie in Libië.<sup>39</sup> Ondanks de grootschalige conflicten die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden en die nog steeds plaatsvinden, en het wijidverbreide 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.<sup>40</sup>

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

<sup>36</sup> Literatuurstudie McGrath en Zwienenberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB, p. 45.

<sup>37</sup> 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>.

<sup>38</sup> VNVR-resolutie 1593 (31 maart 2005).

<sup>39</sup> VNVR-resolutie 1970 (26 februari 2011).

<sup>40</sup> [Bangladesh/Myanmar \(icc-cpi.int\)](https://www.icc-cpi.int/Bangladesh/Myanmar).

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 ertoe dat sommige academici concluderen dat het ISH een situatie creëert waar je, 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.<sup>41</sup>

Andere uitdagingen die worden gesignaleerd in de literatuur zijn de afhankelijkheid van het ISH van samenwerking met staten en een gebrek aan handhavingsbevoegdheid bij bijvoorbeeld het niet naleven of uitvoeren van internationale arrestatiebevelen.<sup>42</sup> Ook ondervindt het ISH moeilijkheden omtrent bewijsvergaring.<sup>43</sup>

Het IGH lijkt, vergeleken met de VNVR en het ISH, 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 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.<sup>44</sup>

| 24 |

In de handhaving van internationaal strafrecht worden bij al deze instellingen problemen ondervonden; in het bijzonder door de inactiviteit van de VNVR in het geval van conflictsituaties. Daarom hebben enkele staten, in samenwerking met internationale en non-gouvernementele organisaties, gezocht naar alternatieve manieren om in dergelijke gevallen actie te kunnen ondernemen. Via de Mensenrechtenraad en de AVVN zijn bijvoorbeeld mechanismen opgericht die bewijs verzamelen en consolideren over misdaden gepleegd in Syrië en Myanmar, met het oog op mogelijke berechting door nationale of internationale procedures.<sup>45</sup> Ook Nederland is voorstander van dergelijke mechanismen en steunt deze actief.

---

<sup>41</sup> Literatuurstudie McGrath en Zwieneberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB, p. 45; Anderson (2021), Afghanistan: a war of positions at the ICC.

<sup>42</sup> Literatuurstudie McGrath en Zwieneberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB, p. 46.

<sup>43</sup> Interview expert; Literatuurstudie McGrath en Zwieneberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB, p. 46.

<sup>44</sup> Literatuurstudie McGrath en Zwieneberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB, p. 40-43.

<sup>45</sup> Zie: Literatuurstudie McGrath en Zwieneberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB, p. 54-62.

### 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.”<sup>46</sup> 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.”<sup>47</sup> In verschillende verkiezingsprogramma’s wordt bijvoorbeeld gepleit voor vertrek uit de Europese Unie en andere internationale organisaties.<sup>48</sup> 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-Veiligheidsraad (...) 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.”<sup>49</sup> 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.”<sup>50</sup> 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.<sup>51</sup> “Veel burgers voelen zich verloren in de internationale rechtsorde, of ervaren deze zelfs als een bedreiging van buitenaf.”<sup>52</sup> 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.<sup>53</sup> Dit is in lijn met

<sup>46</sup> Hiermee wordt bedoeld dat landen zoveel mogelijk onafhankelijk van internationale organisaties opereren en uit bijvoorbeeld de EU zouden willen stappen.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2010), rapport nr. 85: *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van het Nederlandse buitenlandbeleid*.

<sup>47</sup> Raad van State (2022), Jaarverslag 2021, *Beschouwing*, p. 3.

<sup>48</sup> Verkiezingsprogramma PVV 2021-2025; Verkiezingsprogramma FvD 2021-2025; Verkiezingsprogramma BIJ1 2021-2025.

<sup>49</sup> De SGP neemt een vergelijkbare positie in. Zie: <https://sgp.nl/standpunten/verenigde-naties>.

<sup>50</sup> Raad van State (2022), Jaarverslag 2021, *Beschouwing*, p. 11.

<sup>51</sup> Raad van State (2022), Jaarverslag 2021, *Beschouwing*, p. 13.

<sup>52</sup> Raad van State (2022), Jaarverslag 2021, *Beschouwing*, p. 10.

<sup>53</sup> Nationale veiligheidsstrategie 2019, p. 21.

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.<sup>54</sup> 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 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.”<sup>55</sup>

## 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.<sup>56</sup>

| 26 |

Bij het ontwikkelen en uitvoeren van het ‘internationalerechtsordebeleid,’ of van 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.<sup>57</sup> 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

<sup>54</sup> Literatuurstudie McGrath en Zwieneberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB.

<sup>55</sup> Nationale veiligheidsstrategie Mid Term Review 2021, p. 12.

<sup>56</sup> WRR (2010), *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid*, p. 55-56; zie ook IOB (2021), *Verbeter de verbinding – Evaluatie internationaal cybersecuritybeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken*.

<sup>57</sup> Interviews medewerkers BZ.

water bij de wijn te voegen, ondermijnen zij de autoriteit en het functioneren van multilaterale instellingen, en daarmee potentieel hun eigen langetermijnbelangen.<sup>58</sup> Daarbij laat de huidige “golf van autocratisering”<sup>59</sup> 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.<sup>60</sup> De toename in het aantal burgers dat autocratische systemen als aantrekkelijk alternatief voor de liberale democratie beschouwt, sterkt antidemocratische leiders in de koers die ze volgen. Veel westerse democratieën hebben de afgelopen jaren met binnenlandse problemen te maken gekregen. En traditioneel liberale grootmachten, zoals het VK en de VS, hebben zich tot op zekere hoogte afgekeerd van het liberalisme en multilateralisme. Dit zorgt ervoor dat het ingewikkelder is geworden om het internationale liberale gedachtegoed te ‘verkopen’ aan de rest van de wereld.<sup>61</sup> Hoewel de oorlog in Oekraïne aantoonde 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.<sup>62</sup> 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 van sociale rechten en de bescherming van de positie van werknemers.”<sup>63</sup> 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

<sup>58</sup> Literatuurstudie McGrath en Zwieneberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB; Raad van State (2022), *Jaarverslag 2021, Beschouwing*.

<sup>59</sup> Lürrmann and Lindberg (2020), *State of the world 2019: autocratization surges – resistance grows*, p. 9.

<sup>60</sup> Fukuyama (1989), *The end of history*.

<sup>61</sup> Literatuurstudie McGrath en Zwieneberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB.

<sup>62</sup> Raad van State (2022), *Jaarverslag 2021, Beschouwing*, p. 10.

<sup>63</sup> Raad van State (2022), *Jaarverslag 2021, Beschouwing*, p. 13.

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.”<sup>64</sup>

Het is een bijzondere uitdaging voor BZ, 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.<sup>65</sup> 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.

---

<sup>64</sup> Raad van State (2022), *Jaarverslag 2021, Beschouwing*, p. 13.

<sup>65</sup> 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 Ontbreken overkoepelende visie en duidelijk beleid

In 2015 luidde de conclusie van de vorige evaluatie door IOB 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.”<sup>66</sup> 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.<sup>67</sup> In de kabinetsreactie werd wel aangegeven dat de focus van de Nederlandse inzet is te vatten in vier pijlers,<sup>68</sup> en dat de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde als een rode draad door het Nederlandse buitenlandbeleid loopt.<sup>69</sup> 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.<sup>70</sup>

| 30 |

‘De internationale rechtsorde’ werd de afgelopen jaren inderdaad in een aantal beleidsnotities van BZ genoemd: de nota voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie refereren aan grondwetsartikel 90.<sup>71</sup> Ook in de nieuwe beleidsbrief Buitenlandse Zaken uit maart 2022 wordt de bevordering van de internationale rechtsorde

<sup>66</sup> IOB (2015), *Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid. Beleidsdoorlichting internationale rechtsorde*, p. 13.

<sup>67</sup> Interviews medewerkers BZ.

<sup>68</sup> 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.

<sup>69</sup> TK, 31271 no. 22 (2015-2016), p. 2.

<sup>70</sup> TK, 31271 no. 22 (2015-2016), p. 2.

<sup>71</sup> 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.”

benoemd als een van de doelen van het buitenlandbeleid.<sup>72</sup> Daarnaast is het versterken en handhaven van internationale normen en regelgeving een van de vier hoofddoelen van het Nederlandse beleid voor wapenbeheersing,<sup>73</sup> en een van de doelen van het internationale cybersecuritybeleid van BZ.<sup>74</sup> Ook in artikel 1 van de Memorie van Toelichting bij de begroting van BZ wordt het bevorderen van een goed functionerende 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 'internationalerechtsorde-beleid' 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 beter in staat te zijn een duidelijk kader te schetsen, medewerkers aan te sturen en de samenhang tussen verschillende thema's te versterken.<sup>75</sup> De papers bouwden voort op de kabinetsreactie op de vorige evaluatie door IOB, 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 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 internationalerechtsordebeleid' 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

<sup>72</sup> [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.'

<sup>73</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationale-vrede-en-veiligheid/internationaal-beleid-wapenbeheersing>.

<sup>74</sup> Zie IOB (2021), *Verbeter de verbinding – Evaluatie internationaal cybersecuritybeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken*, p. 19.

<sup>75</sup> Interviews medewerkers BZ.

kaders en samenhang.<sup>76</sup> 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 mensenrechtennota in het derde kwartaal van 2022.<sup>77</sup>

Tabel 1: Overzicht interne papers DMM

Jaar	Thema's internationalerechtsordebeleid
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.

| 32 |

Tabel 2: Intern geformuleerde prioriteiten internationale rechtsorde

Prioriteit	Belangrijkste aandachtspunten
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).
Uitvoerders: • BZ-breed • Externe partijen, bijv. HCSS	Sinds 2021: inzet ten behoeve van het 'fit for purpose' maken van het multilaterale systeem.

<sup>76</sup> Interviews medewerkers BZ.

<sup>77</sup> [Kamerbrief over het beleid van Buitenlandse Zaken | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

Prioriteit	Belangrijkste aandachtspunten
<p>Ontwikkeling internationaal recht</p> <p><i>Uitvoerders:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Binnen BZ: DJZ/IR, PVNY, relevante directies</i></li> <li>• <i>Andere ministeries en overheidsinstanties: Defensie, Justitie en Veiligheid, AIV, CAVV</i></li> <li>• <i>Externe partijen, bijv. het Asser Instituut</i></li> </ul>	<p>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 en milieu; chemische, biologische, radiologische en nucleaire ontwapening, en autonome wapensystemen.</p> <p>De inzet vindt zowel plaats in Den Haag als bij de Zesde Commissie van de VN.</p>
<p>Preventie</p> <p><i>Uitvoerders:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Binnen BZ: DMM, DVB, DSH</i></li> <li>• <i>Andere departementen: Defensie</i></li> <li>• <i>Externe partijen zoals het Global Center for the Responsibility to Protect, via subsidies</i></li> </ul>	<p>Responsibility to Protect (R2P) (zie H. 4 Uitvoering van het beleid) <i>early warning, early action</i> (en sancties).</p>
<p>Vreedzame geschillenbeslechting</p> <p><i>Uitvoerders:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Binnen BZ: DJZ/IR, DMM</i></li> </ul>	<p>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; het bevorderen van het gebruik van ad-hocjurisdictie van het IGH; het aanmoedigen van staten om de verplichte rechtsmacht van andere hoven en tribunalen te aanvaarden; ** het steunen van het Roemeense initiatief. *** Daarnaast wordt bij verdragsonderhandelingen van (multilaterale) verdragen ook gepleit voor het opnemen van een clause over rechtsmacht van het IGH of een ander hof. ****</p>

Prioriteit	Belangrijkste aandachtspunten
<p>Strijd tegen straffeloosheid / Accountability (zie ook p. 21)</p> <p><i>Uitvoerders:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Binnen BZ: DMM, DJZ/IR</li> <li>• Andere ministeries: Justitie en Veiligheid</li> </ul>	<p>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.</p> <p>In de praktijk ligt de laatste jaren meer nadruk op inhoudelijke inzet (zie hoofdstuk 4: Uitvoering van 'het beleid').</p>

Bron: intern paper DMM

- \* *Hiermee is opvolging gegeven aan een van de aanbevelingen van de vorige IOB-evaluatie naar het internationalerechtsorde-beleid 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 (2015), Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid. Beleidsdoorlichting internationale rechtsorde, p. 19.*
- \*\* *Interne documenten BZ.*
- \*\*\* *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](http://www.mae.ro/sites/default/files/file/declaration_on_promoting_the_jurisdiction_of_the_international_court_of_justice.pdf)*
- \*\*\*\* *Interviews medewerkers BZ.*

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. 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.
- 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 het ministerie afhankelijk van initiatieven die zich aandienen. En hoewel de evaluatie laat zien dat BZ de afgelopen jaren goed is ingesprongen op kansrijke initiatieven 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.

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),<sup>78</sup> de subsidies die worden verstrekt aan externe partijen ten behoeve van de ontwikkeling van het recht op speciale deelterreinen (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.<sup>79</sup> 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.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> 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 ontwerpbeginselen van de ILC over de bescherming van het milieu in relatie tot gewapend conflict. Nederland heeft schriftelijk commentaar geleverd op de ontwerpbeginselen.

<sup>79</sup> Interviews medewerkers BZ; externe ngo's; experts

<sup>80</sup> 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.

*Termen van 'het internationalerechtsordebeleid' door elkaar gebruikt*

Zoals eerder beschreven bestaat er geen eenduidige definitie van 'de internationale rechtsorde' waar nationaal of internationaal overeenstemming over bestaat.<sup>81</sup> 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 of in EU-verband, tot het promoten van het Internationaal Strafhof.<sup>82</sup>



| 36 |

*Figuur 1. Visueel schema van relatie mensenrechtenbeleid en internationale rechtsorde*

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.<sup>83</sup> 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.<sup>84</sup> Anderen benadrukken juist dat de strijd tegen straffeloosheid en accountability niet

<sup>81</sup> Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2019), *Internationale Rechtsorde als zesde Nationaal Veiligheidsbelang*.

<sup>82</sup> Interviews medewerkers BZ.

<sup>83</sup> Interne documenten BZ

<sup>84</sup> Interviews medewerkers BZ.

hetzelfde zijn, omdat het laatste veel meer omvat dan berechting.<sup>85</sup> Ook verwarrend is dat de term *accountability* binnen BZ ook in andere contexten wordt gebruikt 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.<sup>86</sup>

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’.<sup>87</sup> In 2021 werd een intern resultatenkader opgesteld voor het mensenrechtenbeleid, waarbij ‘international accountability for the most serious crimes’ de zesde prioriteit is.<sup>88</sup> 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 of 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.<sup>89</sup> 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.<sup>90</sup>

### 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

<sup>85</sup> Interviews medewerkers BZ.

<sup>86</sup> Interview medewerker BZ; intern document BZ; Rijksporaal.

<sup>87</sup> Sinds 2021 is het weer alleen ‘strijd tegen straffeloosheid’.

<sup>88</sup> Intern document BZ.

<sup>89</sup> Kamerbrief | 08-03-2022 *Kamerbrief over het beleid van Buitenlandse Zaken*.

<sup>90</sup> Raad van State (2022), *Jaarverslag 2021, Beschouwing*, p. 13.

kennis, zijn voornamelijk te vinden bij DJZ/IR, de afdeling die verantwoordelijk is voor juridische advisering en die 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 samenwerken 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.<sup>91</sup> 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.<sup>92</sup> 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.<sup>93</sup> Bij het ministerie van Defensie wordt bijvoorbeeld wel een cursus Internationale Rechtsorde aan nieuwe beleidsmedewerkers aangeboden.<sup>94</sup>

| 38 |

### 3.3 Onvoldoende samenhang, onvoldoende coördinatie

In de kabinetsreactie op de vorige evaluatie hiernaar door IOB werd aangegeven dat de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde 'als een rode draad door het Nederlandse buitenlandbeleid loopt.'<sup>95</sup> Figuur 2 geeft een schematisch overzicht van de belangrijkste uitvoerders van het 'internationalerechtsordebeleid' 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

<sup>91</sup> Interviews medewerkers BZ, medewerkers andere ministeries, experts.

<sup>92</sup> Interviews medewerkers BZ, medewerkers andere ministeries, experts.

<sup>93</sup> Website AIB; interview medewerker BZ.

<sup>94</sup> Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

<sup>95</sup> TK, 31271 no. 22 (2015-2016), p. 2.

meer inzet onder het ‘internationalerechtsordebeleid’ dan dat wat onder de verantwoordelijkheid (en coördinatie) van DMM valt. Uit dit schema blijkt dat naast DJZ zowel directies van de directeur-generaal Politieke Zaken (DGPZ, de Directie Veiligheidsbeleid DVB) als van de directeur-generaal Internationale Samenwerking (DGIS, de Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp DSH) van BZ een bijdrage leveren aan de internationale rechtsorde.



*Figuur 2. Overzicht van de verdeling van beleidsterreinen op het gebied van internationale rechtsorde over de betrokken directies*

De evaluatie laat zien dat de samenhang tussen deze thematische onderdelen beter kan en dat de verschillende directies van BZ elkaar in hun inzet meer zouden kunnen versterken. Geïnterviewde beleidsmedewerkers geven aan dat het verbindende overzicht ontbreekt, en dat er een gebrek is aan coherentie tussen de directies die zich voornamelijk met ontwikkelingssamenwerking bezighouden en directies die meer gericht zijn op politieke zaken.<sup>96</sup> Hierdoor worden op landenniveau (bijvoorbeeld voor Libië) niet altijd geïntegreerde beleidsafwegingen gemaakt: er wordt niet gekeken hoe of welke eventuele ontwikkelingsinitiatieven (projecten gericht op

<sup>96</sup> Interviews medewerkers BZ.

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.<sup>97</sup> 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 perspectieven en ontwikkelingsperspectieven zouden moeten worden samengebracht.<sup>98</sup> De meerjarenlandenstrategieën (MLS) die voor elk land (voor vier jaar) worden opgesteld, waarin een geïntegreerde afweging wordt gemaakt van de inzet op zowel diplomatiek als op ontwikkelings- en handelsperspectief, zouden hierbij behulpzaam kunnen zijn.

### 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.

- | 40 |
- *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 helder onderscheid tussen het internationalerechtsordebeleid en het mensenrechtenbeleid en benoem ook de samenhang tussen de beleidsterreinen.*
  - *Wanneer niet gekozen is voor het bovenstaande: Onderbouw de keuze die is gemaakt om enkel de mensenrechtenprioriteit 'strijd tegen straffeloosheid' te hanteren als de kern van de inzet op internationale rechtsorde (tegen de achtergrond van een grondwettelijke opdracht om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen).*
2. Benadruk steeds dat de grondwettelijke verplichting om de internationale rechtsorde te bevorderen een langetermijnvisie vereist die breed gedragen wordt. Zorg ervoor dat dit door de ambtelijke top en de bewindspersonen van BZ, maar ook door regering en parlement, wordt uitgedragen.

<sup>97</sup> 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-steen afgebouwd.

<sup>98</sup> 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. Ontwikkel een Rijksbrede leergang 'Internationale rechtsorde', die ingaat op de verschillende aspecten van de internationale rechtsorde. Betrek hierbij medewerkers van BZ, maar ook practitioners van het ministerie van JenV, 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 BZ en andere betrokken departementen.

In dit hoofdstuk concludeert IOB dat er door BZ veel is gedaan 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 initiatieven te steunen, ook financieel. Tegelijkertijd is er vooral ingezet op zichtbaarheid op de 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 crisis 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 proberen 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.<sup>99</sup> Toch startte BZ pas in 2019 met een aantal initiatieven die aandacht besteden aan voor Nederland ongunstige internationale ontwikkelingen. Door DMM werd een *intern paper* opgesteld, waarin verschillende mogelijkheden werden geschetst hoe Nederland om zou kunnen gaan met de multilaterale veranderingen, en het The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS) schreef in opdracht van BZ een rapport over

<sup>99</sup> WRR (2010), *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid*, p. 55-56.

de Nederlandse belangen en het multilaterale systeem. Daarnaast organiseerde BZ een scenario-exercitie.<sup>100</sup> Geen van de initiatieven kreeg een concrete navolging. 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.<sup>101</sup> De nadruk ligt daarbij op het zoeken naar strategische en tactische inzet, partnerschappen en het *counteren* van de invloed van spoilers en autocratische staten.<sup>102</sup> Ook worden de multilaterale prioriteiten en handelingsperspectieven uitgewerkt.<sup>103</sup> In de kamerbrief over het beleid van BZ die de huidige minister 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 schrijffproces.<sup>104</sup> 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.

44 | 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.<sup>105</sup> 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 ISH geen rechtsmacht heeft, en de totstandkoming van het MVRUIM-verdrag, buiten de VN om (zie hoofdstuk 5: Casestudies). In sommige gevallen is ervoor gekozen om de inzet stop te zetten of te ‘rebranden’ in reactie op veranderende internationale verhoudingen (zie tekstbox 1).

<sup>100</sup> Interne documenten BZ; interviews medewerkers BZ; HCSS Global Trends (2020), *De Nederlandse Belangen en het Multilaterale Systeem*.

<sup>101</sup> 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.

<sup>102</sup> Intern document BZ.

<sup>103</sup> Kamerbrief | 08-03-2022 *Kamerbrief over het beleid van Buitenlandse Zaken*.

<sup>104</sup> Kamerbrief | 08-03-2022 *Kamerbrief over het beleid van Buitenlandse Zaken*.

<sup>105</sup> Interviews medewerkers BZ.

### Tekstbox 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<sup>106</sup>. 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.<sup>107</sup> 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,”<sup>108</sup> en dat Nederland zich zou blijven inzetten voor de operationalisering van R2P.<sup>109</sup> 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.”<sup>110</sup>

Binnen de internationale gemeenschap is de afgelopen jaren echter steeds minder animo voor militair ingrijpen in geval van grootschalige mensenrechtenschendingen,<sup>111</sup> 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.<sup>112</sup> 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.<sup>113</sup> Vanaf 2019 wordt het R2P-dossier gezien als onderdeel van ‘preventie’, waarbij de nadruk ligt op de tweede pijler, en niet langer op het operationaliseren van de norm als grond voor humanitaire interventie.<sup>114</sup> Ondanks de veranderende inzet (van operationalisering van een juridische norm naar ‘preventie’) valt het dossier nog steeds onder de verantwoordelijkheden van DMM. Omdat ook

<sup>106</sup> Global Centre for the Responsibility to Protect, (<https://www.globalr2p.org/what-is-r2p/>).

<sup>107</sup> AIV-advies (2010), *Nederland en de responsibility to protect*, Kamerstuk 32500-V, nr. 147 | [Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](https://overheid.nl/overheid/bekendmakingen)

<sup>108</sup> MvT 2009, p. 44.

<sup>109</sup> [Kamerstuk 32500-V, nr. 147 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](https://overheid.nl/overheid/bekendmakingen)

<sup>110</sup> Mensenrechtenrapportage 2015, p. 28.

<sup>111</sup> Literatuurstudie McGrath en Zwienberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB; gesprekken medewerkers BZ.

<sup>112</sup> Interview expert.

<sup>113</sup> Interne documenten BZ; interview medewerker BZ.

<sup>114</sup> Interviews medewerkers BZ; interne documenten BZ.

andere directies zich bezighouden met preventie, is DMM zoekende naar de rol die het op dit onderwerp kan innemen.<sup>115</sup>

## 4.2 Meer nadruk op inhoudelijke activiteiten gericht op accountability

In 2015 concludeerde IOB dat het internationalerechtsordebeleid een sterk institutioneel accent heeft,<sup>116</sup> onder andere omdat Nederland gastland is voor hoven en tribunalen.<sup>117</sup> IOB stelde dat, vanwege deze institutionele invalshoek, andere aspecten van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde onderbelicht bleven.<sup>118</sup>

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 internationalerechtsordebeleid 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.<sup>119</sup> Voorbeelden hiervan zijn: de aansprakelijkstelling van Syrië voor grove mensenrechtenschendingen; het steunen van maatschappelijke organisaties en VN-mechanismen om bewijs van wreedheden begaan in Syrië, Irak, Jemen en Myanmar te verzamelen en analyseren; de (potentiële) interventie die Nederland samen met Canada voorbereidt 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

<sup>115</sup> Interviews medewerkers BZ; interne documenten BZ.

<sup>116</sup> Vreedzame geschillenbeslechting en strijd tegen straffeloosheid, IOB (2015), p. 13.

<sup>117</sup> 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, de restmechanismen van het Speciaal Hof voor Sierra Leone en voor de Joegoslavië- en Rwanda-tribunalen in Den Haag en is het Speciaal Tribunaal voor Libanon in Leidschendam gevestigd.

<sup>118</sup> IOB (2015), *Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid*.

*Beleidsdoorklaring internationale rechtsorde*, p. 13.

<sup>119</sup> Interview medewerker BZ.

MH17; en het aanjagen van de review van het ISH<sup>120</sup> 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.<sup>121</sup> Accountability wordt genoemd als 'niche' waar Nederland ook de komende jaren aandacht aan zou moeten blijven besteden.<sup>122</sup>

### 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 accountabilitymechanismen, 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 accountabilitymechanismen.<sup>123</sup> 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.<sup>124</sup>

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'.<sup>125</sup> Dit staat haaks op het kernbegrip 'gerechtigheid als voorwaarde voor vrede'. Een ander kernbegrip van de

<sup>120</sup> 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 202 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.

<sup>121</sup> Interviews medewerkers BZ en medewerkers andere ministeries, maatschappelijke organisaties en experts; intern IOB-document.

<sup>122</sup> Interview medewerkers BZ en medewerker BZ ander land, medewerkers maatschappelijke organisaties; interne documenten.

<sup>123</sup> Intern document BZ.

<sup>124</sup> Intern document BZ.

<sup>125</sup> Intern document BZ.

Nederlandse inzet is ‘account-ability voor alle partijen.’<sup>126</sup> 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.<sup>127</sup> 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. Zij stellen dat het een signaal geeft aan andere partijen dat hun misdaden onbestraft blijven, wat het verzoeningsproces verder zal ondermijnen, dat het een antiwesters sentiment zal aanwakkeren vanwege vermeende hypocrisie en dat dit het conflict op de lange termijn slechts zal verergeren.<sup>128</sup> 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 welvarender wereld’.<sup>129</sup>

<sup>126</sup> Intern document BZ.

<sup>127</sup> International Commission of Jurists, december 2021

<sup>128</sup> ISIS-only tribunal: *selective, politicised justice will do more harm than good*, 31 October 2019.

<sup>129</sup> 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.

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.”<sup>130</sup> 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,<sup>131</sup> is de term in recente jaren een steeds grotere rol gaan spelen in het Nederlandse buitenlandbeleid.<sup>132</sup> 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.

| 49 |

De institutionele en inhoudelijke inzet 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.<sup>133</sup> Hierbij moet BZ wel alert blijven op de neutrale rol die het als gastland heeft.<sup>134</sup> 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

---

<sup>130</sup> Interviews medewerkers BZ; intern IOB-document; Den Dunnen (2018), *Nederland in de VN-Veilighedsraad*, Atlantisch Perspectief 42(6), p. 5.

<sup>131</sup> Mensenrechtenrapportage 2013 en 2014.

<sup>132</sup> Interne documenten BZ.

<sup>133</sup> Interviews medewerkers BZ.

<sup>134</sup> Interviews medewerkers BZ; interne documenten BZ. In een intern document wordt bijvoorbeeld ook gesteld dat Nederland ‘gidsland op het gebied van gerechtigheid’ is.

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.”<sup>135</sup> 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 Permanente Vertegenwoordiging (PV) in 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 onderwerpen accountability en peacekeeping, maar heeft hiervoor niet voldoende capaciteit.<sup>136</sup> 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 directies en regiodyrecties 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.<sup>137</sup> 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.<sup>138</sup> 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 van andere directies minder duidelijk is bij wie ze moeten zijn.<sup>139</sup>

| 50 |

### 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 (JenV). Het MVRUIM-dossier, bijvoorbeeld, verbindt het accountabilitywerk van BZ met het JenV-beleid ten aanzien van internationale misdrijven.<sup>140</sup> Ook het OM is hierbij betrokken. In interviews wordt benadrukt dat BZ een belangrijke bijdrage levert aan het meer concrete werk van JenV en OM op het terrein van berechting,

<sup>135</sup> Intern document BZ.

<sup>136</sup> Intern document BZ.

<sup>137</sup> Interviews medewerkers BZ.

<sup>138</sup> Interviews medewerkers BZ.

<sup>139</sup> Interviews medewerkers BZ.

<sup>140</sup> Rapportagebrief internationale misdrijven 2020, 27 oktober 2021.

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.<sup>141</sup>

Momenteel is er regelmatig onderling contact, vanuit BZ vooral met DJZ, en de samenwerking verloopt over het algemeen goed.<sup>142</sup> Er is, onder leiding van DJZ, een accountability taskforce waarbij DMM en DSH zijn aangehaakt, maar ook regiodirecties, JenV en het OM. Vanwege Covid-19 waren de bijeenkomsten tijdelijk gestopt, maar ze zijn weer opgepakt sinds november 2021.<sup>143</sup> 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 JenV contact met elkaar over de samenwerking met de verschillende bewijsgaringsmechanismen. Hieruit blijkt dat de verschillende departementen het accountability-onderwerp vanuit verschillende invalshoeken aanvliegen. Vanuit de juridische blik van JenV 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.<sup>144</sup> Ook wat betreft het doel van sancties verschillen de invalshoeken bij JenV en BZ. Een goed voorbeeld van deze 'mismatch' tussen de departementen is de casestudy van de Libië-sancties. Terwijl het OM geen uitreisverbod wilde als onderdeel van het sanctiepakket, omdat dit de kans op strafrechtelijke vervolging verkleint, koos BZ er wel voor, om zo een zo sterk mogelijk politieke signaal af te geven. Daarbij wordt 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 JenV. Desalniettemin wordt in interviews gesteld dat het mogelijk moet zijn om elkaars inzet te versterken en om gezamenlijk resultaten te behalen wanneer er meer begrip voor, en inzicht in, de verschillende werelden komt (diplomatiek versus operationeel).<sup>145</sup>

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 ministeries van BZ, ministeries van JenV en Openbaar Ministeries.<sup>146</sup> De ICJ stelt dat, idealiter, staten kaders ontwikkelen die het mogelijk maken om informatie te delen met de accountabilitymechanismen. Dat

<sup>141</sup> Interviews medewerker rechterlijke macht en medewerkers andere ministeries.

<sup>142</sup> Interview medewerkers BZ.

<sup>143</sup> Interview medewerkers BZ.

<sup>144</sup> Interview medewerker rechterlijke macht.

<sup>145</sup> Interview medewerker rechterlijke macht.

<sup>146</sup> International Commission of Jurists (2021), *The Future of Accountability Mechanisms: Twenty Recommendations*, p. 4.

soort kaders bestaat 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. Ook de VN-sancties sprongen in het oog, die werden ingesteld tegen Libische mensenhandelaren en -smokkelaren tijdens het jaar dat Nederland lid was van de VNVR.

| 52 |

Uit de evaluatie blijkt dat het creëren van ‘profiel’ of zichtbaarheid ook 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 op de wensen uit de Tweede Kamer.<sup>147</sup> Hoewel dit uiteraard een nevendoel van de inzet kan zijn, wordt daarnaast minder rekening gehouden met de (langetermijn) effectiviteit en de 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 langetermijngevolgen?’ 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 dat Nederland aandacht heeft gegenereerd.

---

<sup>147</sup> Interviews medewerkers BZ en expert.

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 JenV en wilde er niet te veel tijd aan besteden.<sup>148</sup>

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, het creëren van een veilige ruimte waar nagedacht kan worden over nieuwe initiatieven en resultaatgericht werken kunnen ervoor zorgen dat BZ zelf proactiever, relevanter en effectiever werk kan verrichten.

## 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 zichtbaarheid op de korte termijn, en meer gewicht te geven aan duurzamere 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.

---

<sup>148</sup> Interviews medewerkers BZ

- *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 deze verdeling minder te laten bepalen door beschikbaarheid en meer door 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 JenV. Denk hierbij aan strategische detacheringen, gezamenlijke werksessies, werkbezoeken, etc.

# 5 Casestudies

Zoals eerder aangegeven, zijn de casestudies gekozen omdat ze pasten binnen een van de vijf prioriteiten van het ‘internationalerechtsordebeleid’ en omdat 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 de dossiers minder divers waren dan aanvankelijk gedacht, omdat ze feitelijk 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. 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

156 | Sinds 2016 steunt Nederland het IIIM, dat op 21 december 2016 werd opgericht door de Algemene Vergadering van de VN. De doelen van het IIIM zijn het verzamelen, consolideren en bewaren van bewijs en het analyseren van schendingen van humanitair oorlogsrecht en mensenrechten in Syrië sinds maart 2011. Ook bereidt het IIIM dossiers voor die (onder bepaalde voorwaarden) in processen kunnen worden gebruikt door nationale of internationale jurisdicties die rechtsmacht hebben. De oprichting van het IIIM 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, maar 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. Het mechanisme is 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* VN-resolutie zou kunnen leiden.<sup>149</sup> In plaats daarvan wilde BZ een platform oprichten voor ngo’s over kennisuitwisseling en training op het gebied van bewijsverzameling.<sup>150</sup> Tussen begin november en half december 2016 heeft BZ deze strategie losgelaten, en werd

<sup>149</sup> Interne documenten BZ.

<sup>150</sup> Interne documenten BZ.

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.<sup>151</sup> Na de aanname 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.<sup>152</sup> Dit is een voorbeeld van goed inspelen op de mogelijk-heden 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, 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.<sup>153</sup> Het is bovendien mede dankzij BZ dat het IIIM voldoende financiële steun heeft gekregen.<sup>154</sup> Maar er zou ook met enige bescheidenheid gesproken mogen worden over de daadwerkelijke rol die het IIIM – beperkt tot bewijsgaring en analyse – kan spelen bij het berechten van misdadigers.<sup>155</sup> In academische literatuur worden bewijsgaringsmechanismen zoals het IIIM gezien als ‘terugvaloptie’.<sup>156</sup>

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 de zorgen weggenomen en tot een vruchtbare samenwerking geleid (het ‘Lausanneproces’).<sup>157</sup> Nederland en Zwitserland worden internationaal gewaardeerd voor de rol die zij in dit proces hebben gespeeld.<sup>158</sup> 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

<sup>151</sup> Interne documenten BZ.

<sup>152</sup> Interviews medewerkers BZ; interne documenten BZ.

<sup>153</sup> Interviews medewerkers BZ; interne documenten BZ.

<sup>154</sup> BZ droeg vier miljoen euro bij aan het IIIM (2016-2021).

<sup>155</sup> Interviews BZ medewerkers en medewerkers maatschappelijke organisaties; Literatuurstudie McGrath en Zwieneberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB, p. 58.

<sup>156</sup> Interview medewerker BZ; Literatuurstudie McGrath en Zwieneberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB.

<sup>157</sup> Samenwerkingsovereenkomst. [Engagement with Stakeholders - IIIM \(un.org\)](https://www.un.org/engagementwithstakeholders/)

<sup>158</sup> Interviews maatschappelijke organisaties.

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.<sup>159</sup>

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.<sup>160</sup>

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.<sup>161</sup> In Nederland hebben er nog geen berechtningen 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.<sup>162</sup>

| 58 |

Concluderend kan worden gesteld dat Nederland, na een aarzelend begin, een belangrijke rol heeft gespeeld in de oprichting en het financieel duurzaam maken van het IIIM. De Nederlandse waarde lag daarbij ook 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 bijdragen aan het tegengaan van straffeloosheid in Syrië. Maar, veel andere factoren zijn hierbij nog veel belangrijker, zoals gerechtigheid voor alle partijen (besproken in het vorige hoofdstuk). Hier kan BZ een consistentere lijn in voeren.

---

<sup>159</sup> Literatuurstudie McGrath en Zwienberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB.

<sup>160</sup> Literatuurstudie McGrath en Zwienberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB.

<sup>161</sup> Interne documenten BZ.

<sup>162</sup> <https://www.centruminternationaalrecht.nl/aansprakelijkstelling-syrie-door-nederland>; interview medewerkers BZ; TK 32 623/32 735 nr. 301 (2020-2021).

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

Nederland vervult een belangrijke trekkersrol binnen de kopgroep en binnen het bredere traject.<sup>163</sup> 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.<sup>164</sup> De inzet wordt vooral uitgevoerd door DJZ/IR en het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). DMM toonde van het begin af aan minder betrokkenheid, ondanks de potentie van het initiatief als effectief middel in de strijd tegen straffeloosheid.<sup>165</sup> Hoewel het in eerste instantie het idee was dat het een gedeeld (50/50) project van BZ en JenV 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<sup>166</sup> uitgevoerd om andere landen te laten aanhaken bij het initiatief, maar door capaciteitsgebrek moest DJZ dit werk soms overnemen.<sup>167</sup> De rol van JenV is de afgelopen jaren groter geworden – in onderling overleg is ervoor gekozen om de coördinatie van de inzet voor het verdrag bij JenV te beleggen.<sup>168</sup> De werkverdeling tussen BZ en JenV is nu ongeveer 30/70, waarbij DJZ/IR niet alleen de internationaalrechtelijke expertise levert, maar ook diplomatieke werkzaamheden

<sup>163</sup> Interviews medewerkers BZ en medewerker ministerie BZ ander land.

<sup>164</sup> Interview medewerker ander ministerie en medewerker ministerie BZ ander land.

<sup>165</sup> Interview expert en medewerker maatschappelijke organisatie; Interviews medewerkers BZ.

<sup>166</sup> Diplomatieke gesprekken tussen Nederland en potentiële landen die zich zouden kunnen aansluiten.

<sup>167</sup> Interview medewerkers BZ.

<sup>168</sup> Interviews medewerkers BZ.

uitoert, zoals het plannen van demarches, het zoeken naar financiering of het beantwoorden van vragen van (geïnteresseerde) staten.<sup>169</sup>

De Nederlandse bijdrage aan MVRUIM wordt door andere partijen als constructief en waardevol beoordeeld.<sup>170</sup> Er wordt niet alleen met lof gesproken over de huidige verdragstekst die zou leiden tot een bruikbaar en modern verdrag,<sup>171</sup> 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*.<sup>172</sup> Ook betrokken ngo's zijn van mening dat er een goed verdrag ligt.<sup>173</sup> 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.”<sup>174</sup>

| 60 |  
Ook de keuze om het verdrag buiten de VN tot stand te laten komen, wordt over het algemeen positief beoordeeld.<sup>175</sup> 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 een impuls te geven.<sup>176</sup> 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”,<sup>177</sup> en dat Nederland zich constructief heeft opgesteld richting het ILC-initiatief.<sup>178</sup>

---

<sup>169</sup> Interviews medewerkers BZ.

<sup>170</sup> Interviews medewerkers ministeries BZ andere landen en interview expert.

<sup>171</sup> Interview medewerker rechterlijke macht.

<sup>172</sup> Interview medewerker rechterlijke macht.

<sup>173</sup> Interview medewerker maatschappelijke organisatie.

<sup>174</sup> CAVV (2018), Nr. 32 Advies inzake de ontwerp-artikelen van de ILC over misdrijven tegen de menselijkheid, p. 5.

<sup>175</sup> Interviews medewerkers BZ en maatschappelijke organisaties.

<sup>176</sup> Interview expert.

<sup>177</sup> 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)

<sup>178</sup> 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 bij dit dossier.

### 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 (IGH) 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 over 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 (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 waren 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.

| 61 |

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.”<sup>179</sup> Vanaf dat moment voerde BZ in het landenbeleid ten aanzien van Myanmar een tweesporenbeleid, waarbij het de democratische transitie steunde maar ook kritisch was op mensenrechtenschendingen.<sup>180</sup> Over de spanningen in Rakhine stelde 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.<sup>181</sup> Hoewel BZ zich inzette voor een

<sup>179</sup> Versterking diplomatie, 32 734, nr. 29

<sup>180</sup> Interne documenten BZ; interviews medewerkers BZ.

<sup>181</sup> Interne documenten BZ; Kamerbrief inzake toezegging dertigledendebat over Myanmar, d.d. 17 april 2019, 13 mei 2019.

doorverwijzing naar het ISH, het instellen van persoonsgerichte sancties, en alternatieve bewijsgaringsmechanismes (VN Fact Finding Mission on Myanmar, International Independent Mechanism for Myanmar), werd benadrukt dat naast druk ook blijvend betrokkenheid van groot belang is.<sup>182</sup>

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 schreef 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.”<sup>183</sup> 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.<sup>184</sup> 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.<sup>185</sup> Daarnaast zou er ook een specifiek belang ontbreken voor het aanbrengen van een zaak.<sup>186</sup> 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”<sup>187</sup> en “dat met de benadering van het tweesparenbeleid 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 inspanssen voor het huidige tweesparenbeleid.”<sup>188</sup>

<sup>182</sup> Interne documenten BZ; Kamerbrief inzake toezegging dertigledendebat over Myanmar, d.d. 17 april 2019, 13 mei 2019.

<sup>183</sup> Kamerbrief inzake toezegging dertigledendebat over Myanmar, d.d. 17 april 2019, 13 mei 2019, p. 3.

<sup>184</sup> In tegenstelling tot het Internationaal Strafhof, is het Internationaal Gerechtshof niet gericht op individuele strafrechtelijke vervolging, maar op het beslechten van interstatelijke geschillen.

<sup>185</sup> Interne documenten BZ; interviews medewerkers BZ.

<sup>186</sup> Interne documenten BZ; interviews medewerkers BZ.

<sup>187</sup> Kamerbrief inzake toezegging dertigledendebat over Myanmar, d.d. 17 april 2019, 13 mei 2019, p. 3.

<sup>188</sup> Kamerbrief inzake toezegging dertigledendebat over Myanmar, d.d. 17 april 2019, 13 mei 2019, p. 4.

Toen in juli 2019 opnieuw een meerderheid van de Tweede Kamer zich positief uitsprak over het aanbrengen van een zaak bij het IGH, verkende BZ alsnog door middel van demarches bij een aantal gelijkgezinde landen een mogelijke gezamenlijke actielijn.<sup>189</sup>

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.<sup>190</sup> Sinds juni was intern al bekend dat Gambia het voornemen had om een zaak tegen Myanmar aan te spannen.<sup>191</sup> Over samenwerking met Gambia werd aanvankelijk gesteld dat dat niet voor de hand lag en mogelijk een politiek risico vormde.<sup>192</sup>

In november 2019 werden 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 een IGH-zaak overwegen.<sup>193</sup> Het advies luidde om samen met Canada te onderzoeken of het mogelijk was om Gambia te steunen en vooralsnog geen eigen zaak te overwegen. In een intern overleg werden vraagtekens gesteld bij de mogelijkheid dat de Rohingya op de lange termijn iets aan een IGH-zaak zouden hebben, en werd beargumenteerd dat dat op de korte termijn sowieso niet zo zou zijn. Daarbij zou de zaak in het hart raken wat Nederland had willen versterken: de staat en de civiele regering.<sup>194</sup> Medewerkers van BZ die voorstander waren van het aanbrengen of steunen van een zaak beargumenteerden dat er geen juridische belemmeringen waren, de zaak mogelijk ontvankelijk was en – in tegenstelling tot wat werd benadrukt in eerdere Kamerbrieven – wel binnen het tweesporenbeleid paste omdat het IGH de mogelijkheid heeft om Myanmar op te roepen verantwoordelijke legerofficieren te vervolgen en voorlopige maatregelen op te leggen.<sup>195</sup>

---

<sup>189</sup> 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).

<sup>190</sup> Interne documenten BZ.

<sup>191</sup> Interne documenten BZ.

<sup>192</sup> Interne documenten BZ.

<sup>193</sup> Interne documenten BZ.

<sup>194</sup> Interviews BZ-medewerkers.

<sup>195</sup> Interne documenten BZ; interviews BZ-medewerkers.

In december 2019 stellen Nederland en Canada dat zij samen onderzoeken hoe zij Gambia kunnen steunen in de zaak tegen Myanmar.<sup>196</sup> Alle betrokken beleidsmedewerkers geven aan dat de stap naar het IGH is gezet vanwege de binnenlandse politieke druk.<sup>197</sup> 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.<sup>198</sup> 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.<sup>199</sup>

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 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.<sup>200</sup> 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 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”<sup>201</sup> en dat een uitspraak van het IGH hier alleen in het meest voordeligste scenario indirect aan kan bijdragen.

<sup>196</sup> <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).

<sup>197</sup> Interviews medewerkers BZ.

<sup>198</sup> Interviews medewerkers BZ, interne documenten BZ.

<sup>199</sup> 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/>

<sup>200</sup> Interviews BZ-medewerker.

<sup>201</sup> Intern document BZ.

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.<sup>202</sup> 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.<sup>203</sup>

#### 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 de gesanctioneerden.

| 65 |

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 aan het stabiliseren van Libië. Mocht de VNVR instemmen met de *listing*, dan zouden er ook daadwerkelijk tegoeden bevroren moeten worden.<sup>204</sup> 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

<sup>202</sup> Interne documenten BZ; interviews BZ-medewerkers.

<sup>203</sup> Interviews medewerkers BZ.

<sup>204</sup> Interviews medewerkers BZ.

naar het ‘voortraject’, naar het aangenomen krijgen van de *listing*.<sup>205</sup> De vervolgstap-  
pen 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 implementatie, heeft de  
*listing* daarom tot weinig concrete inzet en resultaten geleid. Na aanname van de *listing*  
bleek kennis over het opzetten van een internationaal coördinatiemechanisme te  
ontbreken en was het moeilijk de juiste stakeholders te vinden. Bij de internationale  
bijeenkomst die Nederland organiseerde in januari 2019 bleken niet de juiste mensen  
aan tafel te zitten. Ook waren belangrijke landen zoals Duitsland, Zwitserland en  
Liechtenstein<sup>206</sup> 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.<sup>207</sup> 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.<sup>208</sup>

De manier waarop door BZ gecommuniceerd werd over het instellen van de sancties  
schepte hoge verwachtingen.<sup>209</sup> Zo werd over de Libië-sancties gesteld dat deze 1)  
bijdragen aan de aanpak van mensenhandel en -smokkel, 2) de mensenrechtensitu-  
atie van migranten en vluchtelingen in Libië verbeteren, 3) de stabiliteit in Libië

<sup>205</sup> Interviews medewerkers BZ.

<sup>206</sup> 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. Nederlands 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.

<sup>207</sup> Interviews medewerkers rechterlijke macht en internationale organisatie; weten-  
schappelijke factsheet sancties, Dr. Michal Onderco, Prof. Dr. Wolfgang Wagner,  
11 oktober 2021.

<sup>208</sup> 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.

<sup>209</sup> 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

bevorderen, en 4) eraan bijdragen dat Libië en andere landen meer grip krijgen op criminele activiteiten op het gebied van mensenhandel- en mensensmokkel.<sup>210</sup> 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.”<sup>211</sup> Tegelijkertijd stelde hij dat de sancties hadden aangetoond dat internationale samenwerking “daadwerkelijk concreet resultaat kan opleveren.”<sup>212</sup> 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 beknot.”<sup>213</sup> 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.<sup>214</sup>

In maart 2021 concludeerde het Panel of Experts on Libya van de VN dat diverse maatregelen bedoeld om de situatie in het land te stabiliseren niet worden nageleefd.<sup>215</sup> 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.<sup>216</sup> 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.<sup>217</sup> Over tenminste één van de geliste individuen is daarnaast bekend dat hij banden heeft met de Libische kustwacht.<sup>218</sup> Deze situaties ondermijnen de geloofwaardigheid van sancties als afschrikwekkend instrument. Uit interviews die het VN Panel of Experts voerde met drie geliste individuen blijkt dat de sancties slechts een kortstondig ‘soberend’ effect hebben

<sup>210</sup> Interne documenten BZ; TK, 28638, nr. 196, 7 juni 2018.

<sup>211</sup> Intern document BZ.

<sup>212</sup> Intern document BZ.

<sup>213</sup> <https://www.trouw.nl/opinie/we-zijn-het-aan-libie-verschuldigd-om-de-mensenhandel-te-vervolgen-b1596b83/>

<sup>214</sup> 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.

<sup>215</sup> VN-Panel of Experts for Libya (2021), S/2021/229, p. 2.

<sup>216</sup> Amnesty Libië: nieuw bewijs ernstige mensenrechtenschendingen vluchtelingen en migranten - Amnesty International

<sup>217</sup> VN-Panel of Experts for Libya (2021), S/2021/229, p. 120.

<sup>218</sup> Interne documenten BZ; <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-libya-exclusive-idUSKBN1JF2HL>

gehad.<sup>219</sup> Door gebrek aan follow-up en monitoring, beseffen de gesanctioneerden snel genoeg dat zij straffeloos hun criminele activiteiten kunnen voortzetten.<sup>220</sup>

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.<sup>221</sup> Dit heeft geleid tot frustratie bij het OM en Eurojust.<sup>222</sup> 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.<sup>223</sup> 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. BZ communiceerde al over het aangenomen krijgen van sancties (en dus niet het daadwerkelijke in werking treden ervan) alsof dit een concrete bijdrage was aan het aanpakken van straffeloosheid. Dit wekte de indruk dat aan opvolging niet dezelfde aandacht werd geschonken.

| 68 | 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.<sup>224</sup> 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

<sup>219</sup> The Human Conveyor Belt Broken | Global Initiative

<sup>220</sup> Interview medewerker rechterlijke macht.

<sup>221</sup> Interview medewerker rechterlijke macht en internationale organisatie.

<sup>222</sup> Interview medewerker rechterlijke macht en internationale organisatie.

<sup>223</sup> Interview medewerker rechterlijke macht.

<sup>224</sup> VN-Panel of Experts for Libya (2021), S/2021/229, p. 45/46.

consequenties heeft.<sup>225</sup> Sancties die niet worden geïmplementeerd, zijn immers ‘tandeloos.’<sup>226</sup>

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.<sup>227</sup> Sancties zouden het “hotste nieuwste speelgoed” zijn,<sup>228</sup> 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.<sup>229</sup> BZ moet oppassen voor de valkuil dat, bij gebrek aan een alternatief, sancties zelf het beleid worden, zonder duidelijk doel.<sup>230</sup>

### 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 maatregelen die tot doel hebben ongewenst gedrag te veranderen en andere partijen af te schrikken datzelfde ongewenste gedrag te vertonen. 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. 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. Tegelijkertijd blijkt uit academisch onderzoek dat er weinig bewijs is dat sancties daadwerkelijk effectief zijn. Een aantal geïnterviewden beschouwt sancties evenwel vooral als preventieve maatregel gericht op gedragsverandering en vindt dat hierover in externe documenten zuiverder gecommuniceerd moet worden. Zo gaat het niet om vervolging, en is er voor sancties veel minder en andere soort bewijs nodig dan

<sup>225</sup> Literatuurstudie McGrath en Zwieneberg (Vrije Universiteit), in opdracht van IOB.

<sup>226</sup> Interview medewerker rechterlijke macht.

<sup>227</sup> Interviews medewerkers BZ.

<sup>228</sup> Interview medewerker BZ.

<sup>229</sup> Interview medewerker BZ.

<sup>230</sup> Interview medewerker BZ.

voor strafrechtelijke vervolging. 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.

70 | 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.”<sup>231</sup> De werkgroep is bedoeld om “een meer structurele samenwerking met departementen, uitvoeringsorganisaties en opsporingsdiensten” te bewerkstelligen.<sup>232</sup> 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.<sup>233</sup> 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.”<sup>234</sup> Uit de Libië-casus blijkt dat het opleggen van het bevroren van tegoeden 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

<sup>231</sup> TK, 21 501-02, nr. 2419 (2021-2022).

<sup>232</sup> TK, 21 501-02, nr. 2419 (2021-2022).

<sup>233</sup> TK, 21 501-02, nr. 2419 (2021-2022).

<sup>234</sup> TK, 21 501-02, nr. 2419 (2021-2022).

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 is niet alleen te zien in de Libië-casus, maar ook in de recente sancties die tegen Rusland zijn ingesteld. De oprichting van een interdepartementale sanctiegroep is 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-verband (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 'internationalerechtsordebeleid' 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 internationalerechtsordebeleid 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 'internationalerechtsordebeleid' 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 internationalerechtsordebeleid 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.

| 74 |

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 JenV 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 op het terrein van 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 (langetermijn-)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 bewijsgaringsmechanismen 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 BZ bij de ontwikkeling en uitvoering van het ‘internationalerechtsordebeleid’ vereist artikel 90 van de Nederlandse Grondwet een actieve houding van regering en parlement, niet slechts van BZ. 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.”<sup>235</sup> 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 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.

| 76 |

## 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 internationalerechtsordebeleid 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 breed gedragen visie voor de lange termijn vereist. Zorg ervoor dat dit door de ambtelijke top en de bewindspersonen van BZ, maar ook door regering en parlement, wordt uitgedragen.

---

<sup>235</sup> Raad van State (2022), Jaarverslag 2021, Beschouwing, p. 13-14.

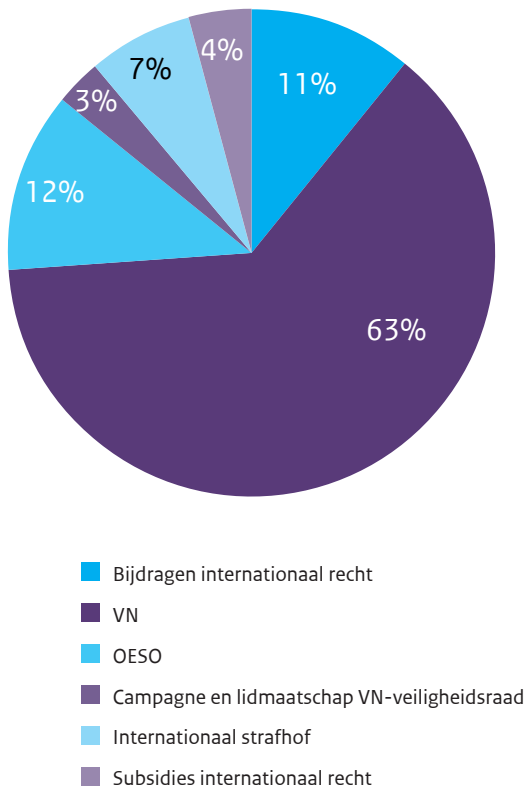
3. Ontwikkel een Rijksbrede leergang ‘internationale rechtsorde’, die ingaat op de verschillende aspecten van de internationale rechtsorde. Betrek hierbij medewerkers van BZ, maar ook practitioners van het ministerie van JenV, het OM, het ministerie van Defensie en andere externe partijen, met een aparte 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 zichtbaarheid op korte termijn, 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 deze verdeling minder te laten bepalen door beschikbaarheid en meer door 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 JenV. 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 aanneming van de sancties in EU-verband (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 328.644 miljoen euro 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 internationalerechtsordebeleid (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

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

Bron: BZ-jaarsverslagen 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.<sup>236</sup> 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).

<sup>236</sup> Subsidiekader SBE Internationale Rechtsorde.

### 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.<sup>237</sup> 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
<b>Totaal</b>	<b>25.384.751</b>

Bron: intern financieel systeem BZ.

<sup>237</sup> <https://unric.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 vervolg-financiering. 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.

| 82 |

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.

Financierings- periode	Organisatie	Project	Bijdrage
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 en regio's met een fragiele juridische sector waar forensische kennis ontbreekt, zoals Centraal-Azië, het Midden-Oosten en Noord-Afrika, sub-Saharaans 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 auditrapporten 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, aan onderzoek en documentatie, en aan 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 practicioners.

### *Strijd tegen Straffeloosheid*

Financierings- periode	Organisatie	Project	Bijdrage
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 processen van community-based truth seeking, reparatie-programma's en om 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 aange-merkt 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 aanname 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 mensenrechten-klimaat 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.

| 84 |

Financierings- periode	Organisatie	Project	Bijdrage
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 honderd 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.

Financierings- periode	Organisatie	Project	Bijdrage
3. 2019 – 2023	International Federation for Human Rights (FIDH)	Impunity gap	EUR 1.198.489

Het project heeft drie doelstellingen. Ten eerste om bij te dragen aan accountability voor internationale misdrijven, inclusief seksueel en genderspecifiek geweld, die zijn begaan in twaalf 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 bewijs-vergaringssystemen, op nationaal en internationaal niveau en 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 bezighouden 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.

Financierings- periode	Organisatie	Project	Bijdrage
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 capaciteits-opbouw 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).

| 86 |

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.



Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Directie Internationaal Onderzoek en  
Beleidsevaluatie (IOB)  
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

[www.iob-evaluatie.nl](http://www.iob-evaluatie.nl)

<https://english.iob-evaluatie.nl>

[www.twitter.com/IOBevaluatie](https://www.twitter.com/IOBevaluatie)

[https://nl.linkedin.com/company/](https://nl.linkedin.com/company/iob-evaluatie)

[iob-evaluatie](https://nl.linkedin.com/company/iob-evaluatie)

Foto's: Shutterstock

Lay-out: Xerox | OSAGE

© Ministerie van Buitenlandse Zaken |  
december 2021