

Vergaderjaar 2009–2010

**32 123 V**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2010**

**Nr. 60**

### **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKENEN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2009

Namens de regering bieden wij u de beleidsreactie aan op het advies «Transitional Justice: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties» dat de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) in mei jl. uitbrachten naar aanleiding van de adviesaanvraag van de regering over dit onderwerp. De conclusies van het op 16 en 17 september jl. door het Ministerie van Buitenlandse Zaken met het International Centre for Transitional Justice (ICTJ) georganiseerde seminar over Transitional Justice zijn in deze brief verwerkt.

#### **Inleiding**

Tegen de achtergrond van de toenemende aandacht voor transitional justice in de laatste jaren, met name voor de rol van het recht na een periode van ernstige mensenrechtenschendingen, heeft de regering de AIV en CAVV om een advies gevraagd. De regering legde in haar aanvraag de nadruk op de dilemma's van transitional justice en de mogelijke bijdrage van transitional-justiceprocessen en mechanismen aan gerechtigheid en duurzame vrede, en formuleerde deze in vijf hoofdvragen. De AIV en CAVV hebben in hun advies hun aanbevelingen gegroepeerd per hoofdvraag en geven vervolgens aan het slot een aantal algemene aanbevelingen. Alvorens op de aanbevelingen afzonderlijk in te gaan, geeft de regering eerst een omschrijving van de Nederlandse visie op transitional justice, voorafgegaan door een korte samenvatting van de resultaten van de recentelijk gehouden internationale conferentie.

#### **Uitkomst Transitional Justice Conferentie**

Op 16–17 september organiseerde het ministerie van Buitenlandse Zaken in samenwerking met het International Centre for Transitional Justice (ICTJ) een internationale conferentie «Fighting impunity in peacebuilding contexts».

De conferentie was een uitvloeisel van de Mensenrechtenstrategie en de Strategie Fragiele Staten en had als doel het debat over dilemma's en implementatie van transitional justice binnen vredesopbouwprocessen te faciliteren.

Aan de conferentie namen 150 genodigden deel van buitenlandse overheden, NGO's, academici, Nederlandse parlementariërs en experts op het gebied van transitional justice.

Deelnemers en sprekers waren tijdens de conferentie unaniem van mening dat het in situaties van vredesopbouw noodzakelijk is om ook het geweld uit het verleden te onderzoeken, een plaats te geven en aan toetsing aan het recht bloot te stellen. De idee dat transitional justice en vredesopbouw gescheiden initiatieven zijn, werd dan ook door de deelnemers eensgezind verworpen. Het bestrijden van straffeloosheid is onmisbaar voor duurzame vrede. Desondanks zijn er nog belangrijke obstakels (zoals politieke wil, ownership en tijd) te overwinnen in de strijd tegen straffeloosheid op zowel nationaal, regionaal en internationaal niveau. Transitional justice processen zijn langdurige processen en maken deel uit van een geïntegreerde benadering van vredesopbouw. De uitdaging ligt in het vinden van de juiste balans tussen nationale en internationale maatregelen in de strijd tegen straffeloosheid. Zowel internationale als nationale maatregelen moeten versterkt worden. Verder dient in internationaal kader in vredesprocessen en vredesoperaties meer aandacht besteed te worden aan de omgang met gerechtigheid.

De algehele consensus tijdens de conferentie was dat voor transitional justice nationaal «ownership» het uitgangspunt is voor de duurzaamheid van vredesprocessen. Tegelijkertijd zijn internationale en regionale maatregelen noodzakelijk wanneer lokale actoren niet kunnen of willen handelen. Internationale gerechtigheid en rechtspraak kunnen als prikkel dienen voor nationale processen.

Naast de noodzaak tot herstel van de nationaal juridische systemen en instituties zijn er maatregelen die van tijdelijke aard zijn zoals het opzetten van internationale tribunalen. Voor het erkennen van juridische instituties dient eerst vertrouwen geschapen te worden waarmee veel tijd gemoeid gaat.

Een andere relevante uitkomst van de conferentie was het recht van slachtoffers op erkenning door het aanbieden van reparatie (programma's) in welke vorm dan ook. Tot nu toe is dit onderbelicht gebleven in verhouding tot de aandacht voor Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) programma's van ex-strijders.

Nederland kreeg veel lof voor de organisatie van de conferentie. Nederland en ICTJ zullen de aanbevelingen en geleerde lessen waar mogelijk verder uitdragen.

### **Nederlandse visie**

Wat de Nederlandse visie ten aanzien van Transitional Justice aangaat is het onderstaande leidend. De belangrijkste doelstelling in de eerste fase van wederopbouw na een gewapend conflict is het consolideren van vrede en veiligheid. Zoals beschreven in de Mensenrechtenstrategie «Naar een menswaardig bestaan», hanteert Nederland als uitgangspunt dat gerechtigheid onmisbaar is voor duurzame vrede. De berechting van degenen die zich schuldig hebben gemaakt aan misdaden tegen de menselijkheid is noodzakelijk. Het bestrijden van straffeloosheid maakt dan ook onlosmakelijk onderdeel uit van wederopbouw. Verschillende transitional justice mechanismen kunnen een positieve invloed hebben,

mits de gekozen maatregelen zodanig worden uitgevoerd dat ze bijdragen aan een gepaste verwerking van het verleden en niet het hernieuwd opleven van spanningen tot gevolg hebben. Transitional justice heeft duidelijk raakvlakken met de beleidsterreinen van Mensenrechten, Goed bestuur, Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR), Security Sector Reform (SSR) en Gender.

Het Nederlandse beleid ten aanzien van transitional justice is gericht op een geïntegreerde benadering. Deze benadering beslaat vijf verschillende fases: waarheidsvinding, strafrechtspleging, reparatie, institutionele hervorming en verzoening. De fases hoeven niet in genoemde volgorde of met gelijke intensiteit plaats te vinden. Per land zal bekeken moeten worden welke maatregelen genomen moeten worden zodat ze goed aansluiten op de lokale situatie. Het is daarom essentieel een maatwerkaanpak te ontwikkelen met betrekking tot de uitvoering van transitional justice.

De rol die Nederland hierbij kan spelen kent verschillende dimensies. Nederland kan het proces aanmoedigen, bevorderen, organiseren en soms zelfs initiëren, maar uiteindelijk hangt alles af van het land en zijn inwoners zelf. Indien de politieke wil in een land ontbreekt, kan Nederland zich – samen met andere donoren – inzetten om draagvlak te creëren en het bevorderen. Als de politieke wil wel aanwezig is zal Nederland financieel een bijdrage kunnen leveren aan de uitvoering van bepaalde maatregelen. Daarnaast kan Nederland deelnemen aan de beleidsdialoog met of over het betreffende land, bij voorkeur in multilateraal verband.

Met betrekking tot de fase van waarheidsvinding kan de internationale gemeenschap een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het waarheidsvindingmechanisme. De hoofdrol bij het opzetten van een waarheidscommissie zal voornamelijk in het betreffende land zelf liggen. Nederland ondersteunt initiatieven om de waarheid te achterhalen. Ten aanzien van de strafrechtspleging speelt de internationale gemeenschap een veel prominentere rol. Nederland, met Den Haag als «legal capital of the world» en een mensenrechtenbeleid waarin het tegengaan van straffeloosheid centraal staat, draagt op nationaal en internationaal niveau bij aan de vervolging van daders van internationale misdrijven als genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven. Daarnaast zet Nederland zich in voor de versterking van de juridische infrastructuur van landen. Ook beschikt Nederland over de expertise om vervolging in het betreffende land zelf vorm te geven en draagt daar waar mogelijk aan bij.

Met betrekking tot de fase van reparatie levert Nederland expertise aan de beleidsdialoog zodat efficiënte reparatieprogramma's kunnen worden ontwikkeld.

Bij institutionele hervorming heeft de internationale gemeenschap gedeeltelijk een taak. Zij kan de politieke elite van een land stimuleren om «vetting» programma's (dat is het ontheffen van personen uit- of het ontzeggen van toegang tot overheidsfuncties) uit te voeren, maar het daadwerkelijk proces zal door het land zelf moeten worden uitgevoerd. De uitvoering van SSR daarentegen is een belangrijk onderdeel van het wederopbouwbeleid van Nederland. Zoals eerder werd gesteld dient het beleid ten aanzien van SSR afgestemd te worden op het beleid dat gevoerd wordt ten aanzien van transitional justice, aangezien beide processen elkaar beïnvloeden. Het herstructureren en opbouwen van de justitiële keten is een onmisbaar onderdeel van transitional justice, want zonder goed functionerende instellingen als de rechterlijke macht en het gevangeniswezen kan transitional justice niet effectief worden uitgevoerd. Tot slot kan de internationale gemeenschap een stimulerende rol spelen bij de fase van verzoening. Verzoening is een langdurig proces dat bovendien intern gedragen en getrokken dient te worden. Wanneer een land

amnestiewetgeving aanneemt, dringt Nederland erop aan dat deze in overeenstemming is met internationale mensenrechtenstandaarden. Het aanmoedigen van verzoening door middel van voorlichting over hetgeen in het verleden is voorgevallen is een eerste stap in de goede richting.

Hieronder zal per adviesvraag worden ingegaan op de aanbevelingen van het advies.

1. *De algemene wetmatigheden die als een uitgangspunt dienen voor keuzes bij het realiseren van het transitional-justiceproces.*

De AIV/CAVV spreken liever van «juridisch kader» in plaats van «wetmatigheden» als uitgangspunt voor keuzes bij het realiseren van het transitional-justiceproces. Internationale verplichtingen zijn mede bepalend voor de politieke keuzes ten aanzien van transitional justice. Om goed te kunnen beoordelen welke transitional-justiceprocessen het meest wenselijk of passend zijn, is helderheid over de verplichtingen van de betrokken staten en van de internationale gemeenschap ten aanzien van processen van transitie van groot belang.

Naar het oordeel van de regering is dit een terechte constatering. Bij besluitvorming omtrent de keuzes bij het realiseren van het transitional-justiceproces dienen de juridische kaders inderdaad duidelijk te zijn.

De opvatting van de AIV/CAVV dat vormgeving van transitional-justicemechanismen en processen moet plaatsvinden binnen het kader van de universele mensenrechten (zijnde burgerlijke, politieke en sociaal-economische rechten), en rekening moet houden met de ondeelbaarheid van deze rechten vindt de regering een terechte opvatting. Maar deze visie kan nog breder worden gesteld: in de visie van de regering dient genoemde vormgeving plaats te vinden binnen het kader van het internationaal recht als geheel, waaronder de rechten van de mens alsook het humanitair oorlogsrecht zijn vervat.

De AIV/CAVV noemt in dit verband het in 2005 door de Algemene Vergadering van de VN aanvaarde beginsel *Responsibility to Protect* dat mede betrekking heeft op de fasen van preventie en wederopbouw. Met name de zogenaamde *Responsibility to Rebuild* is relevant voor processen van transitional justice.

De regering is het eens met het advies dat de internationale gemeenschap – indien blijkt dat staten niet (voldoende) in staat of van zins zijn om adequaat op te treden – de verantwoordelijkheid heeft om handelend op te treden. De regering merkt wel op dat *Responsibility to Protect* door de AIV/CAVV wordt gepresenteerd onder het kopje «juridisch kader» terwijl *Responsibility to Protect* voor staten een politiek-morele inspanningsverplichting behelst en niet een juridische resultaatsverplichting.

De AIV/CAVV constateert dat de internationale gemeenschap duidelijk heeft gemaakt dat daders van ernstige internationale misdrijven niet strafeloos mogen blijven. Alhoewel het internationaal recht zich duidelijk ontwikkelt in de richting van een algemene plicht tot vervolging, is dit stadium nog niet bereikt. Ook Nederland dient zich hiervoor voortdurend in te spannen.

De regering merkt op dat Nederland zeer actief is in de strijd tegen straffeloosheid. Het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof neemt hierbij een centrale plaats in. Zo heeft Nederland zich in de afgelopen periode sterk gemaakt om «terrorisme» toe te voegen aan de lijst van misdrijven van het Statuut. Helaas is er tot dusverre nog te weinig steun voor dit voorstel, maar Nederland blijft zich ervoor inspannen andere Staten te overtuigen van het belang van een dergelijke toevoeging. In de onlangs gehouden Vergadering van Verdragspartijen bij het Statuut is het

Nederland wel gelukt om dit voorstel op de agenda te krijgen van een werkgroep van de volgende Vergadering van Verdragspartijen.

Zoals in de preambule van het Statuut staat vermeld dienen «de ernstigste misdrijven die de gehele internationale gemeenschap met zorg vervullen niet onbestraft te blijven». Aan het Statuut ligt het zogenaamde complementariteitbeginsel ten grondslag, of zoals de preambule en artikel 1 van het Statuut van het Strafhof het uitdrukken: het Strafhof heeft een bevoegdheid «die complementair is aan de nationale jurisdicties in strafzaken». Dit houdt in dat het Strafhof pas rechtsmacht kan uitoefenen indien geen staat bereid of bij machte is het onderzoek of de vervolging daadwerkelijk uit te voeren. Hoewel dit niet uitdrukkelijk in het Statuut is bepaald, is door een meerderheid van staten – waaronder het Koninkrijk – steeds aangenomen dat uit dit complementariteitbeginsel volgt dat de staten die partij zijn bij het Statuut, gehouden zijn om de misdrijven die aan de rechtsmacht van het Strafhof zijn onderworpen, in hun nationale wetgeving strafbaar te stellen en om extraterritoriale, universele rechtsmacht te vestigen die hun nationale strafgerechten in staat stelt die misdrijven te berechten, óók als ze in het buitenland door niet-nationalen zijn gepleegd.

De in oktober 2003 in werking getreden Wet internationale misdrijven («Wim») strekt er primair toe op inzichtelijke wijze te voldoen aan de eisen die voortvloeien uit het complementariteitbeginsel dat ten grondslag ligt aan het Statuut van het Internationaal Strafhof. De Wim voorziet in universele rechtsmacht. Dat wil zeggen in rechtsmacht die uitsluitend is gebaseerd op de aard en ernst van het misdrijf, ongeacht of er een direct aanknopingspunt is met de rechtsorde van de staat die die rechtsmacht claimt, ter zake van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en foltering. Algemeen wordt aangenomen dat staten ter zake van die universele misdrijven rechtsmacht kunnen vestigen. De Wim verbindt aan de uitoefening van die rechtsmacht de voorwaarde dat de verdachte zich in Nederland bevindt (zgn. «secundaire universele rechtsmacht»).

Overigens is de constatering juist dat er nog geen sprake is van een algemene plicht tot vervolging, in de zin dat de meest vergaande internationale rechtelijke verplichting van staten is dat zij van bepaalde internationale misdrijven de keuze hebben om de verdachte ofwel zelf te berechten, ofwel uit te leveren («aut dedere aut judicare»). Elders stelt de AIV/CAVV dan ook: «Nederland is op grond van het internationale recht onder bepaalde omstandigheden verplicht rechtsmacht uit te oefenen over degene die verantwoordelijk zijn voor internationale misdrijven.» De clausulering «onder bepaalde omstandigheden» is volgens de regering dus correct voor zover bedoeld wordt dat ter zake van bepaalde (dus niet alle) internationale misdrijven de verplichting «aut dedere aut judicare» geldt.

De AIC/CAVV stelt dat ten aanzien van strafrechtelijke vervolging het uitgangspunt moet zijn dat het primaat voor vervolging en berechting bij de betrokken staat ligt, voor zover die hiertoe bereid en in staat is.

Tijdens en vlak na een conflict zullen de mogelijkheden voor een eerlijk proces voor nationale rechters beperkt of geheel afwezig zijn. Dan kan het ICC een leemte vullen, maar naarmate de tijd verstrijkt zal het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid meer bij de staat zelf liggen. De regering merkt hierbij op dat het ICC complementair is aan nationale jurisdicties, alwaar het primaat ligt voor vervolging en berechting voor zover die jurisdicties hiertoe bereid en in staat zijn. Dit ligt ook ten grondslag aan het statuut van het Internationaal Strafhof, zie het hierboven beschreven complementariteitsbeginsel.

De AIV/CAVV stelt dat indien de staat waar de misdrijven zijn begaan verwickeld is in een proces van transitional justice, en zelf niet in de gelegenheid is geweest om verdachten van internationale misdrijven te vervolgen, en deze ook niet vervolgd zijn door internationale of gemengde tribunalen, derde staten in sommige gevallen verplicht zijn om deze verdachten te vervolgen (bijvoorbeeld indien de Verdragen van Genève en/of het VN-Verdrag tegen Foltering van toepassing zijn). In andere gevallen zijn derde staten niet verplicht maar wel bevoegd om tot vervolging over te gaan.

De regering merkt op dat de meest vergaande verplichting ter zake van strafrechtelijke vervolging, zoals neergelegd in de genoemde verdragen, het eerdergenoemde «aut dedere aut judicare» beginsel is. Met betrekking tot de opmerking van de AIV/CAVV dat Nederland op grond van de Wim bevoegd is om personen die zich op Nederlands grondgebied bevinden en verdacht worden van internationale misdrijven, te vervolgen (de eerder genoemde zgn. secundaire universele rechtsmacht) dan wel uit te leveren merkt de regering op dat deze stelling correct is wat betreft de bevoegdheid van de Nederlandse rechter, echter de Wim gaat niet over uitlevering.

De regering onderschrijft de aanbeveling van de AIV/CAVV dat verdragspartijen bij mensenrechtenverdragen de plicht hebben om schendingen van deze mensenrechten op nationaal niveau te onderzoeken en te vervolgen, en de slachtoffers een effectieve genoegdoening te bieden. Nederland dient steeds wanneer zich de gelegenheid voordoet, aan te dringen op het creëren van nationale en internationale mechanismen waarmee slachtoffers hun rechten op herstelmaatregelen kunnen realiseren. Terecht stelt de AIV/CAVV genoegdoening op nationaal niveau hier voorop. Dát is immers het niveau waarop genoegdoening voor mensenrechtenschendingen behoort plaats te vinden. In laatste instantie dient een onafhankelijke rechterlijke procedure gegarandeerd te zijn. Het internationale niveau is hieraan subsidiair, namelijk bedoeld voor gevallen waarin de staten het in weerwil van hun verplichtingen laten afweten. Dat neemt niet weg dat Nederland waar dit nodig is ook steeds zal aandringen op aanvaarding van de diverse internationale klachtprocedures.

*2. Het voor handen zijnde empirisch materiaal bij de beoordeling welke vormen van transitional justice op welke wijze een bijdrage leveren aan duurzame vrede en gerechtigheid.*

De analyse van de AIV/CAVV dat het voor transitional justiceprocessen van belang is aandacht te schenken aan sociaal-economische rechtvaardigheid, de opbouw van de rechtsstaat en het vestigen van een mensenrechtencultuur, en dat vrouwen hieraan een cruciale bijdrage kunnen leveren, wordt door de regering onderschreven. In lijn met het advies geeft de regering hier reeds uitvoering aan. Zo komt bijvoorbeeld een percentage van de bijdrage van het meerjarige partnerschap dat Nederland met het International Centre for Transitional Justice (ICTJ) is aangegaan, ten goede aan vrouwen en transitional justice. Het ICTJ bevordert gender mainstreaming van rechtssystemen door bijvoorbeeld interventies en strategieën op het gebied van technische steun, training en capaciteitsopbouw, onderzoek en analyse, ontwikkeling van informatiemateriaal en bevordering van wereldwijde informatie uitwisseling.

Voorts doet de Europese denktank Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), in samenwerking met Overseas Development Institute (ODI) en met Nederlandse steun, onderzoek naar de bijdrage van vrouwen in wederopbouwprocessen, waaronder de wederopbouw van de rechtsstaat. Tot slot merkt de regering op dat mensenrechten centraal staan in de Nederlandse inzet in fragiele staten, en dat elementen van VN Resolutie 1325 over vrouwen, vrede en veiligheid actief

ten uitvoering worden gebracht in landen als Burundi, DRC, Sudan en Afghanistan. Ook de aanbeveling in het advies om aan onderliggende oorzaken van conflict aandacht te besteden is door de regering reeds in het staande beleid, in casu de fragiele statenstrategie, verwoord.

Met de AIV/CAVV is de regering van mening dat de grote doelen van transitional justice – gerechtigheid, vrede, verzoening, waarheidsvinding, herstel, het voorkomen van herhaling en het in reïne komen – een samenspel van mechanismen vergen en dat een geïntegreerde benadering van belang is.

De regering is het eens met de AIV/CAVV dat in de relatie tot vredesonderhandelingen er een strikte taakverdeling tussen het Strafhof en Veiligheidsraad dient te zijn. De hoofdaanklager en het Hof bezitten een juridisch mandaat om te vervolgen en de Veiligheidsraad kan op grond van artikel 16 van het Statuut in het belang van de vrede vervolging tijdelijk opschorten. De regering onderkent ook dat de Veiligheidsraad van deze bevoegdheid alleen in uitzonderlijke gevallen gebruik moet maken omdat het nastreven van gerechtigheid en vrede complementair zijn, en vredesonderhandelingen vaak om andere redenen moeizaam verlopen.

### *3. De initiatieven die Nederland op het terrein van transitional justice in het kader van ontwikkelingssamenwerking zou dienen te steunen.*

Net als de AIV/CAVV is de regering van mening dat voor Nederland de uitdaging niet zozeer ligt in het meer aandacht schenken aan mechanismes zoals tribunalen en waarheidscommissies, maar om de aandacht zo te richten dat een combinatie van mechanismen en processen, omvattende zowel juridische als niet juridische mechanismen, optimaal bijdraagt aan gerechtigheid, verzoening en duurzame vrede.

De regering is het eens met de suggestie van de AIV/CAVV dat een coherente en geïntegreerde benadering afstemming vereist tussen directies op het ministerie en tussen directies en de posten. De regering voegt hier aan toe: en eventueel andere betrokken vakdepartementen.

De regering beaamt dat de Nederlandse activiteiten op dit terrein voortsnog enigszins gefragmenteerd plaatsvinden en derhalve weinig overzichtelijk zijn.

In de zoektocht naar mechanismen en processen die een optimale bijdrage kunnen leveren aan de totstandkoming van duurzame vrede, is het volgens de AIV/CAVV belangrijk aan te sluiten bij de vraag in een gegeven sociale, politieke en economische context. Dit wordt ook in het Nederlands beleid onderschreven.

De regering deelt de mening van de AIV/CAVV dat voor transitional justice processen maatwerk is vereist. Om dit te bereiken dient een diepgravende kennis van de lokale en regionale context de interventie te bepalen.

Nederland beschikt hiervoor reeds over de nodige instrumenten, zoals het Civil Assessment, het Stability Assessment Framework (SAF) en de Strategic Governance and Corruption Analysis (SGACA).

De regering onderschrijft dat stabiliteit, veiligheid en wederopbouw noodzakelijke voorwaarden zijn voor de implementatie van transitional justiceprocessen. Evenals de AIV/CAVV ziet de regering dat de huidige inbedding van transitional justice in SSR en DDR in fragiele staten effectief is als deze op elkaar worden afgestemd. Met betrekking tot de aanbeveling van de AIV/CAVV voor meer aandacht bij de opbouw van de rechtsstaat, met name waar het gaat om onafhankelijke en kundige rechtbanken, merkt de regering op dat Nederland hieraan bijdraagt in de vorm van

financiële middelen en expertise in EU crisisbeheersingsmissies op het gebied van Rule of Law.

De regering deelt de opvatting van de AIV/CAVV dat meer aandacht voor de specifieke ervaringen van vrouwen en kwetsbare groepen leidt tot meer rechtvaardige en ook meer effectieve processen van transitional justice. De regering merkt op dat Nederland binnen het ontwikkelingsbeleid hieraan bijdraagt door middel van het ondersteunen van het eerder genoemde gender programma van het ICTJ. Ook in het Nederlandse mensenrechtenbeleid staan de rechten van vrouwen en andere kwetsbare groepen, zoals bijvoorbeeld kinderen en religieuze minderheden, centraal. De regering voegt in lijn met het advies hieraan toe dat dit ook vertaald is in de allocatie van middelen. Daarnaast zijn door de regering in de beoordelingscriteria voor het Stabiliteitsfonds elementen van VN resolutie 1325 toegevoegd.

De AIV/CAVV pleiten ervoor om meer aandacht te geven aan de sociale processen van traumaverwerking en het doorbreken van de cyclus van geweld binnen het ontwikkelingsbeleid, omdat daar ook een preventieve werking van uit kan gaan.

Alhoewel de regering het belang van traumaverwerking wel degelijk onderkent, heeft zij tot op heden hier niet specifiek (bilateraal) op ingezet. Wel wordt door een aantal door Nederland gefinancierde VN-instellingen en NGO's op dit terrein het nodige gedaan.

De regering deelt de visie van de AIV/CAVV dat de hybride tribunalen, zoals Sierra Leone, Cambodja en Oost-Timor, zich in theorie lenen voor (lokale) capaciteitsopbouw en kennisoverdracht, maar dat hiertoe wel de ondersteuning van de internationale gemeenschap noodzakelijk is bij het versterken van hun lokale capaciteit.

De regering onderschrijft het belang van aandacht voor de rechten van slachtoffers en voor de noodzaak van herstelmaatregelen. Om die reden heeft de regering dit onderwerp tijdens de op 16 en 17 september jl. te Den Haag gehouden internationale conferentie over Transitional Justice, *Fighting Impunity in Peacebuilding Contexts*, prominent op het programma geplaatst.

Iets minder stellig dan de AIV/CAVV is de regering over de wenselijkheid van collectieve herstelprogramma's en «mass claims procedures». Op zichzelf is voorstelbaar dat deze (omvangrijke) programma's en procedures in bepaalde situaties de meest aangewezen oplossingen zijn, maar indien enigszins mogelijk verdienen kleinschalige oplossingen de voorkeur. De AIV/CAVV geven zelf al aan dat maatwerk noodzakelijk is voor specifieke doelgroepen. Dat zullen nu juist meestal bij uitstek de groepen zijn waarover het gaat.

De regering omarmt het advies om in het kader van een betere samenwerking en coördinatie te zoeken naar strategische partners op het gebied van transitional justice. De regering is om die reden in april jl. een strategisch partnerschap aangegaan voor vier jaar met het ICTJ. Het ICTJ is een internationaal gerenommeerde organisatie die vanwege haar geïntegreerde benadering in combinatie met haar focus op de lokale context bij het proces van transitional justice, een unieke positie inneemt. De regering merkt op dat het partnerschap bovendien ook tot (indirecte) samenwerking met andere donoren van het ICTJ, zoals met Noorwegen, Canada en Groot-Brittannië op dit gebied zal leiden. In 2008 leverde Nederland reeds een bijdrage aan het Institute for Historical Justice and Reconciliation (IHJR) ten behoeve van het opzetten van hun kantoor in Nederland. Het genoemde instituut zal naar verwachting een positieve bijdrage leveren aan processen van transitional justice.



*4. Kan Nederland het onderhandelen met oorlogsmisdadigers ondersteunen met duurzame vrede als doelstelling.*

De AIV/CAVV constateert dat het regelmatig voorkomt dat vrede niet kan worden bereikt zonder te onderhandelen met degenen die zich aan mensenrechtenschendingen schuldig hebben gemaakt. Deze constatering wordt door de regering onderschreven, zo ook reeds blijkt uit de Nederlandse betrokkenheid hierbij. Tegelijkertijd benadrukt de regering het belang van het berechten van diegenen die zich schuldig hebben gemaakt aan de meest ernstige internationale misdrijven, evenals de noodzaak om niet essentiële contacten met verdachten tot een minimum te beperken, zonder overigens afbreuk te doen aan de onschuldpresumptie. In lijn met het advies onderstreept de regering dat aan betrokkenen geen toezeggingen kunnen worden gedaan voor niet-vervolgging.

*5. Hoe dient Nederland om te gaan met verdachten van internationale misdrijven die in het kader van een proces van transitional justice amnestie verkregen?*

De AIV/CAVV meent dat er in het algemeen geen juridische reden is om terughoudend om te gaan met de uitoefening van de in de Wim gevestigde universele rechtsmacht. De AIV/CAVV adviseert dat in geval Nederland geen verplichting tot vervolging maar wel de bevoegdheid daartoe heeft, steeds de overweging gemaakt dient te worden of vervolging in Nederland een bijdrage kan leveren aan een proces van transitional justice in de territoriale staat. Bij aanhoudende straffeloosheid in een land en aanwezigheid van een van de hoofdverdachten in Nederland, kan een proces hier te lande een belangrijk signaal uitzenden.

De regering merkt hierover het volgende op. Voorop staat het opportuniteitsbeginsel ingevolge waarvan het Openbaar Ministerie (OM) als onafhankelijk orgaan beslist om al dan niet tot vervolging over te gaan. In dat kader worden diverse aspecten betrokken, waaronder of Nederland rechtsmacht heeft, de vraag in hoeverre Nederland internationaalrechtelijk verplicht is tegen een in Nederland aangetroffen verdachte van internationale misdrijven strafrechtelijk op te treden en of een zaak praktisch/technisch gezien voor de rechter gebracht kan worden. Echter, de vraag of vervolging in Nederland een zinvolle bijdrage kan leveren aan een proces van transitional justice in de territoriale staat, zal hierbij niet aan de orde komen in het kader van de uitoefening van het opportuniteitsbeginsel door het OM. Als het OM besluit om niet te vervolgen kan een belanghebbende hierover beklag doen bij het gerechtshof. Het hof kan voornoemde opportuniteitsoverwegingen ten grondslag leggen aan zijn beslissing maar zal in beginsel, evenmin als het OM, overwegingen over transitional justice hierbij betrekken. Ten slotte is het mogelijk dat de Minister van Justitie een aanwijzing geeft ter zake van vervolging.

De AIV/CAVV adviseert dat de wijze waarop Nederland omgaat met verdachten van grootschalige misdrijven in eigen land – Nederlandse verdachten inbegrepen –, in lijn dient te zijn met het buitenlands- en ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. De regering merkt op dat dit in het kader van het eerdergenoemde opportuniteitsbeginsel in beginsel niet aan de orde komt.

Volgens het advies is het verlenen van «blanket» of «sham» amnestieën in strijd met het internationale recht en hoeven dergelijke amnestieën derhalve niet door derde staten te worden gerespecteerd.

De regering merkt op dat voor zover de voornoemde verplichting «aut dedere aut judicare» geldt, het verlenen van amnestie hiermee in beginsel op gespannen voet staat. Overigens was de vraag die in de adviesaan-

vraag werd gesteld, of Nederland rekening moet houden met in andere landen verleende amnestieën. Internationaal rechtelijk impliceren deze geen beperking van het recht van Nederland om rechtsmacht uit te oefenen.

Zoals de AIV/CAVV onder verwijzing naar het standpunt van de voormalige SGVN Annan adviseert, impliceren ook amnestieën die individueel zijn verleend aan personen die de belangrijkste verantwoordelijkheid dragen voor ernstige internationale misdrijven geen beperking van het recht van Nederland om rechtsmacht uit te oefenen. Nederland is van mening dat individuen die zijn aangeklaagd door het Internationale Strafhof of tribunalen in geen geval gevrijwaard mogen worden.

De AIV/CAVV stelt dat bij andere amnestieën per situatie een afweging zal moeten plaatsvinden. Daarbij zullen de verhoudingen met het land, de waarde van de verleende amnestie voor de interne situatie van het land, de ernst van de feiten, en de opportuniteit van vervolging in Nederland een rol spelen. Volgens de AIV/CAVV is Nederland niet gedwongen om over te gaan tot juridische actie ook al geldt de verleende amnestie naar internationaal rechtelijke maatstaven als onrechtmatig. De regering verwijst naar het hierboven vermelde over de internationaal rechtelijke verplichtingen van Nederland aangaande vervolging van internationale misdrijven, over het opportuniteitsbeginsel en over amnestieën. Daarbij merkt de regering nogmaals op, dat Nederland erop zal blijven aandringen dat, wanneer na afloop van een conflict amnestiewetgeving wordt aangenomen, deze wetgeving in overeenstemming moet zijn met internationale mensenrechtenstandaarden.

#### *6. Algemene aanbevelingen.*

In de visie van de regering strookt de verantwoordelijkheid van Nederland die de kwalificatie «Den Haag juridische hoofdstad» met zich meebrengt, met de in artikel 90 van de Grondwet opgenomen opdracht om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. De regering wijst er vervolgens op dat het ijveren voor een universele aanvaarding van het Statuut van Rome, waartoe de AIV/CAVV oproept, al jaren staand Nederlands beleid en praktijk is. Dit komt ook tot uiting in de mensenrechtenstrategie «Naar een menswaardig bestaan».

De overheid is al enige tijd in debat met Europese en zuidelijke NGO's over de juridische aspecten van maatschappelijk verantwoord ondernemen. De regering onderzoekt op dit moment de mogelijkheden binnen het huidige juridische kader, nationaal en internationaal, om Nederlandse bedrijven die internationaal opereren op schendingen van onder meer arbeids-, milieu- en mensenrechten aan te spreken. Daarnaast verleent de regering in dit verband subsidie aan de internationale NGO International Alert, die zich onder meer richt op een verbeterde conflictsensitiviteit van het internationale bedrijfsleven.

International Alert doet onderzoek naar de verbanden tussen bedrijfsleven en conflict. Daarnaast lobbyen zij bij multinationals, overheden en multilaterale organisaties voor aannames van beleid, principes en richtlijnen die bijdragen aan (een beter begrip van) vredesopbouw.

De AIV/CAVV adviseert dat Nederland het goede voorbeeld dient te geven in het omgaan met oorlogsslachtoffers en het treffen van herstelmaatregelen in geval er sprake is van (mede)verantwoordelijkheid van Nederlandse functionarissen.

De regering merkt hierover op dat Nederland ten opzichte van slachtoffers van internationale misdrijven dient te handelen met inachtneming van de internationaal rechterlijke verplichtingen. De regering benadrukt in dit verband dat Nederlandse functionarissen in de praktijk het goede voorbeeld geven waar het gaat om omgang met slachtoffers. Veel van de Nederlandse inspanningen zijn immers gericht op wederopbouw van gebieden waar oorlog heeft gewoed en passen in het kader van de 3D benadering. Dit is te onderscheiden van het geval waarin door Nederlands (militair) optreden schade ontstaat. In het algemeen zal in dat geval niet van oorlogsslachtoffers kunnen worden gesproken omdat Nederland over het algemeen deelneemt aan vredesoperaties en geen oorlog voert. Dat neemt niet weg dat er procedures zijn voor het omgaan met dergelijke schade. Voor vredesoperaties worden in principe statusafspraken (Status of Forces Agreement) met het gastland gemaakt, waarin de procedures staan om de vergoeding van schade waarvoor de (vredes) operatie aansprakelijk is te regelen.

Wat betreft het verzoek van de vaste commissies voor Buitenlandse zaken en voor Justitie van de Tweede Kamer aan de Minister van Buitenlandse Zaken om in deze brief ook in te gaan op transitional justice ten aanzien van Rawagede en Srebrenica, deelt de regering het volgende mee.

Ten aanzien van de gebeurtenissen in Rawagede is de regering van mening dat het een van de meest schrijnende voorbeelden is van de pijnlijke en gewelddadige wijze waarop Nederland en Indonesië zich indertijd hebben gescheiden. De Nederlandse regering heeft ten opzichte van Indonesië meerdere malen diepe spijt betuigd over de gruwelijke gebeurtenissen in 1947, zoals in 2005 bij monde van voormalig Minister van Buitenlandse Zaken Bot.

De spijtbetuigingen van de Nederlandse regering hebben uitdrukkelijk ook betrekking op het leed dat bij de nabestaanden van Rawagede is veroorzaakt. De regering stelt zich op het standpunt dat een eventuele civielrechtelijke vordering inzake de gebeurtenissen in Rawagede is verjaard. Het OM heeft in 1995 een oriënterend onderzoek gedaan naar de gebeurtenissen in Rawagede van december 1947. Door het OM is vastgesteld dat strafrechtelijke vervolging van desbetreffende gebeurtenissen niet meer mogelijk is.

Wat betreft Srebrenica zijn er zoals bekend verscheidene rechtszaken aangespannen tegen Nederland in verband met de rol van Nederlandse militairen in het kader van de val van Srebrenica. Die zaken zijn onder de rechter en hierover doet de regering dan ook geen uitlatingen; de positie van Nederland wordt verwoord via de Landsadvocaat. Wel wordt in dit verband gewezen op het grootschalig onderzoek door het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD) over de gebeurtenissen voor, tijdens en na de val van Srebrenica. Het NIOD concludeerde dat Nederland een zekere politieke verantwoordelijkheid droeg en in dat licht heeft de toenmalige regering zijn ontslag aangeboden. Tegelijkertijd is uit het NIOD rapport volstrekt duidelijk dat de schuld van de val van Srebrenica en de daarop volgende genocide bij de Bosnische Serviërs ligt, in het bijzonder bij generaal Ratko Mladić. Nederland blijft zich inzetten voor de opsporing en vervolging van o.a. Mladić door het Joegoslavië-tribunaal. Nederland blijft in EU verband vasthouden aan het criterium van volledige medewerking met het Joegoslavië-tribunaal voordat Servië verdere stappen kan zetten in het EU-toenaderingsproces. Volledige samenwerking wordt overigens ook geëist van Kroatië en Bosnië-Herzegovina.

De berechting van Mladiæ door het Joegoslavië-tribunaal, waarvoor zijn aanwezigheid in Den Haag is vereist, is van groot belang opdat er gerechtigheid is voor de nabestaanden van Srebrenica.

De minister van Buitenlandse Zaken,  
M. J. M. Verhagen

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
A. G. Koenders