



IOB Evaluatie Nieuwsbrief

15 09

Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid

Beleidsdoorlichting internationale rechtsorde

edzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid | Evaluatie Nieuwsbrief # 15 09 | Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid | Evaluatie Nieuwsbrief # 15 09

Al decennialang staat in de Grondwet dat de Nederlandse regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert. IOB onderzocht hoe de Nederlandse inzet op dit gebied vorm kreeg in de periode 2009-2014. Hiervoor selecteerde IOB vier onderwerpen:

- vreedzame geschillenbeslechting,
- het tegengaan van straffeloosheid,
- het hervormingsproces van de Verenigde Naties (VN), en
- het internationaal gebied.

IOB constateert dat, mede door de inzet van Nederland, een aantal resultaten is bereikt:

- Landen doen steeds vaker een beroep op het Internationaal Gerechtshof en het Permanent Hof van Arbitrage;
- Een steeds groter aantal landen erkent de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof;

- Nederland heeft zich constructief ingezet voor de hervorming van de VN-Veiligheidsraad;
- Voor het internationale gebied heeft de Nederlandse inzet geleid tot aanvullende regelgeving voor de exploitatie van de diepzeebodem en voor de mariene biodiversiteit.

Een kritische kanttekening plaatst IOB bij het ontbreken van een overkoepelende Nederlandse visie op de vraag hoe vorm te geven aan de verdere ontwikkeling van de internationale rechtsorde.

Meer hierover is te lezen in het rapport *'Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid. Beleidsdoorlichting internationale rechtsorde'*.

Achtergrond

Sinds 1953 staat in de Grondwet dat Nederland de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert. Dit betekent dat het veel waarde hecht aan een goed functionerende internationale rechtsorde die vrede, rechtvaardigheid en welvaart nastreeft. Een wereld die berust op in het internationaal recht vastgelegde waarden is immers veiliger dan een wereld die berust op machtspolitiek. De afhankelijkheid van de internationale handel en directe investeringen maakt dat Nederland is gebaat bij een goede internationale samenwerking en bindende afspraken, die daadwerkelijk worden nageleefd. Hiernaast is het door zijn geografische positie kwetsbaar voor ecologische invloeden die mede het gevolg zijn van het gedrag van andere landen. Versterking van de internationale rechtsorde is echter een proces van lange adem.



De beleidsdoorlichting gaat over de Nederlandse inzet op het gebied van de internationale rechtsorde in de periode 2009-2014. Ze spitst zich toe op vier onderwerpen: vreedzame geschillenbeslechting, het tegengaan van straffeloosheid, het hervormingsproces van de Verenigde Naties (VN) en het internationaal gebied (gebieden die buiten de rechtsmacht van landen vallen, zoals Antarctica, de volle zee en de ruimte). Nederland zet hierbij vooral in op diplomatieke middelen. De voor deze evaluatie geselecteerde terreinen vragen veel personele inzet, terwijl er slechts een beperkt budget mee is gemoeid. In de onderzochte periode bedroegen de uitgaven voor de in de begroting opgenomen doelstelling over de versterking van de internationale rechtsorde ongeveer EUR 282 miljoen. Dit bedrag bestaat voor 95 procent uit verplichte contributie aan internationale instellingen en de huisvestingskosten voor de gerechtshoven. Wanneer deze uitgaven niet worden meegerekend, gaat de evaluatie over ongeveer een kwart van de uitgaven.

Beleid

De opdracht tot versterking van de rechtsorde is in de Grondwet breed geformuleerd en wordt in de Memories van Toelichting bij de begrotingen van BZ en in beleidsdocumenten vaak genoemd. Deze documenten geven echter beperkte informatie over hoe Nederland de internationale rechtsorde wil bevorderen. Een overkoepelende visie ontbreekt, in ieder geval op papier.

Dit is mede te verklaren door de vele beleidsterreinen die de internationale rechtsorde omvat. De internationale rechtsorde raakt aan vrijwel alle beleidsterreinen van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), maar ook aan zaken die primair behoren tot het takenpakket van andere ministeries, zoals Veiligheid en Justitie, Economische Zaken en Defensie. Diverse BZ-directies en andere ministeries zijn hierbij betrokken, maar er is geen duidelijke regisseur. Wel maakt de regering op deelreinen zichtbaar hoe zij te werk gaat. Het mensenrechtenbeleid is hiervan een voorbeeld.

Vreedzame geschillenbeslechting

Vreedzame geschillenbeslechting kan op verschillende manieren plaatsvinden. De meeste geschillen tussen staten worden via onderhandeling opgelost. Is deze methode niet mogelijk of blijft succes uit, dan zoeken de staten met enige regelmaat bemiddeling van een derde partij. Stranden ook deze pogingen, dan kunnen rechtsmiddelen worden ingezet, zoals arbitrage en rechtspraak. Nederland heeft geen grote traditie opgebouwd als bemiddelaar in conflicten, maar heeft zich wel geprofileerd als gastland voor het Permanent Hof van Arbitrage en het Internationaal Gerechtshof.



In de evaluatieperiode heeft Nederland bij de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een aantal *high level side events* georganiseerd over het belang van vreedzame geschillenbeslechting en de rol van de twee in Den Haag gevestigde internationale hoven. Het hoogtepunt was de viering van het honderdjarig bestaan van het Vredespaleis in 2013, met onder andere een ministeriële bijeenkomst over vreedzame geschillenbeslechting.

In VN-fora heeft Nederland met enige regelmaat de aandacht gevestigd op de twee hoven. Een aantal keer heeft het daarbij landen aangespoord de rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof te erkennen. In bilateraal kader daarentegen schonk Nederland weinig aandacht aan de mogelijkheden van het Permanent Hof van Arbitrage en het Internationaal Gerechtshof.

Tegengaan van straffeloosheid

Ernstige misdrijven zoals genocide, oorlogsmisdrijven en misdaden tegen de menselijkheid mogen niet onbestraft blijven. Om te voorkomen dat dit wel gebeurt, werden begin jaren negentig ad-hoctribunalen ingesteld, zoals het Joegoslavië-tribunaal (1993). In 2002 werd het Internationaal Strafhof ingesteld. Dit hof komt pas aan de orde als landen niet bereid of in staat zijn zelf vervolging in te stellen. Het Internationaal Strafhof kampt met een aantal problemen. Voor een deel zijn deze terug te voeren op het feit dat het hof nog jong is. Hiernaast heeft de weigering van enkele grootmachten en permanente leden van de VN-Veiligheidsraad – China, Rusland en de VS – om het hof te erkennen, een negatieve invloed op het functioneren. Ook bij het Joegoslavië-tribunaal duurde het lang voordat het goed functioneerde. Dit tribunaal is uiteindelijk wel succesvol geweest, mede door de harde opstelling van Nederland in de EU. Inmiddels is het overgrote deel van de zaken afgehandeld, waaronder die tegen enkele belangrijke verdachten.



De inzet van Nederland heeft bijgedragen aan de oplossing van een aantal problemen van het Internationaal Strafhof. Zo erkennen steeds meer landen het Strafhof, worden getuigen beter beschermd, en zijn slachtoffers gerehabiliteerd. Ook zijn enkele procedurele verbeteringen doorgevoerd die het Strafhof efficiënter en effectiever maken, zoals de mogelijkheid om getuigen via een videoverbinding te horen. Een punt van kritiek is dat de Nederlandse inzet voor het tegengaan van straffeloosheid weinig inhoudelijke richting heeft. Dit komt mede doordat Nederland zich als gastland niet te veel wil profileren en wil voorkomen dat het Internationaal Strafhof met Nederland wordt vereenzelvigd.

Hervorming van de VN-Veiligheidsraad

De VN-Veiligheidsraad draagt de primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid. Het is van wezenlijk belang dat alle landen de raad zien als een legitiem instituut en zijn besluiten respecteren. Dit kan alleen als de raad goed functioneert en als alle landen zich er voldoende in herkennen. Dit is echter niet het geval. Sommige regio's zijn ondervertegenwoordigd in de Veiligheidsraad, en het vetorecht van de vijf permanente leden belemmert de besluitvorming. Er wordt dan ook al geruime tijd gediscussieerd over de noodzaak om de VN-Veiligheidsraad te hervormen.

Nederland heeft zich hard gemaakt voor de hervorming van de raad. Vanwege belangentegenstellingen tussen diverse groepen landen is de hervorming vooralsnog beperkt tot de aanpassing van enkele werkmethoden. Dit heeft geleid tot meer transparantie. Ook krijgen de landen die betrokken zijn bij de in de raad besproken problematiek, meer inzicht in de beraadslagingen en kunnen ze de bijeenkomsten bijwonen. Maar de heikele kwesties van de samenstelling van de raad en het vetorecht zijn niet opgelost.

Internationaal gebied

Steeds meer menselijke activiteiten vinden plaats in internationaal gebied, dat wil zeggen: het gebied dat buiten de rechtsmacht van landen valt, zoals Antarctica, de volle zee en de ruimte. Deze activiteiten kunnen leiden tot conflicten over de exploitatie van hulpbronnen, schade toebrengen aan het kwetsbare milieu en ongewenste effecten hebben voor het klimaat en de biodiversiteit.



Nederland heeft belang bij een goede regelgeving voor de bescherming en een verantwoord gebruik van het internationaal gebied. Dit rechtvaardigt de inzet op aanvullende regelgeving voor dat gebied. Door de uiteenlopende belangen van de betrokken landen is de voortgang hiermee echter traag. Wel is mede door de Nederlandse inzet een aantal successen geboekt. Zo is regelgeving tot stand gekomen voor de exploitatie van de diepzeebodem en voor de mariene biodiversiteit. Het beleid inzake de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen en de bescherming van het milieu in internationaal gebied is echter weinig zichtbaar in de Nederlandse beleidsdocumenten.

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie, coherentie en duurzaamheid van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB-evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

IOB Evaluatie # 410 (december 2015)

Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid
Beleidsdoorlichting internationale rechtsorde

ISBN: 978-90-5328-478-0

Te downloaden op:

www.iob-evaluatie.nl | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties

lechting en het tegengaan van straffeloosheid | Evaluatie Nieuwsbrief # 15 09 | Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid | Evaluatie Nieuwsbrief # 15 09 | Vre

Conclusies en lessen

- Bevordering van de internationale rechtsorde is een proces van lange adem. Nederland kan strategischer nadenken over hoe het hieraan vorm wil geven. Bijvoorbeeld door in een visie vast te leggen wat de Nederlandse beleidsprioriteiten zijn op dit gebied, wat de beoogde resultaten zijn en de hiertoe te zetten stappen. Ook de afstemming en de samenwerking binnen de EU en met andere landen moet in deze visie aan de orde komen. Nederland is en blijft immers een kleine speler. Bij het opstellen van deze visie en de selectie van onderwerpen, fora en activiteiten is het van belang gedocumenteerde ervaringen te benutten.
- De bevordering van vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid via rechtspraak zijn belangrijke pijlers van het Nederlandse beleid. In bilaterale contacten zou Nederland vreedzame geschillenbeslechting via rechtspraak vaker en meer systematisch onder de aandacht kunnen brengen. Tot nu toe gebeurde dit vooral in VN-fora.
- De Nederlandse inzet voor het Internationaal Strafhof en de hervorming van de VN-Veiligheidsraad blijft van wezenlijk belang voor de handhaving en de ontwikkeling van de internationale rechtsorde. Meer landen erkennen inmiddels de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof en het hof functioneert beter dan in het begin. Toch verloopt de voortgang op beide punten traag. Ook het hervormingsproces van de VN-Veiligheidsraad verkeert in een impasse, wat het respect voor de autoriteit van de raad niet ten goede komt.
- Nederland heeft groot belang bij de bescherming en een verantwoord gebruik van internationaal gebied. Door meer bekendheid te geven aan het onderwerp en de inzet hierop te intensiveren, kan het zijn mogelijkheden tot invloed in de verschillende fora vergroten en komen tot afspraken en aanvullende regelgeving.

Uitgebracht door: Ministerie van Buitenlandse Zaken | Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)

Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties | www.iob-evaluatie.nl

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | december 2015 | ISSN: 2214-630X | 16BUZ92464|N