

TRANSITIONAL JUSTICE
GERECHTIGHEID EN VREDE IN OVERGANGSSITUATIES

No. 65, AIV/No. 19, CAVV April 2009

ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN
ADVISORY COUNCIL ON INTERNATIONAL AFFAIRS

A I V

COMMISSIE VAN ADVIES INZAKE VOLKENRECHTELIJKE VRAAGSTUKKEN
ADVISORY COMMITTEE ON ISSUES OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW

CAVV

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Mr. F. Korthals Altes
Vicevoorzitter	Prof.dr. W.J.M. van Genugten
Leden	Mw. S. Borren MA
	Mw. mr. L.Y. Gonçalves-Ho Kang You
	Mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel
	Prof.dr. A. de Ruijter
	Mw. drs. M. Sie Dhian Ho
	Prof.dr. A. van Staden
	Lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings
	Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart
	Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve
Secretaris	Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
e-mail aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Leden Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken

Voorzitters Prof.dr. M.T. Kamminga

Leden Mw. dr. K.C.J.M. Arts
Dr. A. Bos
Prof.dr. M.M.T.A. Brus
Prof.dr. T.D. Gill
Mr.dr. E.P.J. Myjer
Prof.dr. P.A. Nollkaemper
Prof.dr. N.J. Schrijver
Prof.dr. A.H.A. Soons
Prof.dr. Werner
Prof.dr. R.A. Wessel
Mw. prof.dr. E. de Wet

Secretariaat Mw. mr.drs. W.E.M. van Bladel
Mw. mr. M.A.J. Hector

Leden Commissie Transitional Justice

Voorzitters Prof.dr. M.T. Kamminga (CAVV)
Mw. prof.dr. B.M. Oomen (CMR)

Leden vanuit de AIV Mw. S. Borren MA (AIV/COS)
Prof.mr. Th.C. van Boven (CMR)
Prof.mr. R. Fernhout (CMR)
Mw. mr. C.F. Meindersma (CVV)
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart (AIV/CMR)

Leden vanuit de CAVV Dr. A. Bos
Prof.dr. P. A. Nollkaemper
Mw. prof.dr. E. de Wet

Externe deskundige Prof.dr. S. Parmentier

Secretaris Mw. drs. A.M.C. Wester (CMR)
Mw. mr.dr. Q. Eijkman (tijdelijk staf lid van de AIV)
Mw. mr. M.A.J. Hector (CAVV)

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Inleiding	9
	I.1	Definitie 9
	I.2	Mechanismen en processen 11
	I.3	Doelstellingen 12
	I.4	Uitgangspunten en opzet 13
II	Juridisch kader	15
	II.1	Specifieke verplichtingen 15
	II.2	Bescherming van de rechten van de mens 16
	II.3	Vervolging 17
	II.4	Amnestie 20
	II.5	Rechten van slachtoffers 23
	II.6	Conclusie 25
III	De praktijk: effectiviteit en legitimiteit	27
	III.1	Algemene factoren 28
	<i>III.1.1</i>	<i>Transitional justice en vredesprocessen 28</i>
	<i>III.1.2</i>	<i>Recht doen aan de oorlogservaring; de cruciale aandacht voor vrouwen en kwetsbare groepen en het belang van traumaverwerking 30</i>
	<i>III.1.3</i>	<i>De opbouw van de rechtsstaat en de totstandkoming van een mensenrechtencultuur 32</i>
	<i>III.1.4</i>	<i>Het verband tussen transitional justice en sociaal-economische rechtvaardigheid 33</i>
	<i>III.1.5</i>	<i>De mogelijkheid en noodzaak tot temporiseren 34</i>
	<i>III.1.6</i>	<i>Het belang van lokale legitimiteit 35</i>
	<i>III.1.7</i>	<i>De rol van de internationale gemeenschap 37</i>
	III.2	De verschillende mechanismen nader bezien 38
	<i>III.2.1</i>	<i>Vervolgingen 38</i>
	<i>III.2.2</i>	<i>Waarheidscommissies 39</i>
	<i>III.2.3</i>	<i>Amnestieregelingen 40</i>
	<i>III.2.4</i>	<i>Lokale mechanismen 41</i>
	<i>III.2.5</i>	<i>Herstelmaatregelen 42</i>
	<i>III.2.6</i>	<i>Institutionele hervormingen 43</i>
	III.3	Conclusie 45
IV	Aandachtspunten in het Nederlands beleid	46
	IV.1	De Nederlandse praktijk 47
	IV.2	Het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid 50
	IV.3	Diplomatieke betrekkingen: onderhandelen met oorlogsmisdadigers? 52

IV.4	De binnenlands-politieke dimensie	53
IV.5	Conclusie	54
V	Samenvatting en aanbevelingen	56
V.1	Samenvatting	56
V.2	Aanbevelingen	62
Bijlage I	Adviesaanvraag	
Bijlage II	Overzicht van internationale tribunalen en waarheidscommissies	
Bijlage III	Literatuurlijst	
Bijlage IV	Lijst met veel gebruikte afkortingen	

Woord vooraf

Op 19 maart 2008 vroegen de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) om advies over *transitional justice* (zie bijlage I).

In de adviesaanvraag wordt aangegeven dat er de laatste jaren veel aandacht voor dit onderwerp bestaat, met name voor de rol van het recht na een periode van ernstige mensenrechtenschendingen. Het gaat hierbij dan zowel om normstelling als om de daadwerkelijke instelling van *transitional-justicemechanismen*, zoals het Internationaal Strafhof en het treffen van amnestieregelingen in Noord-Ierland, het installeren van de Waarheids- en Verzoeningscommissie in Zuid-Afrika, het nemen van herstelmaatregelen in Chili, vervolgingen van oorlogsmisdadigers in derde landen als Nederland en institutionele maatregelen in de Democratische Republiek Congo. Op de achtergrond speelt een debat over de verhouding tussen doelstellingen van *transitional justice* als straffen en/of verzoenen, over de vraag welk mechanisme effectief is en over wat de rol van Nederland en/of de internationale gemeenschap moet zijn. De ministers leggen in de aanvraag de nadruk op de dilemma's van *transitional justice* en de mogelijke bijdrage van *transitional-justiceprocessen* en mechanismen aan gerechtigheid en duurzame vrede. Meer specifiek stellen de ministers de AIV/CAVV vijf hoofdvragen. Deze zijn:

1. Zijn er algemene wetmatigheden die een uitgangspunt moeten zijn voor keuzes bij het realiseren van het *transitional-justiceproces*?
2. Welk empirisch materiaal is voorhanden om te beoordelen welke vormen van *transitional justice* op welke wijze een bijdrage leveren aan duurzame vrede en gerechtigheid en tot welke advies leidt dit?
3. Welke initiatieven op het terrein van *transitional justice* dient Nederland in het kader van de ontwikkelingssamenwerking te steunen?
4. Zouden onderhandelingen met de hoofddaders van grootschalige mensenrechtenschendingen kunnen bijdragen aan het tot stand brengen van vrede? Zo ja, onder welke voorwaarden is het aanvaardbaar dat Nederland, al dan niet in het kader van de Europese Unie en de VN, zulke onderhandelingen zou steunen?
5. Hoe moet Nederland op basis van nationaalrechtelijke en internationaalrechtelijke verplichtingen en bevoegdheden omgaan met verdachten van internationale misdrijven die in het kader van een proces van *transitional justice* amnestie hebben gekregen?

Het advies is voorbereid door een gecombineerde commissie bestaande uit leden van de twee adviesraden onder voorzitterschap van prof.dr. M.T. Kamminga (CAVV) en mw. prof.dr. B.M. Oomen (AIV) en verder bestaande uit mw. S. Borren MA (AIV), dr. A. Bos (CAVV), prof.mr. Th.C. van Boven (AIV), prof.mr. R. Fernhout (AIV), mw. mr. C.F. Meindersma (AIV), prof.dr. P.A. Nollkaemper (CAVV), mw. mr. H.M. Verrijn Stuart (AIV) en mw. prof.dr. E. de Wet (CAVV). Prof.dr. S. Parmentier van de

Katholieke Universiteit Leuven heeft als deskundige op het terrein van *transitional justice* deelgenomen aan de werkzaamheden van deze commissie.

Het secretariaat werd gevoerd door mw. drs. A.M.C. Wester (secretaris Commissie Mensenrechten AIV), mw. mr.dr. Q. Eijkman (tijdelijk secretaris Commissie Mensenrechten AIV) en mw. mr. M. Hector (secretaris CAVV), daarin bijgestaan door mw. S.M.N. van Schoten (tijdelijk staflid AIV) en de stagiaires mw. M. van Seeters en mw. A. Wijers.

Op verzoek van de AIV is, voorafgaand aan het adviestraject, een voorstudie verricht door mw. mr.dr. Q. Eijkman (Justice Q&A). Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met diverse ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken van respectievelijk de Directie Mensenrechten, Goed Bestuur en Humanitaire Hulp; de Directie Verenigde Naties en Internationale Financiële Instellingen; de Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw; de Taakgroep Internationaal Strafhof; en de Nederlandse Ambassade te Kigali, Rwanda. De AIV/CAVV zijn de geraadpleegde personen zeer erkentelijk voor hun bereidheid hun inzichten met de commissie te delen.

Het advies is door de CAVV vastgesteld op 17 maart 2009.

Het advies is door de AIV vastgesteld op 3 april 2009.

I Inleiding

I.1 Definitie

Of het nu gaat over Rwanda, voormalig Joegoslavië, of Nederland zelf, de wijze waarop na een periode van ernstige mensenrechtenschendingen vormgegeven wordt aan gerechtigheid en duurzame vrede, is steeds vaker onderwerp van discussie. Deze discussie vindt veelal plaats onder de noemer *transitional justice*.

In dit advies volgen de AIV/CAVV de definitie van de voormalige Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (SGVN) Kofi Annan, die *transitional justice* definieerde als:

'het gehele scala aan processen en mechanismen dat wordt geassocieerd met de pogingen van een maatschappij om zich te verzoenen met een erfenis van grootschalige misbruiken uit het verleden, met als doel het geven van rekenschap, het bereiken van gerechtigheid en het bewerkstelligen van verzoening. Dit scala omvat zowel juridische als niet-juridische mechanismen, met verschillende niveaus van internationale betrokkenheid (waar aanwezig) en individuele – strafrechtelijke – vervolgingen, herstelmaatregelen, waarheidscommissies, institutionele hervormingen, zuiveringen en ontslagen, of een combinatie daarvan'.¹

Voor dit advies is ervoor gekozen de Engelse term *transitional justice* te handhaven en af te zien van een Nederlandse vertaling. Dit hangt samen met de complexiteit van het begrip en het feit dat beide onderdelen ervan verschillende betekenissen in zich verenigen.

Zo lijkt '*transitional*' te suggereren dat het gaat om een specifieke erfenis van grootschalige mensenrechtenschendingen als gevolg van een (conflict)situatie die ten tijde van het instellen van de mechanismen voorbij is. Steeds vaker worden *transitional-justicemechanismen* echter ingesteld tijdens een gewapend conflict. De instelling van het ad-hoctribunaal voor het voormalig Joegoslavië in 1993 is daarvan het bekendste voorbeeld. De door het Internationaal Strafhof (ICC) uitgebrachte arrestatiebevelen tegen verdachten in het conflict in Soedan, waaronder de Soedanese president Omar al-Bashir, vormen andere voorbeelden, die tevens de complexiteit aan het licht brengen van het inzetten van *transitional-justicemechanismen* als een gewelddadig conflict nog woedt.

In het begrip '*transitional*' komt daarnaast tot uitdrukking hoezeer het hier gaat om onvolkomen rechtsmiddelen, die vaak worden ingesteld in situaties waarin de institutionele capaciteit zeer gebrekkig is en die bovendien in veel gevallen zijn ingegeven door politiek pragmatisme. Het begrip lijkt te suggereren dat de mechanismen gedurende een beperkte

1 UN, *Report of the Secretary-General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*, UN Doc. S/2004/616, 23 August 2004, p. 4. Ten behoeve van dit advies is een vertaling gemaakt van de officiële Engelse tekst, die luidt: 'The notion of transitional justice discussed in the present report comprises the full range of processes and mechanisms associated with a society's attempts to come to terms with a legacy of large-scale past abuses, in order to ensure accountability, serve justice and achieve reconciliation. These may include both judicial and non-judicial mechanisms, with differing levels of international involvement (or none at all) and individual prosecutions, reparations, truth-seeking, institutional reform, vetting and dismissals, or a combination thereof'.

periode van transitie nodig zullen zijn. Het kan echter veel tijd vergen voordat in een staat de periode van *transitional justice* als beëindigd kan worden beschouwd en er volgens de gebruikelijke regels van de rechtsstaat kan worden voldaan aan de eisen van gerechtigheid. Indien dit laatste eenmaal het geval is, kan worden gesproken van '*post-transitional justice*'. Hoewel de overgangperiode zelf als afgerond kan worden beschouwd, kunnen mechanismen van *transitional justice* – of eventueel een gebrek hieraan – in deze periode echter nog steeds van invloed zijn. Zeker als een episode (te) weinig aandacht kreeg, blijven discussies over het verleden vaak spelen: dit geldt bijvoorbeeld voor het slavenerfverleden, de Spaanse burgeroorlog en de politieke acties in Indonesië.

Ook het tweede element, '*justice*', behoeft nadere duiding. Het begrip omvat niet alleen het proces en de instellingen van rechtspleging, maar wijst ook op een groot aantal verschillende, soms zelfs schijnbaar tegenstrijdige, doelen. De definitie van Kofi Annan noemt met zoveel woorden het geven van rekenschap, het bereiken van gerechtigheid en werken aan herstel, en het bewerkstelligen van verzoening. De literatuur en de adviesaanvraag noemen daarnaast ook doelen als het bereiken van duurzame vrede, de opbouw van de rechtsstaat, waarheidsvinding en geschiedschrijving, traumaverwerking, compensatie en het voorkomen van herhaling van het geleden onrecht en, meer in algemene zin, het in het reine komen met het verleden.

Daarmee duidt de term *transitional justice* enerzijds op een verzameling mechanismen en processen en anderzijds op de doelstellingen ervan, zowel individueel als in hun onderlinge verhouding. In de onderstaande inleiding komen de mechanismen en de doelstellingen van *transitional justice* nader aan de orde. Tevens volgt een bespreking van een aantal uitgangspunten voor de behandeling van de adviesaanvraag en van de indeling van het advies.

Hierbij tekenen de AIV/CAVV aan dat het begrip *transitional justice* in eerste instantie tot ontwikkeling is gekomen in de jaren '80 en '90 van de twintigste eeuw, toen staten in Latijns-Amerika, Zuid-Afrika en staten in Centraal- en Oost-Europa perioden van transitie doormaakten. In veel van deze landen was sprake van vrede, een zekere mate van (economische) stabiliteit, controle van de staat over het eigen grondgebied, en de politieke wil om het verleden onder ogen te zien – randvoorwaarden die ertoe bijdroegen dat *transitional justice* in de desbetreffende landen mogelijk was.

Vandaag de dag wordt *transitional justice* in toenemende mate aangewend ten behoeve van fragiele staten, waarin veelal gewapende conflicten hebben plaatsgevonden, of nog steeds plaatsvinden;² ook in dit advies zal vaak op deze situaties worden ingegaan. Het is echter evident dat in deze staten bovengenoemde randvoorwaarden niet aanwezig zijn. Meestal is van duurzame vrede (nog) geen sprake, is de overheid zwak, de economie allerminst stabiel, het idee van gerechtigheid zeer gepolitiseerd en de wil om het verleden onder ogen te zien niet of nauwelijks aanwezig. Om onder deze omstandigheden processen van *transitional justice* tot stand te brengen is niet eenvoudig en het vereist een andere aanpak dan in eerdergenoemde landen werd toegepast. Omdat de binnenlandse

2 Vandaar de term '*post-conflict justice*', die soms ook wordt gebruikt en vaak uitwisselbaar is met '*transitional justice*'. Zie onder meer Bassiouni, M.C. and Morris, M.H. (eds.) (2002), *Post-conflict justice*. Ardsley, N.Y.: Transnational Publishers. In dit advies is echter gekozen voor de term '*transitional justice*'.

situatie zo complex is, bestaat er een logische neiging om terug te vallen op internationale mechanismen, zoals het Internationaal Strafhof (het ICC). De AIV/CAVV merken hierover echter op voorhand op dat internationale processen een belangrijke (katalyserende) rol kunnen spelen bij het tot stand brengen van *transitional justice*, maar dat zij nationale processen niet kunnen vervangen. In de loop van het advies zal op dit punt uitgebreider worden ingegaan.

1.2 Mechanismen en processen

Het scala van mechanismen en processen geschaard onder de noemer *transitional justice*, omvat dus zowel juridische als niet-juridische mechanismen, waaronder individuele – strafrechtelijke – vervolgingen, waarheidscommissies, amnestieregelingen, lokale mechanismen, herstelmaatregelen, institutionele hervormingen, zuiveringen en ontslagen, of een combinatie daarvan.³

- Waar het gaat om *individuele – strafrechtelijke – vervolgingen* moet rechtens een onderscheid worden gemaakt tussen internationale en andere misdrijven. Berechting van commune misdrijven als moord en verkrachting, hoe ernstig ook, valt onder de rechtsmacht van het land in kwestie, de territoriale staat. Pas als een massamoord aan de kwalificatie als ‘genocide’ of ‘misdrijven tegen de menselijkheid’ voldoet, geldt het als een internationaal misdrijf. Ook voor de als zodanig gedefinieerde internationale misdrijven, ‘die het geweten van de gehele mensheid schokken’, geldt dat het land in kwestie in eerste instantie verantwoordelijk is voor de strafrechtspleging. Ook praktisch bezien is dit vaak de meest wenselijke optie. Internationale misdrijven vallen echter, onder bepaalde voorwaarden, ook onder de rechtsmacht van derde staten: het leerstuk van de universele jurisdictie.⁴ De poging tot berechting van Augusto Pinochet in Engeland en de berechting van Rwandese nonnen in België gelden hier als voorbeeld. Daarnaast vallen misdrijven als genocide, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid ook onder de rechtsmacht van internationale strafhoven. Het internationaal strafrecht nam in recente jaren een grote vlucht, zowel met het opzetten van het ICC en voorgangers zoals het Rwanda Tribunaal (ICTR) en het Joegoslavië Tribunaal (ICTY), als met de speciale internationale en hybride tribunalen van Sierra Leone, Cambodja en Oost-Timor (zie bijlage II).
- *Waarheids- en/of verzoeningscommissies* (waarheidscommissies) hebben als primaire taak het systematisch in kaart brengen van de mensenrechtenschendingen, om zo de ‘waarheid’ vast te leggen.⁵ In de afgelopen decennia riepen bijna 30 landen waarheidscommissies in het leven. Argentinië en Chili waren in de jaren '80 de eerste

3 Voor dit advies is een groot aantal achtergrondstudies en handboeken gebruikt. Om de hoofdtekst leesbaar te houden hebben de AIV/CAVV ervoor gekozen bij het advies ook een literatuurlijst op te nemen (zie hiervoor bijlage III).

4 Reydams, L. (2004), *Universal Jurisdiction: International and Municipal Legal Perspectives*. Oxford: Oxford University Press; Slaughter, A-M. ‘Defining the Limits: Universal Jurisdiction and the National Courts’, in Ratner, S. (ed.) (2006), *Universal Jurisdiction. National Courts and the Prosecution of Serious Crimes under International Law*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, pp. 168-192.

5 Hayner P.B. (2002), *Unspeakable truths. Facing the challenge of truth commissions. Preface of Timothy Garton Ash*. New York: Routledge.

landen waarin deze door de staat erkende commissies feitelijke informatie verzamelden, deze in een context plaatsten en hiermee trachtten het verleden een plaats te geven. De Zuid-Afrikaanse Waarheids- en Verzoeningscommissie luidde in de jaren '90 een trend in waarbij de nadruk niet alleen op waarheidsvinding kwam te liggen, maar ook op (gedeeltelijke) amnestieverlening en verzoening (zie bijlage II).

- *Amnestieregelingen* behelzen 'officiële handelingen die een individu beschermen tegen aansprakelijkheid – civiel of strafrechtelijk, of allebei – voor daden uit het verleden'.⁶ Op dit onderwerp wordt in hoofdstuk II nader ingegaan.
- *Lokale mechanismen* spelen in toenemende mate een rol in *transitional-justice* processen. Het gaat dan om (neo-)traditionele mechanismen van geschillenbeslechting zoals de *gacacahoven* in Rwanda of de *nahe-bitirituelen* in Oost-Timor. Deze processen ontleen hun legitimiteit aan het lokale karakter. Zij gelden vaak als een aanvulling op het proces van individuele strafrechtspleging, zowel om pragmatische redenen (gebrek aan capaciteit binnen het rechtssysteem) als vanuit een ideologische achtergrond (de band met traditie, de nadruk op verzoening). Dit neemt overigens niet weg dat deze mechanismen ook gebreken kunnen hebben, bijvoorbeeld waar het het waarborgen van de positie van slachtoffers en getuigen betreft.⁷
- *Herstelmaatregelen* kunnen zowel materieel als symbolisch zijn, en ze worden individueel en/of collectief verleend. Het gaat hierbij onder meer om restitutie – het herstel van de eerdere situatie door middel van bijvoorbeeld invrijheidsstelling, het herstel van burgerrechten, rechtsherstel in de vorm van huisteruggave – en verschillende vormen van compensatie en rehabilitatie. Daarnaast valt te denken aan een officieel excuus of herdenkingsmonumenten.⁸
- *Institutionele hervormingen* of wederopbouw van overheidsinstellingen zijn vaak ook onderdeel van het *transitional-justice* proces. Het gaat hier onder andere om zuiveringen en ontslagen, op basis van onderzoek naar de rol van bijvoorbeeld politici, militairen, politiefunctionarissen, ander veiligheidspersoneel, rechters en gevangenispersoneel in het verleden. Speciaal ontworpen wetten, programma's en/of commissies op nationaal- of lokaal niveau, richten zich op het doorlichten van het staatsapparaat, het ter verantwoording roepen van ambtenaren en het herstellen van vertrouwen van de lokale bevolking in de staatsorganen.

1.3 Doelstellingen

Aan processen van *transitional justice* worden verschillende, soms schijnbaar tegenstrijdige, doelen toegeschreven: geven van rekenschap, het realiseren van gerechtigheid, het bieden van steun aan slachtoffers, het bewerkstelligen van verzoening, herstel, het voorkomen van herhaling van geleden onrecht, geschiedschrijving en – op een hoger niveau – het bewerkstelligen van duurzame vrede, het tegengaan van straffeloosheid en, meer in algemene zin, het in het reine komen met het verleden. Veel van de onder de noemer

6 Slye, R.C. (2000) 'Amnesty, Truth, and Reconciliation: Reflections on the South-African Reconciliation Process' in Rotberg, R.I. & Thompson, D. (eds.) (2000), *Truth v. Justice: The Morality of Truth Commissions*. Princeton and Oxford: Princeton University press, pp. 170-189.

7 Huysse, L. & Salter, M. (eds.) (2008), *Traditional Justice and Reconciliation after Violent Conflict. Learning from African Experiences*. Stockholm: International IDEA.

8 Feyter, K. de, Parmentier, S., Bossuyt, M. and Lemmens, P. (eds.) (2005), *Out of the Ashes. Reparation for Victims of Gross and Systematic Human Rights Violations*. Antwerp: Intersentia Publishers, with a foreword by Van Boven, Th. and Greiff, P. de (ed.) (2006), *Handbook of Reparations*. Oxford: Oxford University Press.

transitional justice gevoerde debatten gaan over de – gewenste – onderlinge verhouding tussen deze doelen.⁹

Zo gaat een zich herhalend debat op dit terrein over ‘vrede versus gerechtigheid’. Het gaat ervan uit dat *transitional justice* in de praktijk een keuze veronderstelt tussen enerzijds grootschalige amnestieverlening en het ongestraft laten van (internationale) misdrijven om daarmee vrede te bewerkstelligen en alle partijen aan de onderhandelingstafel te krijgen, en anderzijds de strafrechtelijke vervolging, die in deze veronderstelling aan vrede of vredesonderhandelingen in de weg zou staan. Het conflict in Noord-Oeganda (dat als eerste zaak aan het ICC werd voorgelegd) en het conflict in Darfur gelden hierbij steevast als casus.

Een gerelateerde, in het recente verleden veelgehoorde, tegenstelling is die tussen ‘verzoenen en straffen’, waarbij waarheidscommissies en lokale mechanismen symbool staan voor verzoening en (internationale) tribunalen staan voor strafrechtspleging.

Dergelijke tegenstellingen lijken echter noch recht te doen aan de huidige stand van zaken in het debat, noch aan de werkelijkheid. *Transitional justice* duidt juist op het naast elkaar bestaan van verscheidene (quasi-)juridische mechanismen en processen die soms verschillende, en soms zelfs schijnbaar tegenstrijdige doelen dienen in een periode van transitie. Het gaat dan ook niet om een keuze tussen de diverse mechanismen of de achterliggende doelstellingen, maar eerder om de vraag hoe, binnen het relevante juridisch kader, deze mechanismen en processen zodanig vorm te geven en af te stemmen dat zij, in combinatie, deze doelen optimaal dienen en daarmee een bijdrage leveren aan de transitie naar duurzame vrede.

Een van de cruciale aspecten in deze context betreft het aspect ‘tijd’. Wanneer is het moment aangebroken om in de spiegel te kijken naar het verleden van grove en systematische mensenrechtenschendingen en wanneer zijn samenlevingen klaar voor de oprichting van de mechanismen hiertoe? Deze vragen zijn niet eenduidig te beantwoorden, zoals blijkt uit de diversiteit van instrumenten, praktijken en ervaringen in verschillende delen van de wereld. In grote lijnen dienen zich twee benaderingen aan. In het eerste geval worden verschillende instituties en procedures van *transitional justice* consecutief opgericht; bijvoorbeeld strafrechtelijke vervolging en daarna een waarheidscommissie, gevolgd door herstelmaatregelen voor slachtoffers. De tweede benadering is van simultane aard; hier worden verschillende mechanismen (zoals een waarheidscommissie en een speciale rechtbank) tegelijkertijd opgericht en zijn zij gelijktijdig werkzaam.

1.4 Uitgangspunten en opzet

Tegen deze achtergrond hanteren de AIV/CAVV in dit advies een aantal uitgangspunten. Omdat alle, zowel door Nederland als door andere landen te maken keuzes moeten vallen binnen het relevante juridisch kader, komt dit onderwerp als eerste, in hoofdstuk II, aan de orde. Dit hoofdstuk biedt dan ook een antwoord op de eerste adviesvraag, naar de algemene wetmatigheden die een uitgangspunt moeten zijn voor de keuzes bij het realiseren van een *transitional-justice* proces.

9 Zie, onder andere: Kritz, N.J. (1995), *Transitional justice. How emerging democracies reckon with former regimes*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 3 vols.; Minow, M. (1998), *Between vengeance and forgiveness. Facing history after genocide and mass violence*. Boston: Beacon Press; Roth-Arriaza, N. (ed.) (2006), *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice*. Cambridge: Cambridge University Press; Teitel, R.G. (2000), *Transitional justice*. Oxford: Oxford University Press.

Na de behandeling van juridische bevoegdheden en verplichtingen, gaat hoofdstuk III vooral in op de vraag 'wat werkt' in de praktijk. Welke afstemming is in het verleden gehanteerd tussen de verschillende mechanismen en processen en waarmee waren (in de gegeven context) de verschillende doelen het beste gediend? In het algemeen hebben de ervaringen van de afgelopen twintig jaar geleerd dat situaties van transitie een geïntegreerde benadering vereisen; de verschillende mechanismen van *transitional justice* vullen elkaar aan en het een werkt vaak niet zonder het ander. Zo kunnen waarheidscommissies niet worden beschouwd als substituut voor strafrechtelijke vervolging en vice versa. Een algemene receptuur is echter, zo blijkt uit dit hoofdstuk, niet te geven. Wel zijn er bepaalde 'ingrediënten' die altijd een rol zullen moeten spelen, waarbij de onderlinge verhouding en temporisering per context kunnen verschillen. Zo blijkt keer op keer het belang van een brede inbedding van *transitional-justice* processen, van aandacht voor slachtoffers, van de factor tijd en van de rol van de internationale gemeenschap. Ook blijkt het van belang om systematisch aandacht te besteden aan de positie van vrouwen, kinderen, ouderen, nationale minderheden, inheemse volkeren en andere kwetsbare groepen, zoals gehandicapten. Naast legaliteit speelt legitimiteit een cruciale rol. Hoofdstuk III beziet in algemene zin, en per mechanisme, welke factoren de legitimiteit en effectiviteit beïnvloeden en beantwoordt hiermee de tweede adviesvraag, over het empirisch materiaal dat voorhanden is om te beoordelen welke vormen van *transitional justice* op welke manier een bijdrage kunnen leveren aan duurzame vrede en gerechtigheid.

Tegen deze juridische en empirische achtergrond komt vervolgens, in hoofdstuk IV, het Nederlands beleid aan de orde, en daarmee de laatste drie adviesvragen: naar de binnen de ontwikkelingssamenwerking te maken keuzes, de mogelijkheid tot onderhandelen met hoofddaders van grootschalige mensenrechtenschendingen en de aan te nemen houding tegenover hen die amnestie kregen. Ook hier hanteren de AIV/CAVV een aantal uitgangspunten. Ten eerste kent Nederland een specifieke verantwoordelijkheid op het gebied van *transitional justice*, zowel als gastland van een groot aantal internationale juridische instellingen, als op grond van de grondwettelijke plicht tot het bevorderen van de internationale rechtsorde. Daarnaast vereist een geloofwaardig beleid dat ontwikkelings-samenwerking en diplomatieke inzet enerzijds en binnen- en buitenlands beleid anderzijds nauw op elkaar afgestemd zijn. In dat licht kan de Nederlandse omgang met het eigen verleden en met internationale misdrijven begaan onder Nederlandse verantwoordelijkheid niet buiten beschouwing blijven.

Tot slot bevat hoofdstuk V een samenvatting van het advies en de antwoorden op de adviesvragen in de vorm van een aantal aanbevelingen.

II Juridisch kader

Internationale verplichtingen zijn mede bepalend voor de politieke keuzes ten aanzien van *transitional justice*. Om goed te kunnen beoordelen welke *transitional-justice* processen het meest wenselijk of passend zijn, is duidelijkheid over de verplichtingen van de betrokken staten en van de internationale gemeenschap¹⁰ ten aanzien van processen van transitie van groot belang.

Een proces van *transitional justice* heeft, in de hier gehanteerde definitie, betrekking op pogingen van een maatschappij om zich te verzoenen met een erfenis van grootschalige misbruiken.¹¹ In veel gevallen zullen in het verleden ook internationale misdrijven zijn begaan, dat wil zeggen: misdrijven die door internationaal recht strafbaar zijn gesteld. Het zijn misdrijven die vanwege hun ernstige karakter van grensoverstijgende betekenis zijn en die de mensheid als geheel aangaan. Het betreft vooral genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en foltering. Deze categorieën sluiten elkaar overigens niet uit: éénzelfde misdrijf kan op verschillende wijzen worden gekwalificeerd.

In dit hoofdstuk bespreken de AIV/CAVV de belangrijkste verplichtingen ten aanzien van internationale misdrijven. Waar relevant, wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds verplichtingen voor de staat op wiens territoir de internationale misdrijven hebben plaatsgevonden (de 'territoriale staat'; dit zal in het algemeen ook de staat zijn die in een proces van transitie is verwickeld) en anderzijds verplichtingen voor andere staten (zogenaamde 'derde staten').

II.1 Specifieke verplichtingen

Staten die verwickeld zijn in een proces van *transitional justice*, genieten in het algemeen een ruime beleidsvrijheid bij de keuze van mechanismen en de invulling daarvan. Wel moeten zij zich uiteraard houden aan hun internationale verplichtingen. Naast de hieronder te behandelen algemene verplichtingen, die in hoofdzaak gelijk zijn voor alle processen van *transitional justice*, komen in veel gevallen specifieke verplichtingen of regelingen tot stand, die speciaal voor de desbetreffende situatie zijn geformuleerd. Voorbeelden zijn vredesverdragen, uitspraken van internationale tribunalen en resoluties van de Veiligheidsraad. Dergelijke verplichtingen zullen vaak een belangrijke leidraad vormen bij het bepalen van beleid ten aanzien van processen van *transitional justice*. Ook zogenaamde *concluding observations* van toezichthoudende organen van mensenrechtenverdragen (welke strikt genomen meer het karakter hebben van aanbevelingen) moeten in acht worden genomen.

10 Het begrip internationale gemeenschap is niet eenduidig. Deze gemeenschap heeft zich de afgelopen vijftig jaar georganiseerd in een geleidelijk gegroeid multilateraal bouwwerk van (formele en informele) internationale instellingen en verdragen om zo hun onderlinge verhoudingen te organiseren en problemen op te lossen.

11 Zie de in hoofdstuk I genoemde definitie van *transitional justice* uit het *Report of the Secretary General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*, UN Doc. S/2004/616, 23 August 2004, p. 4.

II.2 Bescherming van de rechten van de mens

Mensenrechten moeten te allen tijde worden gerespecteerd; niet alleen in vreedstijd, maar ook tijdens een gewapend conflict en in een overgangssituatie na grootschalige mensenrechtenschendingen.¹² Deze verplichting geldt niet alleen voor burgerlijke en politieke rechten, maar ook voor sociale, economische en culturele rechten.

De vormgeving van *transitional-justicemechanismen* en processen moet plaatsvinden binnen het kader van de universele mensenrechten, en rekening houden met de ondeelbaarheid van deze rechten. Zo moeten bijvoorbeeld het recht op huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg in een overgangssituatie zo snel mogelijk weer worden gerealiseerd. Ook moeten herstelmaatregelen gericht zijn op zowel herstel van schendingen van burger en politieke rechten als herstel van schendingen van sociale, economische en culturele rechten. Als Nederlands voorbeeld geldt het rechtsherstel voor de tijdens de Tweede Wereldoorlog vermoorde Sinti en Roma; na de individuele herstelbetalingen richt de Stichting Rechtsherstel Sinti en Roma zich nu op het in standhouden en stimuleren van de Roma-cultuur.¹³ Een ander voorbeeld is de betaling in 2000 van 400 miljoen gulden aan de joodse gemeenschap als tegemoetkoming voor de tekortkomingen in het naoorlogse rechtsherstel.

Veel internationale verdragen wijzen expliciet op de statelijke verplichtingen tegenover bepaalde bevolkingsgroepen, mede van toepassing in een periode van transitie. Voorbeelden zijn het VN-Vrouwenverdrag, het Kinderrechtenverdrag en het recentelijk aangenomen Gehandicaptenverdrag. De Verklaring inzake de Rechten van Inheemse Volkeren bevat soortgelijke bepalingen. Daarnaast zijn er meer specifieke instrumenten, zoals resolutie 1325 van de VN-Veiligheidsraad, die benadrukt dat vrouwen niet alleen evenredig vertegenwoordigd moeten zijn aan de onderhandelingstafel, maar ook in geschillenbeslechtingmechanismen na ernstige conflicten.

In dit verband moet ook de in 2005 door de Algemene Vergadering van de VN aanvaarde *Responsibility to Protect* worden genoemd.¹⁴ Met dit begrip wordt in eerste instantie bedoeld op de verantwoordelijkheid die staten hebben om hun eigen bevolking te beschermen tegen genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuivering en misdrijven tegen de menselijkheid. Daarnaast wordt echter ook benadrukt dat de internationale gemeenschap – door middel van de VN – een verantwoordelijkheid heeft om bevolkingen te beschermen tegen deze misdrijven en dat zij – in het geval de nationale autoriteiten er niet in slagen hun bevolking te beschermen – zou kunnen ingrijpen, zolang op basis van hoofdstuk VII van het VN-Handvest.

De mogelijkheid tot militaire interventie die in het concept *Responsibility to Protect* besloten ligt, is het meest controversiële aspect van het begrip. De *Responsibility to Protect* heeft echter ook betrekking op de fasen van preventie en wederopbouw. Met name de zogenaamde *Responsibility to Rebuild* is relevant voor processen van *transitional justice*. Hieraan zou een verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap kunnen worden ontleend om de helpende hand te bieden en te voorzien in steun bij herstel,

¹² ICJ, Advisory Opinion on Nuclear Weapons, par. 25 en Advisory Opinion on The Wall, par. 106.

¹³ Zie ook: Stichting Rechtsherstel Sinti en Roma, zie: <<http://www.srsr.nl>>.

¹⁴ UN General Assembly, *World Summit Outcome*, UN Doc. A/RES/60/1, 24 October 2005.

wederopbouw en verzoening, daar waar staten zelf niet (voldoende) in staat of van zins zijn om na (gewapende) conflicten het wederopbouwproces ter hand te nemen.¹⁵

Hoewel de rechten van de mens formeel niet bindend zijn voor niet statelijke actoren, kan het bereiken van duurzame stabiliteit in situaties van *transitional justice*, afhankelijk van de omstandigheden, ook vragen dat niet statelijke actoren (ondernemingen inbegrepen) handelen conform de rechten van de mens.

II.3 Vervolging

Processen van transitie zullen vrijwel zonder uitzondering met zich meebrengen dat de verdachten van de meest ernstige misdrijven moeten worden vervolgd. Het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (Statuut van Rome) brengt in de preambule in herinnering 'dat het de plicht is van elke Staat om zijn rechtsmacht in strafzaken uit te oefenen over degenen die verantwoordelijk zijn voor internationale misdrijven'. De aanvaarding van het Statuut van Rome door 108 staten heeft het bindende karakter van deze verplichting versterkt.

In aanvulling op het algemene internationale recht, bevat een aantal verdragen duidelijke verplichtingen tot vervolging. Deze betreffen vooral genocide, ernstige schendingen van het oorlogsrecht en foltering.

Verplichtingen van de territoriale staat

Als het gaat om de plicht van staten tot vervolging van internationale misdrijven, moet onderscheid worden gemaakt tussen de territoriale staat en derde staten. Een verplichting tot vervolging van personen die verdacht worden van internationale misdrijven rust in eerste instantie op de staat waar de misdrijven hebben plaatsgevonden.¹⁶ Het VN-Verdrag inzake Genocide¹⁷ verplicht de territoriale staat tot vervolging van dit misdrijf. De Verdragen van Genève en Aanvullende Protocolen verplichten elke verdragspartij¹⁸ om personen die van ernstige schendingen ('*grave breaches*') van deze verdragen verdacht worden 'op te sporen en [...] hen, ongeacht hun nationaliteit, voor haar eigen gerechten brengen'. Deze verplichting geldt overigens alleen voor internationale conflicten en geldt niet voor de overige inbreuken op de Verdragen van Genève en Aanvullende Protocolen. Het VN-Verdrag tegen Foltering verplicht alle verdragspartijen om rechtsmacht te vestigen over foltering, waar en door wie ook begaan. Staten die verdragspartij zijn bij de diverse mensenrechtenverdragen, hebben de plicht om maatregelen te treffen (zoals het opsporen en vervolgen van verdachten van schendingen van deze mensenrechten), en slachtoffers een effectieve genoegdoening te bieden.

15 Zie: Evans, G. (2008), *The Responsibility to Protect, Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, pp. 148-174.

16 Zie uitgebreid: Orentlicher, D. (1991). 'Settling Accounts: The Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime', in 100 *Yale Law Journal*, pp. 2537-2615; en meer genuanceerd: Orentlicher, D. (2007). 'Settling Accounts' Revisited: Reconciling Global Norms with Local Agency', in Volume 1 *International Journal of Transitional Justice*, pp. 10-22.

17 VN, *Verdrag inzake de Voorkoming en de Bestrafing van Genocide*, Resolutie 260 III, 9 december 1948.

18 In casu alle staten ter wereld, in het licht van de universele toetreding tot de Verdragen van Genève.

Er bestaan, afgezien van het Statuut van Rome, geen verdragen die soortgelijke verplichtingen bevatten ten aanzien van misdrijven tegen de menselijkheid. In het algemeen zullen dergelijke misdrijven echter kunnen worden gekwalificeerd in termen van een van de voorafgaande categorieën en zal de staat zo toch verplicht zijn rechtsmacht uit te oefenen en in sommige gevallen vervolging in te stellen.

De AIV/CAVV onderkennen dat staten slechts in beperkte mate toepassing lijken te geven aan deze verplichtingen. De beperkte praktijk mag echter niet zo worden geïnterpreteerd, dat deze het verplichtende karakter aan genoemde bepalingen zou hebben ontnomen. Wel is het mogelijk dat de toepassing van deze verplichtingen mede moet worden gezien in de context van alternatieve reacties op internationale misdrijven, in het bijzonder amnestieën en waarheidscommissies (zie paragraaf II.4).

De internationale verplichting tot het instellen van strafvervolging door een staat waarin misdrijven hebben plaatsgevonden, heeft gevolgen voor de positie die Nederland zou moeten innemen ten aanzien van processen van *transitional justice*. Zij vormt een randvoorwaarde die maakt dat, tenzij een van de hieronder te bespreken mogelijke uitzonderingen van toepassing is, Nederland de positie zou moeten innemen dat berechting van verdachten van internationale misdrijven een essentieel onderdeel vormt van *transitional justice*.

In algemene zin zal, zoals eerder gesteld, de voorkeur uitgaan naar strafrechtspleging in de staat waar de internationale misdrijven hebben plaatsgevonden. Indien dit echter niet mogelijk blijkt te zijn, kan de wijze waarop internationaal met verdachten van grootschalige mensenrechtenschendingen wordt omgegaan (zie hieronder), een voorbeeldwerking hebben voor rechtsherstel op lokaal en nationaal niveau.

Internationale en gemengde tribunalen

Verdachten van internationale misdrijven kunnen onder bepaalde voorwaarden berecht worden door voor de desbetreffende situatie gecreëerde ad-hocstraftribunalen, zoals het Joegoslavië Tribunaal en het Rwanda Tribunaal, dan wel door het ICC. De capaciteit van deze internationale tribunalen is echter erg beperkt in vergelijking tot de capaciteit van nationale rechtbanken en het aantal door deze internationale instellingen berechte verdachten zal derhalve relatief gering zijn.¹⁹ Bovendien hebben deze tribunalen het nadeel dat zij opereren op (grote) afstand van de staat waar de misdrijven hebben plaatsgevonden. Daarbij komt dat het ICC zich pas optimaal zal kunnen ontplooien als ook staten als de VS, China, Rusland en India partij zullen zijn bij het Statuut.

De zogenaamde hybride of 'gemengde' tribunalen voor Sierra Leone, Cambodja en Oost-Timor bestaan uit lokale en internationale rechters die zitting houden in de staat in kwestie. Ze vormen een antwoord op de op internationale tribunalen geuite kritiek. De ervaringen met dergelijke tribunalen zijn tot nu toe echter niet onverdeeld gunstig, onder meer door een gebrek aan financiële middelen.

Verplichtingen van derde staten

Indien de staat waar de misdrijven zijn begaan en die verwickeld is in een proces van *transitional justice*, zelf niet in de gelegenheid is geweest om verdachten van internationale misdrijven te vervolgen, en deze ook niet vervolgd zijn door internationale of

¹⁹ Drumb, M. (2007), *Atrocity, Punishment and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

gemengde tribunalen, kan de vraag rijzen of andere staten verplicht dan wel bevoegd zijn deze verdachten te vervolgen.

Een aantal van de hiervoor genoemde verdragen bevat inderdaad een verplichting verdachten van in deze verdragen gespecificeerde misdrijven te vervolgen dan wel uit te leveren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Verdragen van Genève, die alle partijen²⁰ verplichten om personen die worden verdacht van ernstige inbreuken op het oorlogsrecht begaan in internationale conflicten, 'op te sporen en [...] hen, ongeacht hun nationaliteit, voor haar eigen gerechten brengen dan wel uit te leveren'. Ook het VN-Verdrag tegen Foltering verplicht alle partijen om rechtsmacht uit te oefenen ten aanzien van verdachten die zich op het eigen grondgebied bevinden en niet worden uitgeleverd. Het recente VN-Verdrag inzake de Bescherming van Personen tegen Gedwongen Verdwijning²¹ bevat een vergelijkbare bepaling. Nederland is (nog) geen partij bij dit Verdrag.

De desbetreffende verplichting in het VN-Verdrag tegen Foltering vormt de grondslag voor de zaak Hissène Habré, die België in februari 2009 aan het Internationaal Gerechtshof (ICJ) voorlegde. België heeft het ICJ verzocht vast te stellen dat Senegal verplicht is om de voormalig president van Tsjaad te vervolgen voor marteling en misdaden tegen de menselijkheid of – indien het niet van zins of in staat is om dit te doen – om Habré uit te leveren.

Op basis van het VN-Verdrag tegen Genocide bestaat geen verplichting tot vervolging voor andere staten dan de territoriale staat, ook niet voor de staat op wiens grondgebied een verdachte van genocide zich bevindt. Dit is recentelijk bevestigd door het Internationaal Gerechtshof.²² Deze staten kunnen overigens wel bevoegd worden geacht om rechtsmacht uit te oefenen.

Er zijn geen specifieke verdragen die verplichten tot vervolging van verdachten van misdrijven tegen de menselijkheid als zodanig. Ook hier geldt dat andere staten wel bevoegd zijn rechtsmacht uit te oefenen over personen die verdacht worden van internationale misdrijven.

Implementatie door Nederland

Via de Wet internationale misdrijven (Wim) heeft Nederland gebruik gemaakt van de bevoegdheid die internationaal recht schept om rechtsmacht uit te oefenen ten aanzien van internationale misdrijven (inclusief misdrijven waarvoor internationaal recht geen geschreven verplichting tot vervolging door derde staten bevat, zoals genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en ernstige oorlogsmisdrijven begaan in interne gewapende conflicten) waar ze ook gepleegd zijn, mits er een ernstig vermoeden bestaat dat de verdachte zich in Nederland bevindt. De opsporing mag aanvagen op het moment dat de verdachte zich op Nederlands grondgebied bevindt, niet eerder. De Wim vormt een implementatie van het Statuut van Rome en stelt Nederland in staat om op zodanige wijze rechtsmacht uit te oefenen als in het Statuut voorzien. Om effectieve uitvoering te kunnen geven aan het Statuut, dienen alle partijen bij het Statuut dergelijke wetgeving door te voeren.

20 In casu alle staten ter wereld, in het licht van de universele toetreding tot de Verdragen van Genève.

21 Dit Verdrag uit 2006 is nog niet in werking getreden.

22 ICJ, 26 February 2007, Case concerning the application of the Convention on the prevention and punishment of the crime of genocide – Bosnia and Herzegovina versus Serbia and Montenegro, par. 442.

De Wim biedt evenals haar voorganger, de Wet oorlogsstrafrecht (Wos), ook de rechtsmachtbasis voor de vervolging van Nederlandse onderdanen die worden verdacht van internationale misdrijven. Zo bood de Wos de basis voor de vervolging en veroordeling van een Nederlander die chemische materialen had geleverd aan het regime van de Irakese president Saddam Hoessein, die gebruikt zijn voor de productie van chemische wapens en eind jaren '80 zijn ingezet bij een massale aanval op de Koerden. De vraag naar vervolging kan ook opkomen naar aanleiding van artikel 1F van het VN-Vluchtelingenverdrag, dat staten verplicht om vluchtelingenstatus te onthouden aan personen ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat zij een ernstig internationaal misdrijf begingen (zie ook paragraaf IV.4).

Overigens moet hierbij in algemene zin worden aangetekend dat in Nederland een opportunitiebeginsel geldt, dat een eventuele verplichting tot vervolging relativeert. Als onderzoek en vervolging bijvoorbeeld niet uitvoerbaar zijn om praktische en technische redenen, omdat ze teveel schade berokkenen aan betrokkenen of indien er andere redenen zijn, kan het Openbaar Ministerie van vervolging afzien. Van het Openbaar Ministerie mag worden verwacht dat, wanneer het gaat om internationale misdrijven, de afweging om al dan niet te vervolgen uiterst zorgvuldig zal plaatsvinden.²³

II.4 Amnestie

In veel processen van *transitional justice* rijst de vraag of de staat die in een dergelijk proces is verwickeld, aan personen die worden verdacht van internationale misdrijven amnestie mag verlenen. Ook rijst in veel gevallen de vraag of andere staten (en de internationale gemeenschap) dergelijke nationale amnestieën mogen erkennen.

Amnestie is onder zekere voorwaarden een door het internationale recht erkend onderdeel van een transitie van een conflict naar een normale situatie. Artikel 6 (5) van het Tweede Additionele Protocol bij de Verdragen van Genève uit 1977, bepaalt dat autoriteiten ernaar dienen te streven om na vijandelijkheden amnestie te verlenen aan personen die hebben deelgenomen aan het gewapende conflict. Op grond van deze bepaling is op ruime schaal amnestie verleend aan personen die hebben deelgenomen aan niet-internationale gewapende conflicten.

Gelet op het doel van dit Protocol, te weten een grotere bescherming voor de slachtoffers van deze conflicten, wordt algemeen echter aangenomen dat de hierin voorziene amnestie niet zo ruim moet worden opgevat dat het ook oorlogsmisdaden zou omvatten.²⁴ Ook in meer algemene zin bestaat brede steun voor de opvatting dat bepaalde vormen van amnestie voor internationale misdrijven niet zijn toegestaan. De voormalige SGVN Annan signaleerde in 2004 een verschuiving van een acceptatie van straffeloosheid en amnestie naar de *rule of law*. Hij stelde dan ook dat elke bekrachtiging van amnestieën voor genocide, oorlogsmisdaden en misdrijven tegen de menselijkheid,

23 TK 2001-2002, 28337 nr. 3 en nr. 22, Regels met betrekking tot ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht.

24 In dezelfde geest is bij de aanvaarding van dit Protocol door de vertegenwoordiger van de USSR een verklaring afgelegd dat dit artikel niet mocht worden ingeroepen om oorlogsmisdadigers of schuldigen aan het misdrijf tegen de menselijkheid ongestraft te laten. Het ICRC heeft destijds uitdrukkelijk met deze verklaring ingestemd.

verworpen moest worden en dat eerder verleende amnestieën geen beletsel vormen voor berechting door een VN-tribunaal.²⁵

Dit was ook het standpunt van de VN ten aanzien van de amnestie die werd verleend in het Vredesakkoord van Lomé, dat in 1999 werd gesloten door de regering van Sierra Leone en de rebellengroep RUF. De vertegenwoordiger van de VN liet bij dit akkoord een voorbehoud aantekenen op grond waarvan de amnestiebepalingen van de overeenkomst niet van toepassing zijn op de internationale misdrijven genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, ernstige oorlogsmisdrijven en andere ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht.²⁶ Een aantal verdachten verzette zich tegen vervolging met verwijzing naar de in het Lomé-akkoord toegekende amnestie. De beroepskamer van het Speciaal Tribunaal voor Sierra Leone (SCSL) concludeerde echter dat amnestieën verleend als gevolg van de Lomé-overeenkomst geen belemmering waren voor vervolging van internationale misdrijven voor internationale gerechten of nationale gerechten van andere staten.²⁷ In de zaak-Furundzija²⁸ kwam het ICTY tot een soortgelijke conclusie door te stellen dat amnestieën voor het misdrijf foltering nietig zijn en geen buitenlandse erkenning zouden moeten krijgen.

In het Statuut van Rome zijn geen bepalingen opgenomen over amnestieën,²⁹ noch over waarheids- en verzoeningscommissies. De vraag is of de aanklager in een amnestie aanleiding kan zien om van onderzoek of vervolging af te zien. Als een situatie door de Veiligheidsraad of door een staat is overgedragen, kan het antwoord op deze vraag worden gevonden in artikel 53(2)(c) van het Statuut van Rome. Dit artikel geeft de aanklager de bevoegdheid om na onderzoek te concluderen dat vervolging niet in het belang is van gerechtigheid ('justice'), rekening houdende met de omstandigheden. Bij een onderzoek door de aanklager uit eigen beweging, is hij volgens artikel 15 van het Statuut van Rome vrij van nader onderzoek of vervolging af te zien.

Indien de aanklager wel vervolging instelt, is de vraag of het Strafhof in het licht van de amnestie tot niet-ontvankelijkheid kan besluiten. Bepalend hierbij is artikel 17 van het

25 UN, *Report of the Secretary-General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*, UN Doc. S/2004/616, 23 August 2004, par. 64, lid c.

26 Dit standpunt van de VN werd vervolgens in de overeenkomst tussen Sierra Leone en de VN inzake de instelling van het Speciaal Tribunaal voor Sierra Leone vastgelegd in artikel 10: 'An Amnesty granted to any person falling within the jurisdiction of the Special Court in respect of crimes referred to in Articles 2 to 4 of the present Statute shall not be a bar to prosecution'.

27 Schabas, W.A. (2006). 'The Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission', in Roht-Arriaza, N. & Mariezcurrena J. (2006), *Transitional Justice in the Twenty-First century: Beyond Truth versus Justice*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 21-43.

28 ICTY 10 December 1998, Case No. IT-95-17/1-T, 151-157.

29 Voorstellen gedaan in de voorbereidende besprekingen vonden onvoldoende steun bij de onderhandelende delegaties. Als een van de oorzaken hiervoor werd genoemd de weinig consistente statenpraktijk bij het verlenen van amnestie. Er bestond wel sympathie voor het Zuid-Afrikaanse model, waarbij amnestie gekoppeld werd aan het vertellen van de waarheid, maar andere vormen van amnestie werden, met name in Zuid-Amerika, onaanvaardbaar geacht en één formule bleek moeilijk te vinden.

Statuut, dat vervolging door het ICC complementair maakt aan nationale vervolgingen.³⁰ Een staat of een verdachte kan opwerpen dat de aanklager niet ontvankelijk is onder artikel 17, omdat de staat die jurisdictie heeft en een amnestie heeft verleend, de zaak heeft onderzocht en besloten heeft de zaak niet te vervolgen. Daarbij speelt de vraag of het in artikel 17 gebruikte woord 'onderzoek' ('*investigation*') moet worden uitgelegd als een gerechtelijk onderzoek, dan wel of dit begrip mede een onderzoek omvat in het kader van een buitengerechtelijke procedure, zoals die van een waarheidscommissie. De AIV/CAVV zijn van mening dat, indien een waarheidscommissie uiterst zorgvuldig te werk is gegaan, er uit het oogpunt van *transitional justice* argumenten kunnen zijn om te aanvaarden dat het ICC niet tot vervolging zal overgaan. Een algemene, in plaats van een individuele, amnestie zal ontvankelijkheid in ieder geval niet in de weg staan; artikel 17 bepaalt immers dat elke zaak afzonderlijk moet zijn onderzocht.

Voorts is van belang dat artikel 17 lid (2) onder (c) stelt dat nationale procedures consistent moeten zijn '*with an intent to bring the person concerned to justice*'. Voorstanders van een ruime uitleg van artikel 17 interpreteren het begrip *justice* niet alleen als *criminal justice*, maar brengen daar ook procedures onder die met andere *transitional-justice*-mechanismen samenhangen.³¹ Een procedure zoals die van de Zuid-Afrikaanse Waarheidscommissie zou hieraan kunnen voldoen. Hier tegenover staat de opvatting dat met '*justice*' in artikel 17 duidelijk strafrechtelijke procedures worden bedoeld.³² In deze visie wordt ervan uitgegaan dat, gelet op de plicht om de verdachten van de meest ernstige misdrijven te straffen, het Statuut naast berechting door nationale staten – dan wel op basis van het beginsel van complementariteit door het Hof – geen ruimte laat voor alternatieve vormen van *transitional justice*. In deze laatste lezing versterkt het ICC Statuut de opvatting, zoals ook geuit door het SCSL en het ICTY, dat amnestieën voor internationale misdrijven niet zijn toegestaan en door internationale tribunalen niet erkend hoeven te worden.

Een aantal internationale documenten laat echter ruimte voor twijfel over de absoluteheid van een verbod op amnestieën voor internationale misdrijven. Resolutie 1325 van de VN-Veiligheidsraad laat bijvoorbeeld nog enige ruimte open ten aanzien van amnestieën voor genocide, oorlogsmisdaden en misdrijven tegen de menselijkheid. Paragraaf 11 van de resolutie stelt: '(The Security Council) ... stresses the need to exclude these crimes, *where feasible*, from amnesty provisions'. [cursief toegevoegd] De niet-bindende, door academici opgestelde *Princeton Principles on Universal Jurisdiction*³³ (2001) stellen in Principe 7 dat '[a]mnesties are *generally* inconsistent with the obligations of states to provide accountability for serious crimes under international law'. [cursief toegevoegd] De eveneens niet-bindende *Nuremberg Declaration on Peace and Justice*, opgesteld onder auspiciën van Finland, Duitsland en Jordanië en onlangs verspreid als document in de Algemene Vergadering van de VN, stellen dat:

30 Hier is sprake van een cruciaal verschil met de ad-hoctribunalen, die in het algemeen juist voorrang hebben ten opzichte van nationale vervolgingen; zie ook de preambule en artikel 1 van het Statuut van Rome.

31 Schabas, W.A. (2004), *The International Criminal Court*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 185. Zie verder ook: Kleffner, J. (2008), *Complementarity in the Rome Statute and National Criminal Jurisdictions*. Oxford: Oxford University Press.

32 Schabas, W.A. (2004), *The International Criminal Court*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 26.

33 Princeton Principles of Universal Jurisdiction 2001. Zie ook: <<http://www.globalpolicy.org>>.

Amnesties, *other than for those bearing the greatest responsibility for genocide, crimes against humanity and war crimes, may be permissible in a specific context and may even be required for the release, demobilization and reintegration of conflict-related prisoners and detainees.*³⁴ [cursief toegevoegd]

In de adviesaanvraag wordt aan de orde gesteld of Nederland rekening moet houden met in andere landen verleende amnestieën. De AIV/CAVV concluderen dat over onvoorwaardelijke, categorische (*blanket*) amnestieën voor internationale misdrijven, weinig twijfel bestaat. Deze zullen in beginsel noch door internationale hoven noch door derde staten hoeven te worden erkend. Hetzelfde geldt voor zelf-amnestieën en zogeheten *sham* amnestieën. De dader die zichzelf amnestie verleent, zal niet op erkenning in het buitenland behoeven te rekenen, en degene die onder valse voorwendselen een amnestie heeft gekregen waaraan iedere oprechtheid en goede trouw ontbreekt, evenmin. Met de *blanket* amnestie, zelf-amnestie en de *sham* amnestie behoeft in het Nederlands buitenlands beleid en het strafrechtelijk beleid dan ook geen rekening te worden gehouden.

Hetzelfde geldt naar de mening van de AIV/CAVV voor individueel verleende amnestieën aan degenen die de grootste verantwoordelijkheid dragen voor ernstige internationale misdrijven. De AIV/CAVV zijn van mening dat Nederland in deze kwestie het standpunt zou moeten steunen van de voormalige SGVN Annan – die dergelijke amnestieën heeft verworpen – en dat in het Nederlands buitenlands beleid en het strafrechtelijk beleid ook met deze amnestieën dus geen rekening behoeft te worden gehouden.

In andere gevallen zal per situatie een afweging moeten plaatsvinden. Daarbij zullen de verhoudingen met het land in transitie een rol spelen, net als de waarde van de verleende amnestie voor de interne situatie van het desbetreffende land, de ernst van de feiten, de opportuniteit van vervolging in Nederland. Want ook al geldt de verleende amnestie naar internationaalrechtelijke maatstaven als onrechtmatig, dan nog *dwingt* dit Nederland niet in alle gevallen tot juridische actie.

II.5 Rechten van slachtoffers

Tijdens een proces van *transitional justice* moet de positie van slachtoffers van internationale misdrijven voldoende aandacht krijgen. Dit betreft zowel hun deelname aan processen van berechting, waarheidsvinding en verzoening, als hun recht op genoegdoening voor geleden schade of fysieke of psychische consequenties, zoals bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid en kinderen voortgekomen uit verkrachtingen.

Op nationaal niveau

Verdragspartijen bij de diverse mensenrechtenverdragen hebben de plicht om vermoede schendingen van deze mensenrechten op nationaal niveau te onderzoeken en te vervolgen en de slachtoffers een effectieve genoegdoening te bieden.

De in 2005 door de Algemene Vergadering van de VN aangenomen *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*³⁵ (Van Boven/Bassiouni Principes) werken het recht ten aanzien van slachtoffers

³⁴ Nuremberg Declaration on Peace and Justice, UN Doc. A/62/885, 19 June 2008, par. IV, 2, 2.6.

³⁵ Annex bij UN Doc. A/RES/60/147.

van internationale misdrijven nader uit. Deze principes en richtlijnen onderstrepen de plicht van staten om misdrijven te voorkomen en strafbaar te stellen, en schendingen te onderzoeken en te vervolgen. Slachtoffers van schendingen moeten worden voorzien van: 1) gelijke en effectieve toegang tot gerechtelijke instanties; 2) adequate en effectieve genoegdoening; 3) toegang tot relevante informatie aangaande schendingen; en 4) mogelijkheden voor herstel.

Het VN-Verdrag inzake Gedwongen Verdwijningen bepaalt in artikel 24:

- ‘4. *Each State Party shall ensure in its legal system that the victims of enforced disappearance have the right to obtain reparation and prompt, fair and adequate compensation.*
5. *The right to obtain reparation referred to in paragraph 4 of this article covers material and moral damages and, where appropriate, other forms of reparation such as:*
 - (a) *Restitution;*
 - (b) *Rehabilitation;*
 - (c) *Satisfaction, including restoration of dignity and reputation;*
 - (d) *Guarantees of non-repetition.*’

Tevens verwijst dit artikel naar het recht van slachtoffers op het vernemen van de waarheid.

De niet-bindende *Impunity Principles* (Joinet-Orentlicher Principles)³⁶ stellen dat regelingen inzake amnestie en gratie geen afbreuk mogen doen aan het recht van slachtoffers op genoegdoening en op het achterhalen van de waarheid.

Naast de meestal beperkte mogelijkheden voor compensatie van slachtoffers als onderdeel van een strafrechtelijke procedure, bestaat in bepaalde gevallen ook de mogelijkheid van een civielrechtelijke genoegdoening. Het betreft procedures die voor een burgerlijke rechter kunnen worden ingeroepen en waarbij de slachtoffers van misdrijven via de rechter een schadevergoeding kunnen vragen van de verantwoordelijken, zonder dat deze strafrechtelijk veroordeeld hoeven te zijn. Dergelijke acties kunnen zowel in het land zelf als in een derde land worden ingeleid, althans voor zover derde staten daarvoor rechtsmacht hebben gecreëerd. Een voorbeeld is de procedure die de nabestaanden uit Srebrenica hebben gevolgd om (overigens tevergeefs) te trachten schadevergoeding te vorderen van de Nederlandse Staat en de Verenigde Naties voor het verlies van hun familieleden. Civiele acties van deze aard kunnen zelfs een vorm van universele jurisdictie vormen buiten enige strafrechtelijke context om. Een voorbeeld zijn de procedures onder de *Alien Tort Claims Act* in de Verenigde Staten, maar hierbij moet worden aangetekend dat deze praktijk in andere staten weinig navolging heeft gekregen.

In het licht van het bovenstaande zou Nederland zich sterk moeten maken om in het kader van processen van *transitional justice* juist aan de behoeften van slachtoffers aandacht te besteden. Dit geldt niet alleen voor het buitenlands beleid, maar ook voor zaken waarin de Nederlandse Staat zelf verantwoordelijkheid draagt. Er is in het Nederlands recht, zeker als het gaat om aansprakelijkheid van de Staat, sprake van een zekere lacune (een zogenaamde ‘*accountability gap*’). In hoofdstuk IV zal hierop ook worden ingegaan.

³⁶ UN Economic and Social Council, *Impunity, Report of the independent expert to update the set of principles to combat impunity*, Diane Orentlicher, UN Doc. E/CN.4/2005/102, 18 February 2005.

Op internationaal niveau

In de procedures voor het ICTY en het ICTR kunnen slachtoffers alleen optreden als getuigen. Zij kunnen niet optreden als participant of partij. En er bestaat bij de beide ad-hoctribunalen en bij de hybride tribunalen geen mogelijkheid tot het claimen van een compensatie voor geleden schade. Het Cambodja-tribunaal vormt in dit opzicht een uitzondering. Het voorziet in een regeling voor herstel aan slachtoffers, maar het is nog onzeker of de slachtoffers hier daadwerkelijk baat bij zullen hebben, omdat dit tribunaal pas onlangs is gaan functioneren.

Het Statuut van Rome biedt slachtoffers de mogelijkheid tot deelname aan de procedures voor het Hof. Deze deelname kan zich uitstrekken tot alle stadia van de procedures. Daarnaast kan het Hof besluiten tot genoegdoening voor slachtoffers, in de vorm van herstelbetaling, compensatie en (eer)herstel. Hoe het Hof deze bepalingen zal toepassen, zal in de toekomst moeten blijken. Het aan het Hof verbonden *Trust Fund for Victims* draagt zorg voor de uitvoering van de genoegdoening voor slachtoffers. Daarnaast heeft het fonds een zelfstandig mandaat tot het verlenen van assistentie en genoegdoening in de ruimste betekenis van die begrippen, in gebieden die vallen onder de jurisdictie van het Hof.

In de praktijk zullen slachtoffers baat hebben bij collectieve herstelprogramma's, zoals deze vorm gekregen hebben in bijvoorbeeld Chili, Peru en Oost-Timor,³⁷ en zogenaamde *mass claimprocedures*, zoals de *United Nations Compensation Commission* (voor slachtoffers van de Golfoorlog) en de *Eritrea-Ethiopia Claims Commission*. Deze mechanismen kunnen binnen betrekkelijk korte tijd zeer grote aantallen (oorlogs)slachtoffers schade-loos stellen zonder langdurige en ingewikkelde juridische procedures. Het is duidelijk dat lang niet alle situaties geschikt zijn voor dergelijke mechanismen, maar wanneer dit wel zo is, zou Nederland hierop moeten aandringen. Het is van belang dat bij dit soort gezamenlijke *claims* de positie van vrouwen en van andere groepen, zoals kinderen, etnische of seksuele minderheden, en slachtoffers die psychische en/of fysieke handicaps hebben opgelopen, voldoende aandacht krijgt.

II.6 Conclusie

De internationale gemeenschap heeft duidelijk gemaakt dat daders van ernstige internationale misdrijven niet straffeloos mogen blijven. Staten zijn op grond van het internationale recht verplicht om verdachten van genocide, ernstige schendingen van het oorlogsrecht, foltering en misdrijven tegen de menselijkheid die op hun grondgebied hebben plaatsgevonden, te vervolgen en te berechten.

Indien de staat waar de misdrijven zijn begaan zelf niet in de gelegenheid is geweest of zich niet bereid heeft getoond om verdachten van internationale misdrijven te vervolgen, is vervolging door internationale of gemengde tribunalen een volgende optie. Indien dit evenmin mogelijk is, kan de vraag rijzen of andere staten verplicht dan wel bevoegd zijn deze verdachten te vervolgen. Een aantal specifieke verdragen (bijvoorbeeld de Verdragen van Genève en het VN-Verdrag tegen Foltering) bevat een verplichting verdachten van in deze verdragen gespecificeerde misdrijven te vervolgen dan wel uit te leveren.

37 Feyter K. de, Parmentier, S., Bossuyt, M. and P. Lemmens (eds.) (2005), *Out of the Ashes. Reparation for Victims of Gross and Systematic Human Rights Violations*. Antwerp: Intersentia Publishers.; Greiff, P. de (ed) (2006), *The Handbook of Reparations*, International Center of Justice. Oxford: Oxford University Press.

Het verlenen van *blanket* of *sham* amnestieën is in strijd met het internationaal recht en dergelijke amnestieën behoeven daarom ook niet door derde staten te worden gerespecteerd.

Met betrekking tot individueel verleende amnestieën aan personen die de belangrijkste verantwoordelijkheid dragen voor ernstige internationale misdrijven, zijn de AIV/CAVV van mening dat Nederland in deze kwestie het standpunt zou moeten steunen van de voormalige SGVN Annan – die dergelijke amnestieën heeft verworpen – en dat in het Nederlands buitenlands beleid en het strafrechtelijk beleid met deze amnestieën geen rekening behoeft te worden gehouden.

Nederland is op grond van het internationale recht onder bepaalde omstandigheden verplicht rechtsmacht uit te oefenen over degenen die verdacht worden van internationale misdrijven. Op basis van de Wim is Nederland bevoegd om personen die zich op Nederlands grondgebied bevinden en verdacht worden van internationale misdrijven, te vervolgen dan wel uit te leveren. Uitlevering kan zowel naar de staat waar de misdrijven hebben plaatsgevonden, als naar een andere staat.

De rechten van slachtoffers van grootschalige misdrijven op rechtsherstel en compensatie zijn verankerd in internationale documenten. Het gaat er vooral om dat slachtoffers deze rechten ook verwezenlijkt zien. Nederland moet daarom steeds wanneer zich de gelegenheid voordoet, aandringen op het creëren van nationale en internationale mechanismen waarmee slachtoffers hun rechten kunnen realiseren. Daarbij zijn collectieve herstelprogramma's en zogenaamde *mass-claim* procedures vaak effectiever en minder tijdrovend dan individuele procedures.

III De praktijk: effectiviteit en legitimiteit

Uit het voorgaande blijkt dat staten weliswaar verplichtingen hebben op het gebied van *transitional justice*, maar ook beschikken over een ruime mate van beleidsvrijheid. Dit geldt zeker voor staten (als Nederland) die een bijdrage willen leveren aan *transitional-justice*processen in een andere staat. Bij het invullen van die beleidsvrijheid is het van belang te kijken naar de lessen uit het verleden, en niet enkel naar wat *moet*, maar ook naar wat *werkt*. Landen als Chili, Rwanda, Oost-Timor en voormalig Joegoslavië maakten de afgelopen jaren in de transitieperiode uitgebreid gebruik van een combinatie van mechanismen en processen, vaak met ruimhartige steun van de internationale gemeenschap. De toegenomen aandacht voor *transitional justice* leidde bovendien tot hernieuwde aandacht voor schendingen uit een verder verleden, zoals die onder het Pol Pot-regime, tijdens de Spaanse burgeroorlog of in de Tweede Wereldoorlog – de troostmeisjes voor Japanse militairen. Deze voorbeelden vallen strikt genomen buiten de afbakening van dit advies (zie hoofdstuk I), maar laten wel zien hoezeer processen van *transitional justice*, dan wel het gebrek hieraan, in de toekomst kunnen nawerken, zelfs lang nadat de overgangperiode als voltooid kan worden beschouwd. Soms moet hierdoor generaties later nog naar adequate vormen van *post transitional justice* worden gezocht.

Welk empirisch materiaal is nu voorhanden om te beoordelen welke mechanismen en processen op welke wijze een bijdrage zouden kunnen leveren aan gerechtigheid en duurzame vrede? Bij de beantwoording van deze vraag past allereerst een aantal caveats. Zo gaat het hier om complexe en langdurige sociale processen, waarbij directe effectmeting onmogelijk is. Bescheidenheid over causale verbanden is dus op zijn plaats. Daarnaast moet – zoals in hoofdstuk I ook naar voren kwam – voor ogen worden gehouden dat een proces van *transitional justice* verschillende doelen kan omvatten: het straffen van verdachten leidt niet automatisch tot verzoening (zeker als dit maar een beperkte groep verdachten omvat), het optekenen van de waarheid niet automatisch tot duurzame vrede, enzovoorts. Bovendien is het – zoals in dit hoofdstuk uitgebreid aan bod komt – vaak de lokale context die in grote mate bepaalt welke mechanismen en processen het meest succesvol zullen zijn.

Toch valt er veel te leren van de ervaringen die de wereld de afgelopen decennia opdeed met *transitional justice*. Deze inzichten worden in dit hoofdstuk in twee delen behandeld. Ten eerste komen algemene factoren aan de orde die bijdragen aan succesvolle *transitional-justice*processen, die op hun beurt weer een bijdrage kunnen leveren aan gerechtigheid en duurzame vrede. Van centraal belang is hier de mate waarin de processen ingebed zijn in, en aansluiten bij, het bredere proces van het stabiliseren en opnieuw opbouwen van de samenleving. Naast specifieke aandachtspunten, zoals de rol van vrouwen en kinderen, blijkt het van groot belang om aan te sluiten bij de behoeften van een gegeven samenleving, op een gegeven moment in de tijd. Naast de legaliteit van *transitional-justice*processen, is legitimiteit van belang.

Na deze beschouwingen over het complex van *transitional-justicemechanismen* en processen in een gegeven context, beziet het tweede deel van dit hoofdstuk ieder mechanisme apart. Op welke wijze dragen vervolgingen, waarheidscommissies, amnestieverlening, lokale rechtspleging, herstelmaatregelen en institutionele hervormingen optimaal bij aan de diverse met *transitional justice* beoogde doelen? In navolging van het eerder gestelde is ook hier weer veel aandacht voor hetgeen mechanismen niet alleen juridisch

houdbaar maakt – de legaliteit – maar ook voor hetgeen recht doet aan een specifieke context en de behoeften van verschillende bevolkingsgroepen – de legitimiteit.

III.1 Algemene factoren

III.1.1 *Transitional justice en vredesprocessen*

Welke rol kan en moet *transitional justice* spelen tijdens vredesonderhandelingen? In hoeverre kan de dreiging van een arrestatiebevel vanuit het Strafhof een vredesproces op gang brengen of obstructeren? Verdienen grootschalige mensenrechtenschenders een rol aan de onderhandelingstafel en dienen *transitional-justicemechanismen* en -processen een plaats te krijgen in een vredesakkoord?

Transitional justice kan worden beschouwd als onderdeel van de activiteiten die horen bij vredesopbouw. Zonder maatregelen te nemen tegen verdachten van ernstige oorlogsmisdrijven, is het moeilijk om een goede start te maken met het rechtsherstel en om het vertrouwen van de bevolking in de rechtsstaat te (her)winnen. Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve noemt *transitional justice* in dit verband als ‘*peacebuilding activity*’, volgend op het beëindigen van de vijandelijkheden; het verstrekken van noodhulp; *disarmament, demobilisation, and reintegration*; en economisch herstel. In zijn visie is *transitional justice* een tijdelijk en noodzakelijkerwijs inadequaat middel om althans een zekere vorm van gerechtigheid te realiseren teneinde misdrijven uit het verleden te kunnen verwerken en bij te dragen aan toekomstige verzoening.³⁸

Dit wil niet zeggen dat het verband tussen *transitional justice* en vredesprocessen altijd onmiddellijk duidelijk is. De vraag of ICC-bemoeienis kan bijdragen aan een vredesproces of juist een hindernis vormt, is expliciet aan de orde gekomen in de situatie in Noord-Oeganda. Er wordt wel aangenomen dat de arrestatiebevelen die het ICC uitvaardigde tegen de leiders van het *Lord's Resistance Army* (LRA), de bereidheid van de LRA tot onderhandelen hebben versterkt, of zelfs aanleiding zijn geweest tot de eerste onderhandelingen (waarbij de rol van het ICC overigens slechts één van de factoren was). Het effect is hoe dan ook dat de bewegingsvrijheid van de LRA-leiders aanzienlijk is beperkt en dat zij zelfs bevestigen dat zij bij hun handelen rekening houden met de mogelijkheid dat zij op grond van de arrestatiebevelen van het ICC worden overgedragen. Deze marginaliserende werking van aanklachten en arrestatiebevelen was al eerder zichtbaar, toen Bosnisch-Servische leiders uit het beeld verdwenen en Charles Taylor zich terugtrok uit de openbaarheid.

Echter, ook al zou het ICC de aanzet hebben gegeven tot vredesonderhandelingen, de LRA-leiders stellen als voorwaarde voor vrede dat de ICC-arrestatiebevelen van tafel verdwijnen. Interessant is in dit verband dat het lijkt alsof de LRA voorlopig niet uitsluit dat strafrechtelijke procedures zullen plaatsvinden, zij het niet in Den Haag, maar onder nationaal Oegandees strafrecht. Zou Oeganda serieus werk maken van de vervolging van de LRA, dan zou de hoofdaanklager van het ICC aan de rechters kunnen voorleggen of de ‘*interests of justice*’ ruimte bieden om af te zien van verdere vervolging van de LRA. In het licht van de complementaire rol van het ICC, zou een dergelijke teruggave aan de nationale rechtsmacht van Oeganda, mits van serieuze strafvervolging sprake is, acceptabel zijn en zelfs te prefereren.

38 Voorhoeve, J. (2007), *From War to the Rule of Law*. Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 23-27 en 70; en ook: Bloomfield, D., Barnes, T. and Huyse, L. (eds.) (2003), *Reconciliation After Violent Conflicts. A Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).

Een andere mogelijkheid is dat de Veiligheidsraad (VR) – op basis van artikel 16 van het Statuut van Rome en Hoofdstuk VII van het VN-Handvest – een opsporing of vervolging van het ICC een jaar opschort (met de mogelijkheid van eventuele verlenging) in het belang van vrede. Deze mogelijkheid is echter bedoeld voor uitzonderlijke situaties en zou een precedent scheppen, dat verwachtingen zou wekken in vele situaties, zoals vervolging van de FARC in Colombia, de Talibaan in Afghanistan en vele andere potentiële verdachten die op het pad van het ICC zullen komen. In theorie zouden deze gewelddadige groepen kunnen pretenderen vrede te willen zolang de Veiligheidsraad ze beschermt tegen vervolging door het ICC.

De vraag naar de verhouding tussen arrestatiebevelen en vredesprocessen is momenteel ook aan de orde in het geval van Soedan. De aanklager van het ICC, daarin gesteund door de Kamer van vooronderzoek, beoogt het afleggen van rekenschap voor internationale misdrijven, hetgeen resulteerde in een arrestatiebevel tegen de zittende president Al-Bashir. Deze beslissing is bekritiseerd door veel Afrikaanse landen, omdat spoedige totstandkoming van vrede in Soedan daardoor in gevaar zou komen.

De AIV/CAVV pleiten in dit verband voor handhaving van de strikte taakverdeling tussen het Strafhof en de Veiligheidsraad, die de opstellers van het Statuut van Rome voor ogen hadden. Het is de taak van de hoofdaanklager en het Hof om te vervolgen wanneer daartoe juridisch aanleiding bestaat. Het is vervolgens op grond van artikel 16 van het Statuut de taak van de Veiligheidsraad om zo nodig in het belang van de vrede vervolging tijdelijk op te schorten. Om met de voormalige minister van Buitenlandse Zaken van Australië, Gareth Evans, te spreken:

'I have no doubt that dealing with impunity and pursuing peace can work in tandem even in an ongoing conflict situation; these are not necessarily incompatible objectives. The prosecutor's job is to prosecute and he should get on with it with bulldog intensity. If a policy decision needs to be made, in a particular case, to give primacy to peace, it should be made not by those with the justice mandate, but with the political and conflict resolution mandate, and that is the Security Council. The Statute allows for this in Article 16, and this is the way the international community should be thinking about it'.³⁹

Gezien het feit dat het nastreven van gerechtigheid en vrede niet noodzakelijkerwijs tegengesteld zijn, en vredesonderhandelingen vaak om andere redenen moeizaam verlopen, zal de Veiligheidsraad van deze bevoegdheid naar de mening van de AIV/CAVV alleen in uitzonderlijke gevallen gebruik moeten maken. Het bestaan van het vetorecht waarborgt op zichzelf al dat van deze bevoegdheid niet al te makkelijk gebruik kan worden gemaakt. Naar het zich laat aanzien zal de meerderheid van de Veiligheidsraad (negen leden, inclusief de vijf permanente leden met vetorecht – de VS, China, Rusland, Frankrijk en het VK) slechts bij uitzondering tot de conclusie komen dat een zaak twaalf maanden aangehouden moet worden omdat voortzetting van vervolging een bedreiging voor de vrede vormt.

Naast het strafrechtelijke speelt het politieke proces. In dit proces zal het soms onvermijdelijk zijn, ook voor de internationale gemeenschap, om te spreken met grootschalige mensenrechtenschenders. Vaak zijn het immers juist deze meest verantwoordelijken die de strijd kunnen beëindigen. Daarbij is het wel van belang om niet alleen alle strijdende

39 Schabas, W.A. (2004), *The International Criminal Court*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 41-42.

partijen aan de onderhandelingstafel te krijgen, maar om er ook voor te zorgen dat vrouwen, jongeren en minderheden juist in deze fase van het proces een stem hebben. Soms is betrokkenheid van hoofdverdachten bij de onderhandelingen overigens niet nodig; zo was de Bosnisch-Servische leider Radovan Karadžić al aangeklaagd door het Joegoslavië-tribunaal ten tijde van het sluiten van de Dayton-akkoorden en zat hij niet aan de onderhandelingstafel.

In toenemende mate maken *transitional-justicemechanismen* deel uit van vredesakkoorden. In deze akkoorden wordt dan niet alleen gesproken over de aanwezigheid van (inter)nationale toezichthouders, *Disarmament, Demobilization and Reintegration* (DDR), de opbouw of hervorming van een krijgsmacht en andere veiligheidsdiensten door middel van *Security Sector Reform* (SSR) en de terugkeer van vluchtelingen en ontheemden, maar ook over de wijze waarop rekenschap voor het verleden wordt afgelegd.⁴⁰ Vaak zullen de akkoorden ook een keuze voor bepaalde mechanismen omvatten. Zo namen de strijdende partijen in Zuid-Afrika in de interim-grondwet de mogelijkheid op tot amnestieverlening op grond van een bekentenis voor de waarheidscommissie. De in 2007 in Oeganda gesloten vredesakkoorden stipuleerden de rol van traditionele mechanismen en amnestieverlening. In hoofdstuk II kwam al aan de orde dat (derde) staten in geringe mate gehouden zijn aan vrijwaring van vervolging voor internationale misdrijven; Sierra Leone werd als voorbeeld genoemd.

Algemeen geldt: hoe meer partijen betrokken zijn en hoe sterker de lokale steun voor een specifiek '*justice package*', des te groter de kans is dat deze op termijn bijdraagt aan duurzame vrede. Dit pleit voor expliciete aandacht voor dit onderwerp tijdens vredesonderhandelingen en voor terughoudendheid van internationale actoren, die weliswaar kunnen wijzen op het belang van *transitional justice* en de juridische kaders, maar er goed aan doen het *ownership* van het proces aan de onderhandelende partijen te laten, binnen de kaders van het internationaal recht.

Een algemeen punt van zorg is dat de machtsstructuren die een rol hebben gespeeld bij het ontstaan van het conflict, soms in de fase van *transitional justice* gecontinueerd worden. Indien dezelfde elites aan de macht blijven als ten tijde van de grootschalige mensenrechtenschendingen het geval was, is de kans zeer groot dat hiervan een negatieve invloed uitgaat op mechanismen van *transitional justice*. Het is evident dat dit onwenselijk is en de internationale gemeenschap zal, voor zover mogelijk, moeten aansturen op het voorkomen hiervan, maar dit zal niet in alle gevallen mogelijk zijn. Dit pleit ervoor de 'maakbaarheid' van het transitieproces te relativeren.

III.1.2 Recht doen aan de oorlogservaring; de cruciale aandacht voor vrouwen en kwetsbare groepen en het belang van traumaverwerking

Vrouwen worden nog te vaak vergeten, zowel bij vredesonderhandelingen als in de vormgeving van *transitional-justicemechanismen*. Toch leidt meer aandacht voor de specifieke ervaringen van vrouwen en kwetsbare groepen niet alleen tot meer rechtvaardige, maar ook tot meer effectieve processen van *transitional justice*.

Nog steeds betalen vrouwen, kinderen, ouderen, gehandicapten en minderheidsgroeperingen op onevenredige wijze de prijs voor conflict en een cultuur van straffeloosheid, net als zieken en ouderen, die niet in staat zijn om te vluchten of om zich te verdedigen. De

40 Ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Economische Zaken (2005), *Notitie Wederopbouw na Gewapend Conflict*, september 2005, zie: <<http://www.minbuza.nl>>.

hierbij opgelopen trauma's worden deels veroorzaakt door het direct zelf ondergane (seksueel) geweld – maar ook door de angst en de machteloosheid van getuigen die moeten toezien bij de moord, verkrachting en vernedering van familieleden. Kinderen kunnen deze trauma's jaren verdringen, waarbij deze op latere leeftijd, in een symbolische situatie, als katalysator functioneren. Dit kan leiden tot individuele of collectieve herhalingspatronen. Daarnaast leidt conflict en de beschikbaarheid van wapens vaak ook tot een grote toename in (huiselijk) geweld.

Toch zijn het meestal de strijdende (mannelijke) machthebbers die onderhandelen over stabiliteit en vrede, en die een belangrijke rol spelen in (de vormgeving van) *transitional-justice* processen. Vrouwen gelden vaak alleen als slachtoffers, en niet als sociale leiders en partners in het ontwerpen van processen om te komen tot duurzame vrede en stabiliteit. Vrouwelijke leiders kunnen echter in informele en formele vredes- en verzoeningsprocessen een essentiële rol spelen. In termen van algemene socialisatie dragen vrouwen nu eenmaal de grootste verantwoordelijkheid bij conflicthantering en verzoening binnen families en gemeenschappen. Inlevingsvermogen en communicatie zijn (traditioneel) vrouwelijke eigenschappen. Vrouwelijke leiders in *civil society* en de politiek zijn (uitzonderingen daargelaten) meer gericht op herstellen en versterken van sociale verbanden en minder op vechten en winnen van conflicten (met soms het nadeel van toedekken).⁴¹ Ook hebben bijvoorbeeld vrouwen vaak, veel meer dan de strijdende partijen, belang bij stabiliteit en vrede. Dit alles pleit voor zorgvuldige implementatie van de eerder besproken VN-resolutie 1325.

Naast het betrekken van vrouwelijke leiders bij vredesonderhandelingen en in de vormgeving van *transitional-justice* mechanismen, is het van belang om, met het oog op duurzame vrede, recht te doen aan de specifieke oorlogservaringen van vrouwen. De kwalificatie van verkrachting als vorm van genocide,⁴² is hiervan een voorbeeld. Heel duidelijk is artikel 7 (1)(g) van het Statuut van het Internationaal Strafhof, waarin onder misdrijven tegen de menselijkheid verscheidene specifieke delicten als verkrachting, gedwongen prostitutie, seksuele slavernij, gedwongen zwangerschap en dergelijke strafbaar worden gesteld. Ook in de vormgeving van herstelmaatregelen, bijvoorbeeld de teruggave van eigendom, is een *gender*-specifieke benadering wenselijk. Omdat oorlogspraktijken als groepsverkrachtingen lokaal, nationaal en internationaal nog steeds te weinig erkenning krijgen, klinken deze, evenals de gevolgen als verwekte kinderen en hun situatie, onvoldoende door in processen van herstel. De in het Westen gebruikelijke civiele procedures zijn in veel gevallen voor slachtoffers geen realistische optie, vooral vanwege de kosten en de tijdrovendheid. Ook inzake traditionele mechanismen van geschillenbeslechting is een *gender*-specifieke benadering gewenst. Als *transitional justice* teveel terugvalt op *traditional justice* zijn vrouwen vaak opnieuw slachtoffer – voorbeelden zijn situaties waarin vrouwen verantwoordelijk werden gehouden voor vermoede onzedelijkheid na situaties van (groeps)verkrachtingen.

Ook andere groepen behoeven specifieke aandacht. Zo zijn kinderen vaak niet alleen verweesd, maar ook getraumatiseerd. Wanneer zij als kindsoldaat zowel dader als

41 Zie Rubio-Marín, R. (2006), *What Happened to the Women? Gender and Reparations for Human Rights Violations*. Social Science Research Council; Sooka, Y. (2006). 'Dealing with the past and transitional justice: building peace through accountability', in *International Review of the Red Cross*, Volume 88, Number 862, pp. 311-325.

42 Zie artikel 6 van het Statuut van Rome en ook ICTR, 2 september 1998, Case No. ICTR-96-4-T.

slachtoffer waren, is hun situatie nog complexer. In Sierra Leone besteedde zowel het Tribunaal als de Waarheidscommissie succesvol expliciet aandacht aan kinderen en gaven zij hen een rol tijdens de processen. Ook gehandicapten, wiens aantal vaak enorm is toegenomen als gevolg van de conflicten, behoeven systematische aandacht, net als ouderen, die onevenredig de dupe kunnen zijn van het verlies van huis, haard en familieleden. Minderheidsgroepen, als inheemse volkeren of bepaalde religieuze groeperingen, zijn ook vaak onevenredig getroffen en lopen in de fase van transitie het gevaar van marginalisering. Expliciete aandacht hiervoor, bijvoorbeeld in het kader van een waarheidscommissie, is noodzakelijk om recht te doen aan het leed dat deze groepen in het bijzonder hebben geleden. Ook is het van belang om over het werk van tribunalen en waarheidscommissies terug te rapporteren aan de mensen die het betreft, inclusief de kwetsbare groepen.⁴³

In dit verband is het ook van belang om aandacht te besteden aan sociale processen. Veel samenlevingen die massale schendingen van de mensenrechten hebben meegeemaakt, zijn zwaar getraumatiseerd. De aanpak en verwerking van dergelijke trauma's, zowel op het individuele als het sociale vlak, is werk van lange adem, dat vaak wordt onderschat. Een ander sociaal proces dat meestal weinig aandacht krijgt, is de cyclus van geweld. Deze kan zich over vele jaren, en zelfs generaties, uitstrekken, indien burgers hebben geleerd dat geweld de meest efficiënte wijze is om conflicten op te lossen. Na de wisseling van het regime, of na de fase van transitie, verdwijnt het geweld niet spontaan maar zet zich vaak om in andere vormen van criminaliteit. De voorbeelden van Zuid-Afrika en van Midden-Amerikaanse landen spreken in dit verband boekdelen. Meer aandacht voor deze onderliggende sociale processen is niet alleen van belang om de gevolgen van de grove en massale schendingen van de mensenrechten aan te pakken, maar kan ook een preventief effect hebben. De rol van het recht in processen van individuele en collectieve traumaverwerking is overigens beperkt.

III.1.3 De opbouw van de rechtsstaat en de totstandkoming van een mensenrechtencultuur

Het verband tussen *transitional justice* en duurzame vrede hangt ook af van de mate waarin de ingestelde mechanismen en processen expliciet bijdragen aan de opbouw van de rechtsstaat en de totstandkoming van een mensenrechtencultuur.

Idealiter leidt *transitional justice* tot het herstel van het vertrouwen in de rechtsstaat. Hiervoor is het van belang dat de betrokken mechanismen en processen niet in een vacuüm plaatsvinden, maar een integraal onderdeel zijn van de wederopbouw en het verstevigen van de rechtsstaat. Ook de instelling van een Mensenrechteninstituut, een Ombudsman en aandacht voor mensenrechten in het onderwijs maken hiervan deel uit.

Een aantal *transitional-justicemechanismen*, bijvoorbeeld op het terrein van strafrechtspieging, is grotendeels afhankelijk van de nationale of lokale justitiële keten, die met name in fragiele staten vaak zeer gebrekkig functioneert. Omdat de strafrechtspieging op mondiaal niveau juist steeds sterker ontwikkeld wordt, bestaat de neiging om nationale processen door internationale spelers te laten vormgeven en bemannen en bijvoorbeeld een contingent advocaten 'in te vliegen'. Zo vonden rechters in Bosnië dat veel te weinig van hun expertise gebruik werd gemaakt. In Rwanda, daarentegen, werden in het

43 Een voorbeeld hiervan is de kindervriendelijke versie van het Rapport van de Waarheidscommissie in Sierra Leone, waarmee kinderen worden geïnformeerd over het werk van de Waarheidscommissie. Zie: <<http://www.trcsierraleone.org/pdf/kids.pdf>>.

afgelopen decennium duizenden juristen opgeleid, die al snel de buitenlandse advocaten, betrokken bij de genocideprocessen, vervingen.

Hybride tribunalen, zoals in Sierra Leone, Cambodja en Oost-Timor, lenen zich in theorie voor capaciteitsopbouw en kennisoverdracht. Hierbij hebben de ervaringen geleerd dat de tribunalen soms te lijden hebben van belangentegenstellingen en gebrek aan kwaliteit. Capaciteitsopbouw is geen noodzakelijk gevolg en het kan ook niet van de tribunalen zelf worden verwacht dat zij die opbouw realiseren. De internationale gemeenschap zal derhalve moeten zorgdragen voor specifiek en aanvullend beleid teneinde de lokale capaciteit te versterken. De opgebouwde capaciteit zou, bij goed functioneren van de hybride tribunalen, kunnen bijdragen aan het tegengaan van straffeloosheid ná het conflict.

De ad-hoctribunalen hebben door middel van de opstelling en overdracht van zogeheten *Rules of the Road* fundamenteel bijgedragen aan de opbouw van lokale systemen en instituten die de – eerlijke – berechting van internationale misdrijven mogelijk maken. Zo stelde het ICTY lokale rechters in staat om een tijd in Den Haag ‘mee te lopen’ en faciliteerde het kennisuitwisseling tussen het internationale tribunaal en de rechtbanken in voormalig Joegoslavië. Mede als gevolg hiervan zijn de lokale rechtbanken en speciale oorlogsmisdrijvenkamers als het ware een voortzetting van de bij besluit van de VN-Veilighedsraad opgerichte ad-hoctribunalen, en is er geen sprake van competitie maar van vruchtbare samenwerking.

Naast de opbouw van een fysieke- en kennisinfrastructuur, kunnen juist mechanismen van *transitional justice* bijdragen aan de totstandkoming van een mensenrechtencultuur, die vervolgens een rol kan spelen in het behoud van vrede. Communicatie is daarbij cruciaal. Na een periode van ernstige mensenrechtenschendingen is het voor de meest betrokkenen vaak lastig om respect op te brengen voor, bijvoorbeeld, het recht op een eerlijk proces. De rechten van verdachten stuiten op onbegrip en de achterliggende ratio moet goed worden overgebracht. Zo staan ‘Den Haag’ en ‘Arusha’ onder sommige Serviërs, Congolezen en Rwandezen gelijk aan eindeloze processen, duurbetaalde advocaten, luxe condities voor de gevangenen en onvoldoende aandacht en compensatie voor slachtoffers. Hoewel bij het ICC ook op dit punt veel is geleerd van de ad-hoctribunalen, bijvoorbeeld door het instellen van een communicatiestrategie, blijft dit een aandachtspunt.

III.1.4 Het verband tussen transitional justice en sociaal-economische rechtvaardigheid
Ook in bredere zin houdt het mogelijke effect van *transitional-justice*processen en mechanismen sterk verband met de wederopbouw en de mate van ontwikkeling van een land. Ten eerste is stabiliteit, geschapen door het leger, de politie en de veiligheidsdiensten, een preconditione voor het succesvol functioneren van *transitional-justicemechanismen*. Dit moet gepaard gaan met de opbouw van de rechtsstaat. Daarnaast zijn er de eerste levensbehoeften als voedsel en onderdak en toegang tot voorzieningen als water, gezondheidszorg en scholing.⁴⁴ Onderzoek laat zien hoe de meest betrokkenen deze

44 Zie: Ashdown, P. (2007), *Swords and ploughshares, Bringing Peace to the 21st century*. London: Weidenfeld & Nicolson. Ashdown stelt dat voor een succesvol wederopbouwproces achtereenvolgens van belang zijn: veiligheid/*human security*; opbouw van de rechtsstaat; economische ontwikkeling; en verkiezingen (liefst zo laat mogelijk, als aan de overige voorwaarden enigszins is voldaan).

zaken als prioritair zien.⁴⁵ Pas als de bevolking hiervan is voorzien, komt er meer aandacht voor andere prioriteiten waaronder het afrekenen en verwerken van een verleden van internationale misdrijven en mensenrechtenschendingen. Naast herstelmaatregelen, kunnen ook andere *transitional-justicemechanismen* een directe bijdrage leveren aan wederopbouw;⁴⁶ zo ondervond de Rwandese ontwikkeling na de genocide van 1994 hinder van het feit dat meer dan honderdduizend verdachten in de gevangenis vastzaten. In de *gacaca* kregen zij later taakstraffen opgelegd als het helpen herstellen van het wegennet of van verwoeste huizen.

Cruciaal is in dit verband dat economische, sociale en culturele rechten een integraal onderdeel zijn van *transitional-justicemechanismen*; herstelmaatregelen kunnen gericht zijn op het recht op onderwijs, gezondheidszorg of huisvesting.

III.1.5 De mogelijkheid en noodzaak tot temporiseren

Het (voor zover mogelijk) verwerken van leed duurt, zoals wij ook in Nederland weten, generaties. De gevoeligheid van discussies rondom de Tweede Wereldoorlog en het koloniale verleden van Nederland geldt als voorbeeld. Zoals hierboven betoogd, zijn er tijdens een periode van transitie verschillende prioriteiten, met stabiliteit, opbouw van de rechtsstaat, en sociaal-economisch herstel voorop. Terwijl een regering zich snel genoodzaakt zal voelen om op korte termijn aandacht te schenken aan het verleden – al is het maar om bijltjesdag te voorkomen – is er vaak ook een noodzaak tot temporisering. *Transitional-justiceprocessen* en -mechanismen vereisen nu eenmaal een mate van politieke en sociale consensus en institutionele capaciteit die onontbeerlijk zijn voor hun uiteindelijke succes. Dit kan tot gevolg hebben dat het opportuun lijkt om bijvoorbeeld niet direct tot strafrechtelijke vervolging over te gaan. Het is, met andere woorden, voor het succes van het proces van *transitional justice* essentieel om aandacht te besteden aan de volgorde ('*sequencing*') waarin de verschillende mechanismen worden toegepast.

Zo is in Afghanistan besloten om een aantal krijgsheren die vermoedelijk betrokken waren bij internationale misdrijven en andere mensenrechtenschendingen, deel te laten uitmaken van regering en parlement. Betrokkenen meenden dat een andere oplossing ten koste zou gaan van de stabiliteit. Tegelijkertijd groeit de kritiek op de amnestiewetgeving, de roep om '*vetting*' van politieke en ambtelijke benoemingen en om transparante aanstellingsprocedures op basis van verdienste. Het implementeren van *transitional-justiceprocedures* tegen schenders van zware misdrijven werd in eerste instantie niet nodig geacht, maar deze aanpak bleek uiteindelijk geen duurzame stabiliteit op te leveren.

Teveel tijd tussen grootschalige misdrijven en *transitional justice* is dan ook onwenselijk. Uit de ervaringen in Chili en Spanje blijkt dat een gewelddadig verleden – in beide

45 Zie Uvin, P. and Mironko, C. (2003), 'Western and local approaches to justice in Rwanda', in *Global Governance* (2), pp. 219-231; Stover, E. and Weinstein, M. (eds.) (2004), *My Neighbor My Enemy: Justice and Community in the Aftermath of Mass Atrocity*. Cambridge: Cambridge University Press; Hovil, L. and Lomo, Z. (2005), 'Whose justice? Perceptions of Uganda's Amnesty Act 2000: the potential for conflict resolution and long-term reconciliation', *Refugee Law Project Working Papers* (Kampala 2005), RLP, p. 32.

46 In dit advies wordt onder wederopbouw verstaan 'de fysieke, economische, sociale en politieke ontwikkeling van een bepaald gebied na beëindiging van een gewapend conflict.' Zie: ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Economische Zaken, *Notitie Wederopbouw na Gewapend Conflict*, september 2005, p. 14, zie: <<http://www.minbuza.nl>>.

gevallen onder een dictatoriaal bewind, van Pinochet c.q. Franco – ook decennia later nog vraagt om het afleggen van rekenschap. Dit geldt ook voor Cambodja en Suriname. Het uitblijven van daadwerkelijke berechting, maakt dat de samenleving langdurig en ernstig getraumatiseerd blijft door het verleden, dat de vervolging – zoals in Cambodja – nog maar enkelen kan betreffen en dat de bewijsvoering veel moeilijker is. Al met al is temporisering en het verbinden van *transitional justice* aan bredere processen van sociaal-economische wederopbouw weliswaar cruciaal, maar is de ideale vorm sterk contextgebonden.

Overigens blijkt vaak pas op de (zeer) lange termijn welke doelen bepaalde *transitional-justicemechanismen* hebben gediend. Zo geldt de bijdrage aan de geschiedschrijving tegenwoordig als belangrijke verdienste van de Neurenberg- en Tokio-Tribunalen; met het in deze tribunalen aangevoerde bewijs kan de ontkenning van de Holocaust op feitelijke gronden worden ontkracht.

III.1.6 Het belang van lokale legitimiteit

Een cruciale voorwaarde voor het welslagen van *transitional-justicemechanismen*, langs welke lat ook gemeten, is legitimiteit. Juist mechanismen en processen die de brede steun van verschillende bevolkingsgroepen genieten, geven het gevoel dat daadwerkelijk recht is gedaan aan het verleden en dragen daarmee bij aan het doorbreken van de cultuur van straffeloosheid en de totstandkoming van duurzame vrede.

Het is om deze reden dat wetenschappers en beleidsmakers in toenemende mate onderzoek doen naar de lokale percepties op het gebied van *transitional justice*. Dergelijke studies zijn methodologisch niet onproblematisch. Zo bleek uit een onderzoek in Noord-Oeganda in 2007 dat ongeveer de helft van de respondenten wel waarde hechtte aan lokale gebruiken en rituelen als onderdeel van het *transitional-justice* proces, dat nog meer mensen de voorkeur gaven aan het Strafhof als mechanisme voor vervolging, maar vooral dat veel respondenten niet wisten wat dat Strafhof eigenlijk inhield.⁴⁷ Voorkeuren zijn uiteraard afhankelijk van kennis en kunnen fluctueren met de tijd.

Toch valt uit dergelijke onderzoeken wel degelijk iets te leren. Ten eerste is dit hoezeer lokale voorkeuren kunnen verschillen. Onderstaande tabel geeft bijvoorbeeld de resultaten weer van een onderzoek dat het Internationale Rode Kruis in 1999 uitvoerde. Over de vraag waar en door wie oorlogsmisdadigers berecht zouden moeten worden, dachten respondenten in verschillende landen heel anders.

47 Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat een behoorlijk aantal van de respondenten nog nooit van het ICC hadden gehoord, er enigszins positief tegenover stonden, maar geen realistisch beeld hadden over wat het voor ze kon doen in termen van vervolging. Men maakte zich zorgen over de gevolgen van de aanklachten tegen vijf leiders van de *Lord Resistance Army* (LRA) en de vredesonderhandelingen.

Wie zou oorlogsmisdadigers moeten vervolgen?

	Totaal	Colombia	El Salvador	Filippijnen	Georgië	Abchazië	Afghanistan	Cambodja
Internationaal Strafhof	36%	23%	34%	10%	16%	14%	11%	54%
Eigen regering	24%	45%	27%	41%	37%	34%	34%	8%
Eigen rechtbanken	19%	15%	18%	31%	9%	15%	34%	33%
Militairen	7%	3%	7%	5%	19%	17%	2%	0%
Eigen politieke leiders	5%	2%	2%	6%	8%	12%	6%	2%
Burgerbevolking	2%	3%	4%	3%	4%	4%	3%	1%
Anderen	2%	1%	1%		1%	0%	4%	0%
Geen idee	4%	7%	6%	2%	6%	4%	4%	2%

	Totaal	Bosnië-H	Libanon	Israël	Palestijnen	Somalië	Zuid-Afrika	Nigeria
Internationaal Strafhof	36%	61%	43%	30%	76%	37%	38%	52%
Eigen regering	24%	6%	29%	12%	3%	9%	30%	13%
Eigen rechtbanken	19%	11%	15%	23%	1%	30%	12%	9%
Militairen	7%	2%	6%	20%	4%	5%	11%	19%
Eigen politieke leiders	5%	11%	4%	1%	2%	4%	2%	1%
Burgerbevolking	2%	1%	0%			3%	3%	1%
Anderen	2%	5%	1%	11%	4%	3%	1%	0%
Geen idee	4%	4%	2%	3%	2%	10%	3%	4%

Bron: ICRC (1999). *The People on War Report*, Geneva: International Red Cross, pp. 47-48.

De grote verschillen in voorkeuren zijn vermoedelijk te verklaren door het – al dan niet autoritaire – karakter van de staat en de ervaringen van de ondervraagden met verschillende instituties. Uit andere studies blijkt hoezeer de perceptie van de internationale gemeenschap de waardering voor internationale tribunalen kleurt; zo komt het ICTY uit diverse studies in Servië, Bosnië en Herzegovina en Kroatië naar voren als een politiek tribunaal dat overwinnaarsrecht belichaamt.⁴⁸ Uit recent onderzoek in Oost-Congo bleek dat de meerderheid van de bevolking (51 procent) vertrouwen heeft in het nationale rechtssysteem om gerechtigheid te verwezenlijken, gevolgd door het ICC (26 procent), militaire rechtbanken (15 procent) en traditionele mechanismen (15 procent). Ondanks het vertrouwen in nationale instituties, gaf men hier ook blijk van een sterke wens tot steun van de internationale gemeenschap bij nationale vervolgingen (82 procent).⁴⁹

Empirisch onderzoek naar legitimiteit laat niet alleen zien hoezeer de mate van legitimiteit kan fluctueren, maar ook welke elementen bijdragen aan de vergroting van legitimiteit.⁵⁰ Zo geldt aan de 'input'-zijde dat het van belang is om zoveel mogelijk belanghebbenden te betrekken bij de vormgeving van *transitional-justicemechanismen*. Een mechanisme – of het nu gaat om een tribunaal of een waarheidscommissie – kan ook door de 'output' legitimiteit verwerven; door het in hoog tempo berechten van verdachten, door verdachten van alle strijdende partijen gelijk te behandelen. Ook het vertrouwen in

48 Fletcher, L.E. & Weinstein, H. (2004), 'A world Unto Itself? The application of International Justice in Former Yugoslavia' in Stover, E. & Weinstein, H.M. (eds.) (2004), *My Neighbor, My Enemy: Justice and Community in the Aftermath of Mass Atrocity*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 29-49.

49 Human Rights Center, Payson Center, International Centre for Transitional Justice (2008). 'Living with fear: A Population-Based Survey on Attitudes about Peace, Justice, and Social Reconstruction in Eastern Democratic Republic of Congo', zie: <<http://www.ictj.org>>.

50 Oomen, B. (2008). 'Justice mechanisms and the question of legitimacy: the example of Rwanda's multi-layered justice mechanisms', in Ambos, K. et al. (2008), *Building a Future on Peace and Justice*. Berlin: Springer Berlin Heidelberg, p. 175.

de *demos*, de gemeenschap verantwoordelijk voor de rechtspleging – de internationale gemeenschap, de nationale staat, de lokale gemeenschap – bepaalt de legitimiteit van de ingestelde processen. Naast dit alles zijn open en transparante procedures, bij voorkeur in voor grote bevolkingsgroepen begrijpelijke taal, van belang. Ook het aansluiten bij religieuze en culturele tradities kan, onder sommige omstandigheden, legitimiteit vergroten – indien dit gebeurt vanuit gelijkheidsprincipes en niet nadelig uitpakt voor vrouwen of andere deelgroeperingen. De wijze waarop Aartsbisschop Desmond Tutu sessies van de Zuid-Afrikaanse Waarheidscommissie opende met het aansteken van een kaars en een gebed, is hiervan een voorbeeld.

Legitimiteit, kortom, is geen gegeven, maar een proces. Consultatie en *output* dragen hieraan bij, net als het vertrouwen in de gemeenschap die het voortouw neemt in de berechting, of dit nu de internationale gemeenschap, de natiestaat of de lokale gemeenschap is. Daarnaast is communicatie over de doelstellingen en processen van *transitional justice* van groot belang bij het vergroten van legitimiteit. Radioprogramma's kunnen hieraan bijvoorbeeld een belangrijke bijdrage leveren.

III.1.7 De rol van de internationale gemeenschap

De aard van de hier besproken misdrijven en het proces van voortschrijdende globalisering, hebben ertoe geleid dat vrijwel ieder proces van *transitional justice* zo niet geëntameerd, dan wel gefinancierd of op de voet gevolgd wordt door 'de internationale gemeenschap'. Nationale en internationale NGO's benadrukken het tegengaan van straffeloosheid, of juist het belang van verzoening. Donoren, in bi- of multilateraal verband, denken mee over en dragen bij aan processen van *transitional justice*. Dit samenspel van internationale organisaties, staten en NGO's heeft enerzijds de dynamiek geschapen die *transitional justice* als rechtsgebied vooruit geholpen heeft. Zonder NGO's bijvoorbeeld, was het Statuut van Rome waarschijnlijk niet aangenomen. Anderzijds is het belang van afstemming en coördinatie ook evident. Dit geldt zeker voor de inzet van de donorgemeenschap; zowel de afstemming binnen overheden als tussen overheden onderling en tussen overheden en private donoren is van belang. De Europese Unie zou hierbij ook een rol kunnen spelen.⁵¹

Ervan uitgaande dat *transitional justice* gericht is op het tot stand brengen van rechtvaardiger samenlevingen, is het bovendien zaak dat de internationale gemeenschap zich niet uitsluitend richt op de misdrijven die het gevolg zijn van conflicten, maar ook op de factoren die bijdragen aan deze conflicten. Deze zijn veelal grensoverschrijdend en behoeven dus ook internationale aandacht. Te denken valt bijvoorbeeld aan wapenleveranties, het uitspelen van economische belangen, en het weinig transparant opereren van buitenlandse bedrijven ter plaatse – dit kan ook Nederlandse bedrijven betreffen. Indien deze factoren buiten beschouwing blijven, blijft het zogezegd dweilen met de kraan open en zal zelfs indien zich een proces van *transitional justice* heeft voltrokken, de kans groot zijn dat het land in kwestie weer terugvalt in dezelfde situatie als voorheen. Bovendien spreekt het voor zich dat het verreweg de voorkeur verdient om conflicten – en de hieruit voortvloeiende noodzaak tot *transitional justice* – waar mogelijk te voorkomen, hetgeen wederom een reden vormt om aan bovenstaande factoren zoveel mogelijk aandacht te schenken.

Concluderend: in algemene zin zullen juist mechanismen en processen die zijn ingebed in het bredere proces van de totstandkoming van vrede en sociaal-economische wederopbouw, een optimale bijdrage aan duurzame vrede kunnen leveren. Zo draagt *transitional*

51. De AIV is voornemens in de nabije toekomst een advies uit te brengen over het mensenrechtenbeleid van de Europese Unie, waarin ook aandacht aan dit onderwerp besteed zal worden.

justice idealiter bij aan de opbouw van de rechtsstaat en de totstandkoming van een mensenrechtencultuur. Het expliciet betrekken van vrouwen en kwetsbare groepen bij zowel vredesonderhandelingen als processen van *transitional justice* is van groot belang, net als aandacht voor traumaverwerking en oog voor de factor tijd. Daarnaast blijkt lokale legitimiteit een cruciaal element in het slaan van de brug tussen bijvoorbeeld berechting en duurzame vrede. Dit alles pleit voor een contextgebonden benadering. De internationale gemeenschap kan bij dit alles een constructieve rol spelen, mits er gecoördineerd wordt opgetreden en ook aan de onderliggende oorzaken van conflicten aandacht wordt besteed.

III.2 De verschillende mechanismen nader bezien

Transitional justice omvat in essentie een combinatie van mechanismen en van doelstellingen; een goed voorbeeld hiervan is het *Action Plan on Peace, Reconciliation and Justice in Afghanistan* van 2005. Ook is wat werkt – al is het maar in de ogen van betrokkenen – contextafhankelijk. Toch is het, op basis van de opgedane ervaringen, mogelijk om een aantal meer algemene uitspraken te doen over de wijze waarop (naast de omstandigheden waaronder) vervolgingen, waarheidscommissies, amnestieregelingen, lokale mechanismen, herstelmaatregelen en institutionele hervormingen bij kunnen dragen aan grote doelen als duurzame vrede. Hierbij staat voorop dat gebleken is dat een geïntegreerde benadering in de praktijk vaak het beste werkt; het gebruik van diverse mechanismen in aanvulling op elkaar.

III.2.1 Vervolgingen

In hoeverre en hoe draagt de strafrechtspleging, zoals omschreven in paragraaf II.3, nu bij aan het bredere scala van doelstellingen van *transitional justice*? Voor alle vormen van strafrechtspleging lijkt te gelden dat de legitimiteit van de processen, en daarmee hun bijdrage aan duurzame vrede, groter is naarmate meer partijen betrokken zijn bij het opzetten van de instituties, zij iedere schijn van partijdigheid weten te vermijden, garant staan voor toegankelijke, tijdige en betaalbare rechtspleging en zorgdragen voor heldere communicatie over de doelstellingen en uitkomsten. Dergelijke rechtspleging is in veel landen nauwelijks voorhanden; in onder andere voormalig Joegoslavië, Oost-Timor, Afghanistan, Peru, Tsjaad, Oeganda en de Democratische Republiek Congo blijkt hoezeer zij die de meeste verantwoordelijkheid dragen vaak de dans ontspringen: de straffeloosheidskloof.

Met betrekking tot internationale tribunalen, nationale rechtbanken en vervolgingen in derde landen kan het volgende worden opgemerkt. Het aantal internationale tribunalen heeft de afgelopen jaren een grote vlucht genomen: de ad-hoctribunalen voor het voormalig Joegoslavië, Rwanda en Libanon; de hybride tribunalen van Sierra Leone, Kosovo, Oost-Timor, Cambodja en Bosnië en Herzegovina, het Speciale Tribunaal voor Irak en het Strafhof.⁵² Wat de hybride tribunalen betreft, is hierboven al gewezen op het belang van capaciteitsopbouw. Welk type tribunaal de voorkeur heeft hangt af van de context; in Cambodja bleken slachtoffers uit angst voor corruptie vooral vertrouwen te hebben in internationale rechtspleging, in de voormalige Balkan bestond grote weerstand tegen het Joegoslavië Tribunaal. Duidelijk is wel dat juist ten aanzien van de ad-hoctribunalen vaak (te) hoge verwachtingen worden gewekt (niet alleen inzake de strafrechtspleging maar bijvoorbeeld ook herstel voor slachtoffers), die in de praktijk moeilijk waargemaakt kunnen worden. Dit pleit voor adequate informatievoorziening over de doelstellingen en werkwijze

52 Zie voor een overzicht van internationale tribunale: zie: bijlage II.

van deze tribunalen, met name gericht op de bevolking van de betreffende landen.

Een belangrijk aspect van internationale processen is hun invloed op nationale strafrechtspleging. De oprichting van het Strafhof heeft vele landen, waaronder Nederland, ertoe aangezet om de nationale wetgeving aan te passen om de eigen berechting van internationale misdrijven mogelijk te maken, dan wel sterker te verankeren. Toch is op dit gebied nog veel werk nodig: tijdens de laatste vergadering van ICC-lidstaten bleek dat van de 108 landen die het Statuut van Rome ratificeerden, 20 procent volledig overging tot implementatie in nationale wetgeving, 30 procent dit deels deed en 50 procent in het geheel niet. Dit gebrek aan implementatie leidt in de eerste plaats tot gebrek aan coöperatie van staten met het ICC. Daarnaast maakt het dat vele verdachten van internationale misdrijven in het land zelf niet berecht worden, terwijl de rol van het ICC complementair is en moet blijven. Juist de nationale strafrechtspleging krijgt in de discussie over *transitional justice* vaak te weinig aandacht. Tot slot heeft dit gebrek aan implementatie gevolgen voor wat derde staten kunnen doen: vaak ontbreekt de nodige jurisdictie met betrekking tot internationale misdrijven, zijn de desbetreffende delicten niet in de nationale wetgeving gekwalificeerd en ontbreken procedures voor de vervolging van niet-onderdanen en de bescherming van getuigen en slachtoffers.

Idealiter leiden vervolgingen in derde landen tot stappen gericht op onderzoek en vervolging in de staat waar de misdrijven hebben plaatsgevonden, zoals in het geval van Pinochet. Dit heeft in het algemeen ook de voorkeur; slachtoffers kunnen dan immers zelf rechtstreeks vaststellen dat recht gedaan wordt. Dit vergemakkelijkt weer de verzoening, maar is ook wenselijk vanuit het oogpunt van de bewijsvoering. Het bewijsmateriaal en de getuigen zijn immers veel vaker voorhanden in de territoriale staat.

III.2.2 *Waarheidscommissies*

'Alleen de waarheid maakt ons vrij,' zo afficheerde de Zuid-Afrikaanse Waarheids- en Verzoeningscommissie haar activiteiten. In navolging van Latijns-Amerikaanse landen als Argentinië, Uruguay en Brazilië, zijn in de afgelopen decennia in totaal in 28 landen waarheids- en/of verzoeningscommissies in het leven geroepen. Hoewel er tussen deze commissies grote verschillen bestaan, richten zij zich in algemene zin meer op slachtoffers dan op individuele verdachten. Soms beogen ze verzoening, maar altijd gaat het om het verzamelen van zoveel mogelijk feitelijke informatie om daarmee de gebeurtenissen in sociaal-politiek en historisch perspectief te plaatsen.

Dit laatste is uiteraard een bij uitstek politiek proces; net zoals het onmogelijk is om te komen tot definitieve geschiedschrijving, zo valt 'de waarheid' niet vast te leggen. Als voorbeeld geldt de Nederlandse discussie over de rol van Nederlandse VN-troepen ('*Dutchbat*') gedurende de massamoord in juli 1995 op ten minste 7000 mannen uit Srebrenica. De visie van de (familie van) slachtoffers, het historisch onderzoeksrapport van het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie en de politieke lezing naar aanleiding van de parlementaire enquête lopen bijvoorbeeld sterk uiteen. Ook binnen Waarheidscommissies strijden verschillende herinneringen en versies van het gebeurde om voorrang en is het eindverslag vaak een politiek compromis, onderhandeld binnen deze specifieke institutionele context. Het is juist ook om deze reden belangrijk om zo expliciet de ervaringen van vrouwen, kinderen en minderheden te horen, op te tekenen en recht te doen. Daarnaast is het ook hier van belang aan te sluiten bij de culturele context en ideeën over (collectieve) schuld, schaamte, boete en biechten.

Uit de ruime ervaring op dit gebied blijkt welke institutionele kenmerken van belang zijn. Zo zijn brede maatschappelijke betrokkenheid bij de vormgeving en ondersteuning door

alle politieke actoren – met name de autoriteiten – cruciale voorwaarden voor succes. Bovendien is het van belang dat, naast politiek verantwoordelijken, ook kerken, de rechterlijke macht, de ambtenarij en andere relevante maatschappelijke actoren tegen het licht kunnen worden gehouden. Daarnaast behoeft het mandaat van waarheidscommissies aandacht: is er sprake van een ruim mandaat met quasi-juridische bevoegdheden, mag de commissie ook kijken naar de onderliggende oorzaken van het conflict, zijn er genoeg middelen en zijn de processen transparant? De bescherming van getuigen en slachtoffers vraagt aandacht, net als de samenstelling van de commissie: integriteit, ervaring en onafhankelijkheid zijn cruciaal. Ook hier geldt dat legitimiteit belangrijk is, maar niet gegeven; zij wordt verworven door middel van heldere communicatie en zichtbare resultaten.

Terwijl de vooronderstelling vaak is dat waarheidscommissies bijdragen aan duurzame vrede, sociale reconstructie en verzoening, is dit op basis van empirisch onderzoek lastig te onderbouwen. Zo suggereert een onderzoek onder oorlogsslachtoffers uit de Democratische Republiek Congo, Bosnië en Herzegovina, Kosovo, Kroatië, Macedonië, Servië en Montenegro, Israël, de Palestijnse gebieden, Cambodja, Afghanistan, de Filipijnen en Soedan, dat betrokkenen weliswaar openstaan voor waarheidsvinding, maar dat er een gebrek is aan kennis over dit type *transitional-justice* maatregel en dat de mate van betrokkenheid varieert.⁵³ Over het algemeen zal ook deze vorm van *transitional justice* complementair moeten zijn aan andere mechanismen, en is bijvoorbeeld de aansluiting bij het strafproces van groot belang. Kan, bijvoorbeeld, een getuigenis voor een waarheidscommissie later ook gebruikt worden in een strafproces? En hoe om te gaan met het verzoek van een waarheids- en verzoeningscommissie om een verdachte in een strafproces te horen, zoals gebeurde in het geval van Charles Taylor?

III.2.3 Amnestieregelingen

Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn wereldwijd 420 amnestieprocessen in gang gezet, waarvan 66 tussen 2001 en 2005.⁵⁴ Vaak spelen dergelijke processen een rol in vredesonderhandelingen; amnestie geldt dan als de prijs voor duurzame vrede, of in ieder geval stabiliteit. In hoofdstuk II werd reeds ingegaan op de rechtmatigheid van amnestieën. De vraag is daarnaast of amnestieën ook beschouwd kunnen worden als een vorm van gerechtigheid en recht doen aan de behoefte van slachtoffers aan vergelding.

Onderzoek uit onder andere Zuid-Afrika laat zien dat veel slachtoffers amnestieregelingen die de nadruk leggen op verzoening als toereikend ervaren.⁵⁵ De Zuid-Afrikaanse Waarheidscommissie kon onder voorwaarden individuele amnestie verlenen in ruil voor een bekentenis van een dader van mensenrechtenschendingen. In dit geval was er dus wel sprake van een combinatie van *transitional-juisticemechanismen*: een waarheids- en verzoeningcommissie en daaraan gekoppeld een officiële amnestieregeling. Ondanks het

53 Kiza, E., Rathgeber, C. & Holger-Rohne, C. (2006), *Victims of War: An Empirical Study on War Victimization and Victims Attitudes towards Addressing Atrocities*. Freiburg: Max-Planck-Institut für Ausländisches und International Strafrecht, pp. 106-108.

54 Mallinder, L. (2007), 'Can Amnesties and International Justice be Reconciled', in *The International Journal of Transitional Justice* Vol. 1, No. 1, pp. 208-219.

55 Gibson, J. (2007), 'The Truth About Truth and Reconciliation in South Africa', in *International Political Science Review*, Vol. 26, No. 4, pp. 341-361.

feit dat er veel publieke steun was voor deze *transitional-justice*optie, leidde deze ook tot teleurstellingen: slechts een beperkt aantal slachtoffers ontving schadevergoeding, in sommige gevallen werkte getuigen voor de waarheidscommissie opnieuw traumatiserend en het herstel van vertrouwen in de rechtsstaat is bescheiden geweest.

Bij empirisch onderzoek naar amnestieverlening in Afghanistan, gedaan na de val van de Taliban in 2005, bleek dat een meerderheid (61 procent) van de geraadpleegde Afghanen tegenstander was van amnestieverlening aan mensen die opbiechtten misdrijven te hebben begaan.⁵⁶ Opvallend waren de aanzienlijke verschillen tussen regio's. Niettegenstaande felle kritiek is, in 2007, een wet op nationale verzoening (*Charter on National Reconciliation and Co-existence*) aangenomen met verstrekende amnestiebepalingen.⁵⁷ Dit valt met name te verklaren op basis van het feit dat veel verdachten van oorlogsmisdrijven zitting hadden in het Parlement en zodoende een evident belang hadden bij deze wet.

Algemeen geldt dus dat amnestieregelingen weliswaar soms op nationaal niveau nodig kunnen worden geacht om stabiliteit te garanderen, maar dat de bijdrage aan gerechtigheid en daarmee duurzame vrede sterk afhangt van de vormgeving.

III.2.4 Lokale mechanismen

In de afgelopen jaren kreeg lokale rechtspleging als vorm van *transitional justice* expliciet de aandacht, van de Oost-Timorese *Community Reconciliation Processes Program* tot de *basigantahe* in Burundi. Hier berechten, bijvoorbeeld, dorpingen elkaar tijdens processen die de nadruk leggen op verzoening en die – zij het vaak losjes – geënt zijn op de lokale tradities.⁵⁸ Hoewel het ook hier lastig generaliseren is, blijkt uit onderzoek wel dat veel betrokkenen positief staan tegenover deze rechtsvorm, en dat de voordelen opwegen tegen de – vaak grote – nadelen. De voordelen zijn met name de directe betrokkenheid bij de processen, de laagdrempeligheid en de vertrouwdheid van de procedures. Ook kunnen lokale tribunalen veel meer zaken aan dan de nationale rechtbanken. De nadelen betreffen vooral het patriarchale karakter van traditionele rechtspleging, waarbinnen mannelijk leiderschap doorgaans centraal staat, en waardoor grote groepen als jongeren en vrouwen (wederom) benadeeld worden. Bovendien krijgen dergelijke processen in de lokale context vaak een zwaar beladen politieke dimensie en kunnen ze leiden tot wraakneming tegen getuigen.

Algemeen geldt dat de toegevoegde waarde van traditionele rechtspleging vooral ligt in het aansprakelijk houden van verdachten die relatief weinig verantwoordelijkheid droegen en in de potentiële bijdrage aan verzoening en sociale reconstructie op lokaal niveau. Wel is het van belang te beseffen dat 'traditioneel' in dit verband niet impliceert dat teruggevallen moet worden op bestaande machtsverhoudingen. Juist bij dit type rechtspraak is het van belang dat ook ervaren vrouwen en leden uit minderheidsgroeperingen

56 AIHRC (2005), *A Call for Justice: A National Consultation on Past Human Rights Violations in Afghanistan*. Kabul: Afghan Independent Human Right Commission, pp. 20-21.

57 De wet werd aangenomen in de Wolesi Jirga (Lower House) in januari 2007 en in de Meshrano Jirga (Upper House) op 20 februari 2007.

58 Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat mechanismen soms worden aangemerkt als traditioneel en gericht op verzoening, terwijl deze in de praktijk zijn veranderd en niet meer beantwoorden aan de oorspronkelijke kenmerken. De gacaca-rechtbanken in Rwanda zijn inmiddels bijvoorbeeld echte rechtbanken geworden, die niet meer overeenkomen met de klassieke vormen van conflictbeslechting.

een rol spelen. Op die wijze kan dit het begin zijn van *transformative* in plaats van *traditional justice*.

III.2.5 Herstelmaatregelen

Als er één vorm van *transitional justice* naar de mening van de meest betrokkenen te weinig aandacht krijgt, dan zijn het wel de herstelmaatregelen. *Justice* behelst, zoals gezegd, ook sociaal-economische gerechtigheid en slachtoffers vinden vaak de teruggave van eigendom en andere materiële en symbolische vormen van erkenning van het ondergane leed, nog belangrijker dan het afleggen van rekenschap.

In hoofdstuk II is reeds ingegaan op de rechten tot genoegdoening die slachtoffers van internationale misdrijven hebben, op de mogelijkheden voor compensatie als onderdeel van strafrechtelijke of civielrechtelijke procedures, en op het belang van collectieve herstelprogramma's.

Herstelmaatregelen kunnen niet alleen allerlei vormen aannemen, maar vinden ook op verschillende manieren institutionele inbedding. Soms vormen afspraken op dit gebied onderdeel van de vredesakkoorden, later uit te werken in wetgeving of beleid. Soms voorziet specifieke wetgeving of beleid in de mogelijkheden tot herstel. Andere landen roepen een speciale commissie in het leven. Ook betreffen herstelmaatregelen vaak een specifiek onderwerp, zoals eigendom. Zo voorzag het Dayton Akkoord in teruggave van huizen via specifieke wetgeving en een Commissie die toezag op de claims inzake het onroerend goed van ontheemden en vluchtelingen. Het *Property Law Implementation Plan* zag toe op de daadwerkelijke implementatie. Ook kunnen andere *transitional-justicemechanismen* voorzien in herstel, zoals via het ICC slachtofferfonds of in El Salvador, waar de waarheidscommissie aanbevelingen deed voor symbolische en materiële maatregelen.

Dát betrokkenen herstel belangrijk vinden, blijkt uit onderzoek. Welke vormen van herstel zij prefereren varieert nogal. Een, overigens niet representatief, onderzoek uitgevoerd onder 1114 oorlogsslachtoffers in 11 landen liet zien dat er sterke regionale verschillen waren, waarbij de gemiddelde voorkeur uitging naar geldbetaling (42 procent, mensen konden meerdere antwoorden geven), herdenkingsmonumenten voor slachtoffers (29 procent), het gebeurde vergeten (24 procent), excuses van de daders (22 procent), excuses van een officiële vertegenwoordiger (19 procent) of iets anders; zo gaf gemiddeld 3 procent aan liever vervolgingen te zien.⁵⁹ Ter indicatie van de regionale variatie: in de Democratische Republiek Congo en Kosovo vonden slachtoffers materiële compensatie minder belangrijk. In Israël, Cambodja en Kroatië bestond bovengemiddelde behoefte aan een herdenkingsmonument, terwijl Afghanistan en Filippijnen dit minder belangrijk vonden. Terwijl 62 procent van de Soedanezen graag excuses zag, gold dit maar voor 11 procent van de Cambodjanen. In Kosovo wilde 31 procent van de mensen graag excuses van een formele vertegenwoordiger. Dit alles pleit nogmaals voor contextgebonden keuzes, en voor het insluiten van de specifieke behoeften van vaak vergeten groepen als vrouwen, jongeren en etnische en religieuze minderheden.

Het gevaar van individuele maatregelen is dat zij spanningen op gemeenschapsniveau met zich meebrengen, zeker wanneer de perceptie bestaat dat een bepaalde groep een

59 Kiza, E., Rathgeber, C. & Holger-Rohne, C. (2006), *Victims of War: An Empirical Study on War-Victimization and Victims' Attitudes towards Addressing Atrocities*. Freiburg: Max-Planck-Institut für Ausländisches und International Strafrecht, pp. 117-122.

voorkeursbehandeling krijgt. Bij de bespreking van het juridisch kader pleitten de AIV/CAVV al voor meer aandacht voor collectieve herstelprogramma's en *mass claims*, waarbinnen de situatie van specifieke groepen slachtoffers (zoals vrouwen, kinderen, minderheden en gehandicapten) wel duidelijk geadresseerd wordt. Daarnaast doen donoren er verstandig aan om – ook vanuit de ratio van *transitional justice* – bij te dragen aan wederopbouw en collectieve ontwikkelingsprogramma's: een nieuwe school in plaats van individuele compensatie.

Al met al vraagt juist dit mechanisme, zeker vanuit het perspectief van de slachtoffers, voldoende en geïnformeerde aandacht. Dit is des te meer het geval, daar juist op dit gebied beloften gemaakt door de betrokken staten en internationale actoren vaak weinig nakoming vinden: de grif toegezegde slachtofferfondsen blijven leeg, de prachtige wetgeving ontbeert implementatie. Een bijdrage aan schadefondsen zoals die in Sierra Leone en van het ICC is dan, vanuit het oogpunt van *transitional justice*, gewenst en effectief. Vaak valt de huiver op dit gebied te verklaren uit het feit dat regeringen vrezen dat het compenseren van slachtoffers een schuldbekentenis inhoudt.

III.2.6 Institutionele hervormingen

Het doel van institutionele hervorming is om door middel van speciaal ontworpen wetten, programma's en/of commissies op nationaal of lokaal niveau het staatsapparaat door te lichten, ambtenaren ter verantwoording te roepen en het vertrouwen van de lokale bevolking in staatsorganen te herstellen en daarmee voorwaarden te scheppen die herhaling van het geleden onrecht moeten voorkomen. Hervormingen kunnen ook private instellingen betreffen die relevant zijn voor de inbedding van de normen en waarden van een rechtsstaat, zoals de media of het onderwijs.

Tot institutionele hervormingen gericht op het voorkomen van herhaling van het geleden onrecht, behoren maatregelen tot een zodanige inrichting van overheidsinstellingen dat zij grotere waarborgen bieden voor de instandhouding van de rechtsstaat en de bescherming van de rechten van de mens. Dergelijke maatregelen, zoals ook aanbevolen in de VN *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*⁶⁰ (Van Boven/Bassiouni Principes) en in de *Impunity Principles*⁶¹ (Joinet-Orentlicher Principes), kunnen van velerlei aard zijn en dienen het vertrouwen in de rechtshandhaving in de toekomst te versterken. Zij betreffen onder meer een doelmatige burgercontrole over het militaire apparaat en de veiligheidsdiensten; versterking van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht; bescherming van personen werkzaam in de gezondheidszorg, medische en juridische professies en mensenrechtenverdedigers; educatie op het gebied van mensenrechten en het internationale humanitaire recht, in het bijzonder met betrekking tot militair personeel en bewakers van openbare orde en veiligheid; en herziening van wetgeving die heeft bijgedragen tot structuren en praktijken van ernstig onrecht.

Voor institutionele hervormingen die werden doorgevoerd in Centraal- en Oost-Europa na de val van de muur in 1989, wordt veelal de term '*lustration*' gebruikt. Hiermee wordt bedoeld op beleid dat erop was gericht om deelname van met name leden of informan-

60 Annex bij UN Doc. A/RES/60/147.

61 UN Economic and Social Council, *Impunity, Report of the independent expert to update the set of principles to combat impunity*, Diane Orentlicher, UN Doc. E/CN.4/2005/102, 18 February 2005.

ten van de veiligheidsdiensten aan het nieuw gevormde overheidsapparaat te beperken.⁶² In Hongarije bijvoorbeeld werd veeleer voor deze vorm van *transitional justice* gekozen dan voor strafrechtelijke vervolging, amnestie of waarheidscommissies. Als reden hiervoor – en voor soortgelijke keuzes in andere Centraal en Oost-Europese landen – wordt wel aangevoerd dat zo'n groot deel van de bevolking betrokken was bij de veiligheidsdiensten, dat het onmogelijk was te beoordelen wie al dan niet als 'schuldig' moesten worden aangemerkt.⁶³ Tsjechië is een ander voorbeeld van een land waarin niet werd gekozen voor juridische procedures, maar voor het weren van voormalige betrokkenen bij de veiligheidsdiensten uit openbare diensten, zoals de hogere ambtenarij, de rechterlijke macht, de veiligheidsdiensten, het leger, de centrale bank, spoorwegen, hoge academische posities, en de publieke media.⁶⁴ Het belangrijkste oogmerk van het 'lustration' proces in Tsjechië was te voorkomen dat de geschiedenis zich zou herhalen.

De wijze waarop een land het staatsapparaat doorlicht en ambtenaren ter verantwoording roept, verschilt per situatie. Bosnië en Herzegovina namen collectieve maatregelen tegen groepen ambtenaren, die dan opnieuw konden solliciteren. In Kroatië, Chili en Mozambique gebeurde niets en in bijvoorbeeld Argentinië vonden dergelijke processen informeel plaats.

De publieke steun voor dergelijke maatregelen varieert nogal. Zo steunde de bevolking in Griekenland, Hongarije, de voormalige Sovjet-Unie en Zuid-Afrika het mechanisme nauwelijks, of waren de gehanteerde criteria omstreden. In Afghanistan en in Kosovo was de steun aanzienlijk; hier vergt de uitvoering wel tijd. Zo zal Afghanistan in 2010 *vetting procedures* en 'merit based' aanstellingen voor de gehele ambtenarij implementeren.⁶⁵ Van belang lijkt, weer, de factor tijd. Snelle ontslagen na de omwenteling staan niet voor legitimiteit op de lange termijn. Zo bestond in Irak initieel veel steun voor de 'de-Ba'aathificatie', maar gold dit proces op termijn als te politiek, te destabiliserend en te massaal. Te lang wachten kan ook niet; in Polen verloor de bevolking om deze reden vertrouwen in het proces. Ook hier geldt het belang van een *gender*-benadering; vrouwen in Irak en Afghanistan hebben als gevolg van institutionele hervormingen hun juridische en sociale positie soms gedeeltelijk zien verslechteren in plaats van verbeteren.

Onder andere op basis van deze ervaringen, stelde de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens in samenwerking met het *International Center for Transitional Justice* richtlijnen op voor de beoordeling van publieke personen tijdens de transitie. Zij raadde aan eerst de situatie realistisch te evalueren, met de nadruk op de wensen van de bevolking, de specifieke sector, de mogelijkheid tot het vervangen, de politieke wil en de mogelijkheid om de processen te combineren met andere institutionele hervormingen.⁶⁶

62 Mayer-Reickh, A. & Greiff, P. de (2007), *Justice as prevention-Vetting public employees in transitional Societies*. New York: International Center for Transitional Justice/Social Science Research Council.

63 Ibid.

64 Central Europe Review (1999), 'Czech Republic: A scorecard for Czech Lustration by K. Williams, October 1999,' zie: <<http://www.ce-review.org>>.

65 Islamic Republic of Afghanistan, Office of the President, 'Five Year Strategic Benchmarks', zie: <<http://www.president.gov.af>>.

66 Office of the UN High Commissioner for Human Rights (2006), *Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Vetting: An Operational Framework*. Geneva: UN, pp. 27-31.

Vervolgens dient de overgangsregering standaarden vast te stellen en een proces te ontwikkelen met fasen als registratie van ‘foute’ ambtenaren, selectie en certificatie. De uitvoerders van dit alles moeten onafhankelijk zijn, genoeg middelen hebben en uiter-aard integer zijn.

III.3 Conclusie

De vraag welke vormen van *transitional justice* empirisch bezien op welke wijze een bijdrage leveren aan duurzame vrede en gerechtigheid, is in het bovenstaande als volgt beantwoord: het gaat om het complex van mechanismen en processen dat het beste aansluit bij het stabiliseren en opnieuw opbouwen van de samenleving en daar ook aan bijdraagt, door aandacht te schenken aan sociaal-economische rechtvaardigheid, de opbouw van de rechtsstaat en het vestigen van een mensenrechtencultuur. Juist vrouwen kunnen hieraan een cruciale bijdrage leveren. Ook aandacht voor kwetsbare groepen en een lokaal perspectief zijn van belang: processen die in brede kring als legitiem worden ervaren, bieden daadwerkelijk het gevoel dat recht is gedaan aan het verleden en dragen daarmee bij aan duurzame vrede. Legitimiteit is geen gegeven, maar een proces, waarbij heldere communicatie, het betrekken van alle *stakeholders* en resultaten van belang zijn. De internationale gemeenschap kan bij dit alles een constructieve rol spelen, mits er gecoördineerd wordt opgetreden en ook aan de onderliggende oorzaken van conflicten aandacht wordt besteed.

De grote doelen van *transitional justice* – gerechtigheid, vrede, verzoening, waarheidsvinding, herstel en het voorkomen van herhaling – vergen een samenspel van mechanismen. Een geïntegreerde benadering is van belang; de verschillende mechanismen vullen elkaar in veel gevallen aan en het ene mechanisme werkt vaak niet afdoende zonder ook andere mechanismen toe te passen. Herstelmaatregelen vormen een vaak vergeten schakel in processen van *transitional justice*. Traditionele rechtbanken *kunnen* legitiem en effectief zijn, maar hiervoor zijn vaak wel hervormingen nodig. Institutionele maatregelen, tot slot, zijn van belang, maar moeten, wanneer het bijvoorbeeld gaat om *vetting*, niet te rigoureuus worden toegepast.

Het belang van legitimiteit naast legaliteit, waar in dit hoofdstuk de aandacht op gevestigd is, heeft ook gevolgen voor het Nederlands beleid. Dit komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

IV Aandachtspunten in het Nederlands beleid

Nederland is op verschillende manieren betrokken bij de mechanismen en processen van *transitional justice*. Het steunde en steunt, in bi- en multilateraal verband, lokale mechanismen, diverse waarheids- en verzoeningscommissies en tribunalen. In het diplomatieke verkeer speelt het onderwerp een rol in onderhandelingen met landen als Servië en Soedan. Daarnaast presenteert Den Haag zich steeds meer als *legal capital of the world*, met het ICJ, ICC en het ICTR, maar ook het proces tegen Charles Taylor – voor een kamer van het Speciaal Tribunaal voor Sierra Leone – en het proces inzake de moord op Rafik Hariri. Omdat het hier gaat om internationale misdrijven, spelen vraagstukken gerelateerd aan *transitional justice* in, bijvoorbeeld, Rwanda en Liberia, ook in Nederland. Tot slot zoekt Nederland vaak ook zelf naar de meest adequate wijze van omgang met het eigen verleden, of het nu gaat om Srebrenica, Suriname, of het oorlogsverleden in Indonesië.

In dit hoofdstuk worden de inzichten die zijn gebaseerd op het juridisch kader en de algemene praktijkervaring, vertaald naar het Nederlands beleid. Hierbij geldt als uitgangspunt dat Nederland een duidelijke betrokkenheid voelt bij de onderscheiden mechanismen en processen van *transitional justice*. Dit blijkt onder andere uit de grondwettelijke opdracht tot het bevorderen van de internationale rechtsorde, de positie van Den Haag, en de nadruk op mensenrechten in het buitenlands beleid. De voorliggende uitdaging is dan ook niet zozeer om meer aandacht te schenken aan tribunalen, waarheidscommissies en andere mechanismen per se, maar eerder om deze aandacht zo te richten, dat het complex van mechanismen en processen optimaal bijdraagt aan de grote doelen als gerechtigheid, verzoening, duurzame vrede en het tegengaan van strafeloosheid.

Hierbij moet naar de mening van de AIV/CAVV voor ogen worden gehouden dat *noblesse oblige*: de wijze waarop Nederland omgaat met het eigen verleden en met verdachten van grootschalige misdrijven in eigen land – Nederlandse verdachten inbegrepen –, moet in lijn zijn met het buitenlands beleid. En het presenteren van Den Haag als juridische hoofdstad van de wereld brengt voor de Nederlandse regering de plicht met zich mee om inhoud te geven aan deze kwalificatie. Nederland zal zelf, alsmede in het kader van de EU, moeten blijven ijveren voor de universele aanvaarding van het Statuut van het Internationaal Strafhof. Universele aanvaarding van het Statuut zal in belangrijke mate bijdragen aan één van de doelstellingen van de oprichting van het Strafhof – het overbodig maken van de oprichting van ad-hoctribunalen. Een universeel aanvaard Hof zal bovendien ook met meer recht de rol van hoogste rechterlijke instantie op het gebied van internationaal strafrecht voor zich kunnen opeisen. Daaraan is ook de noodzaak gekoppeld om partijen bij het Statuut ervan te overtuigen dat de implementatie van het Statuut door middel van nationale wettelijke maatregelen noodzakelijk is voor het goed functioneren van het Hof.

Na een kort overzicht van de huidige Nederlandse praktijk, komen de drie laatste thema's van advisering aan de orde. Deze gaan over drie verschillende beleidsterreinen. De vraag welke initiatieven op het terrein van *transitional justice* Nederland in de *ontwikkelings-samenwerking* moet steunen, komt in paragraaf IV.2 aan de orde. Vervolgens gaan de AIV/CAVV in op een vraag die primair de *diplomatieke betrekkingen* betreft: is het aanvaardbaar dat Nederland, al dan niet in multilateraal verband, onderhandelingen steunt met hoofdverdachten van grootschalige mensenrechtenschendingen? Tot slot de vraag

die primair het binnenlands en justitieel beleid betreft: hoe om te gaan met verdachten van internationale misdrijven die in het kader van een proces van *transitional justice* amnestie verkregen?

IV.1 De Nederlandse praktijk

Zoals gezegd is Nederland actief op veel van de terreinen die onder de noemer *transitional justice* vallen. Deze inzet is echter niet altijd als zodanig benoemd en evenmin (beleidsmatig) coherent. Zo is er op het ministerie nog weinig zicht op het type, en de hoeveelheid, projecten die vallen onder de noemer *transitional justice*.⁶⁷ Hieronder volgt in kort bestek een overzicht van de huidige plaats van mechanismen en processen van *transitional justice* binnen het Nederlands beleid, voor zover dit kon worden achterhaald.

De notie van *transitional justice* sluit sterk aan bij de belangrijkste prioriteiten van het Nederlands buitenlands en ontwikkelingssamenwerkingbeleid. De mensenrechtenstrategie uit 2007 besteedt aandacht aan het thema en schetst de mogelijke spanning tussen het vervolgen van oorlogsmisdadigers, institutionele hervormingen in de veiligheidssector en het vinden van de waarheid enerzijds, en het creëren van duurzame vrede anderzijds.⁶⁸ Het ondersteunen van *transitional justice*, wordt daarnaast genoemd als onderdeel van het fragiele statenbeleid. 'Nederland stimuleert nationaal *ownership* bij het vinden van een goede, contextspecifieke balans tussen rechtvaardigheid, waarheidsvinding en verzoening,' aldus de Kamerbrief over de strategie 'Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten' van november 2008.⁶⁹

De net opgerichte Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (EFV), houdt zich bezig met processen van wederopbouw, waarbij ook de juridische dimensie aandacht krijgt. In de praktijk richt het fragiele statenbeleid zich met name op Afghanistan, Burundi, Colombia, de Democratische Republiek Congo, Guatemala, Kosovo, Pakistan, de Palestijnse gebieden en Soedan. In totaal is er voor de bilaterale landenprogramma's in deze staten 243,9 miljoen euro beschikbaar, naast een centraal budget van 228 miljoen euro voor activiteiten op het gebied van regionale stabiliteit en crisisbeheersing (humanitaire hulp niet inbegrepen).⁷⁰ Welk deel hiervan wordt besteed aan projecten op het terrein van

67 Zie hiervoor een recent onderzoek naar de verschillende projecten gerelateerd aan de rechtsstaat van Kenniscentrum Rechtsstaat en Ontwikkeling (KREO) uit 2007. Daarin wordt opgemerkt dat classificaties van projecten moeilijk blijkt, 'zowel omdat projecten geregeld meerdere doelen hebben als omdat de categorieën vaak moeilijk te definiëren zijn en overlappingen eigenlijk niet te voorkomen zijn'.

Zie Bos-Ollerman, H. (2007), *Versterking van de Rechtsstaat in Partnerlanden: Een inventarisatie en analyse van programma's en projecten*. Leiden: Kennis Centrum Rechtsstaat en Ontwikkeling, in samenwerking met DMV, p. 8.

68 In de sectie 'Een Rechtvaardige Vrede' wordt ingegaan op straffeloosheid en het belang van *transitional justice*, waarbij het uitgangspunt is dat 'zonder gerechtigheid er geen sprake is van duurzame vrede, maar dat voor vrede meer nodig is dan gerechtigheid'. Zie: ministerie van Buitenlandse Zaken (2007), *Naar een Menswaardig Bestaan: Een Mensenrechtenstrategie voor het Buitenlands Beleid*, pp. 81- 85. Zie ook: AIV, *Reactie op de mensenrechtenstrategie 2007*, briefadvies nummer 12, Den Haag, november 2007.

69 Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de minister van Buitenlandse Zaken van 7 november 2008 met de strategie 'Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten', TK 2008-2009, 31787, nr. 1.

70 Zie: Brief aan de Tweede Kamer inzake de strategie 'Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten', TK 2008-2009, 31781, nr. 1, p. 23.

transitional justice is moeilijk te overzien. Een belangrijk land is Afghanistan, waarvoor de periode 2008-2010 per jaar één miljoen euro specifiek beschikbaar wordt gesteld voor *transitional-justicemechanismen*. Veel andere projecten die door de Ambassade in Kaboel worden ondersteund, kunnen echter ook worden beschouwd als bijdragen aan *transitional justice*, maar worden niet als zodanig geclassificeerd.⁷¹

Binnen het Nederlandse ontwikkelingsbeleid is relatief veel aandacht voor *Security Sector Reform* (SSR); projecten op dit terrein worden veelal uit het Stabiliteitsfonds gefinancierd.⁷² SSR kan een bijdrage leveren aan *transitional justice*, mits er gekozen wordt voor een *justice sensitive approach*, waarbij voldoende oog is voor mensenrechten en bijvoorbeeld aandacht wordt besteed aan de noodzaak van *vetting*.

Veel specifieke *transitional-justice*initiatieven in bovenstaande fragiele staten en andere landen vallen onder de opbouw van de rechtsstaat. Het gaat dan onder meer om strafrechtspleging, de training van rechters, steun aan waarheidscommissies en aan lokale mechanismen.

De specifieke aandacht voor vrouwen in crisissituaties binnen het Nederlands beleid vertaalt zich in een nadruk op rechtsbewustwording en het vervolgen van – seksueel – geweld. De beleidsmatige focus op *gender*, veiligheid en ontwikkeling, vereist een goede coördinatie tussen de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, en samenwerking met het nationale maatschappelijk middenveld. Soms krijgt deze duidelijk vorm: zo namen de regering, maatschappelijke organisaties, bedrijven, vakbonden en kerken op 4 december 2007 een Nationaal Actieplan aan over de uitvoering van resolutie 1325 van de VN-Veiligheidsraad getiteld ‘Op de bres voor vrouwen, vrede en veiligheid’ (2008-2011).⁷³

Specifieke bilaterale projecten worden veelal ‘gedragen’ door de ambassades ter plaatse; zij beheren 80 procent van het budget op dit gebied. Dit is in lijn met het streven zo goed mogelijk aan te sluiten bij de lokale context. Medewerkers op het gebied van de opbouw van de rechtsstaat, SSR, DDR en *gender* lijken, waarschijnlijk als gevolg van de ver doorgevoerde ‘delegatie van bevoegdheden’, wel voornamelijk gericht te zijn op hun individuele beleidsdossiers en minder op *transitional justice* in een bredere context.

71 Zie: Brief aan de Tweede Kamer inzake Bestrijding Internationaal Terrorisme, TK 2006-2007, 27925, nr. 254.

72 Dit fonds, waar binnen Europa alleen het Verenigd Koninkrijk een equivalent van heeft, heeft tot doel om op snelle en flexibele wijze ondersteuning te bieden bij activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling in landen die dreigen af te glijden naar een gewelddadig conflict of waar zich reeds een conflict heeft voltrokken. Bijzondere aandacht wordt gegeven aan conflictpreventie en vredesopbouw, waaronder *Security Sector Reform*. Zie ook: TK, 2003-2004, 29 200 V, Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2004, nr. 10.

73 Dit plan is opgesteld in het kader van het Akkoord van Schokland, dat tot doel heeft de Millenniumdoeleinden te verwezenlijken. Het zet op een vijftal deelgebieden uiteen hoe de betreffende instituties zich de komende vier jaar gaan inzetten voor vrouwen, vrede en veiligheid. Dit gebeurde op 30 juni 2007. Elk half jaar zal de regering een voortgangsoverleg organiseren met de partners van het Nationaal Actieplan 1325, zie website van het Akkoord van Schokland (<<http://www.akkoordvanschokland.nl>>), 15 september 2008.

Ook in multilateraal verband zet Nederland fors in op de verschillende mechanismen en processen van *transitional justice*. Dit uit zich onder andere in de Nederlandse voortrekkersrol in het ondersteunen van internationale gerechtshoven en tribunalen en initiatieven in het Grote Meren-gebied. UNDP vormt hiertoe een geëigend multilateraal kanaal. Zo droeg Nederland in Rwanda, vlak na de genocide, 100 miljoen gulden bij aan een UNDP *Trust Fund*, dat grotendeels aan rechtspleging werd besteed. In Bosnië en Herzegovina tracht Nederland de steun aan de speciale Strafkamer voor Oorlogsmisdrijven van de rechtbank in Sarajevo binnen UNDP met andere donoren af te stemmen. Dergelijke multilaterale donorcoördinatie is belangrijk, maar wel complex en vaak ronduit lastig. Zo verloopt de EU-bijdrage aan initiatieven in Georgië, het voormalig Joegoslavië, de Democratische Republiek Congo, Darfur en Soedan, moeizaam; dit ondanks pogingen van individuele lidstaten om dit vlot te trekken.

Naast deze gouvernementele steun is er de steun aan (inter)nationale NGO's. De voornaamste reden hiervoor is dat NGO's de lokale situatie vaak goed kennen en kleinschalig werken. Zo financiert Nederland op het gebied van *transitional justice* medefinancieringsorganisaties die werken aan wederopbouw, verzoening en gerechtigheid als Oxfam Novib, ICCO, IKV/Pax Christi en Cordaid. Kleinere Nederlandse NGO's, zoals Justitia et Pax, voeren ook projecten uit op het gebied van seksueel geweld tegen vrouwen en lobbyen voor gerechtigheid en verzoening. Daarnaast ondersteunen de NGO's weer talloze lokale partnerorganisaties.

In bilaterale contacten, vooral waar het gaat om politiek gevoelige situaties, is de Nederlandse houding aarzelender. Als voorbeelden gelden de rechtspleging, of het gebrek daaraan, naar aanleiding van Guantanamo Bay, de Abu Graib-gevangenis in Irak en de burgerslachtoffers in Afghanistan.

Tot slot spelen thema's van *transitional justice* ook voor de Nederlandse rechter. Op basis van de Wim is inmiddels een aantal verdachten vervolgd en, in een aantal gevallen, veroordeeld voor internationale misdrijven die buiten Nederland zijn begaan. In 2008 veroordeelde het Hof Den Haag op basis van artikel 1F van het VN-Vluchtelingenverdrag (zie onder IV.4) bijvoorbeeld twee Afghaanse verdachten van het misdrijf foltering, begaan in Afghanistan in de jaren '80, tot respectievelijk 12 en 9 jaar gevangenis. Een andere zaak betrof een Nederlandse zakenman, schuldig bevonden aan medeplichtigheid aan oorlogsmisdaden wegens het leveren van chemicaliën aan het regime van Saddam Hussein. Hij kreeg hiervoor 17 jaar gevangenisstraf. De zaak loopt nog bij de Hoge Raad, omdat cassatie is ingesteld. Een andere Nederlandse zakenman werd vrijgesproken van deelneming aan oorlogsmisdrijven en het leveren van wapens aan Liberia. Tegen deze uitspraak is beroep in cassatie ingesteld door het openbaar ministerie. De nog aanhangige zaak van de Moeders van Srebrenica tegen de Staat der Nederlanden gaat ook in essentie over *transitional justice* en het zoeken van herstel na ernstige mensenrechtenschendingen.

Zoals gezegd worden niet al deze initiatieven onder de noemer gebracht van *transitional justice* – de zoektocht naar de meeste geëigende combinatie van juridische en niet-juridische mechanismen en processen om in een gegeven context een bijdrage te leveren aan duurzame vrede. Strafprocessen, zowel voor de nationale als de internationale rechter, dienen bijvoorbeeld primair de doelen van het strafrecht, zoals het afleggen van individuele rekenschap. Op de vraag hoe de aanzienlijke, maar gefragmenteerde Nederlandse inzet het beste ingezet kan worden in het kader van *transitional justice*, wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

IV.2 Het ontwikkelingsamenwerkingsbeleid

De AIV/CAVV constateren dat de Nederlandse inzet ten aanzien van fragiele staten gekenmerkt wordt door een contextspecifieke benadering: 'Blauwdrukken voor oplossingen bestaan niet (...)' en 'Een grondige analyse van de lokale politieke situatie dient de mix van interventies te bepalen,' aldus de Kamerbrief 'Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten'.⁷⁴ Hoewel de AIV/CAVV deze uitgangspunten zonder meer onderschrijven, valt het op dat – zoals eerder aangegeven – de Nederlandse activiteiten op het terrein van *transitional justice* nogal gefragmenteerd en weinig overzichtelijk zijn. Wil Nederland een coherente en geïntegreerde benadering nastreven, dan zal de inzet meer gecoördineerd moeten plaatsvinden. Dit betekent dat er op het ministerie een zekere afstemming dient te zijn tussen directies die zich bezighouden met de verschillende dimensies van *transitional justice* en ook dat er sprake is van een heldere communicatie tussen het ministerie en de posten. Op basis hiervan zou inzichtelijk gemaakt kunnen worden wat er wordt gedaan aan *transitional justice*, welke fondsen hiermee gemoeid zijn, en of deze fondsen ook op de juiste terreinen worden ingezet – of bijvoorbeeld vrouwen en andere kwetsbare groepen voldoende bereikt worden. Op deze wijze zouden ook de *lessons learned*, die in het vorige hoofdstuk naar voren kwamen, vertaald kunnen worden in een coherente en geïntegreerde Nederlandse inzet op het gebied van *transitional justice*.

De AIV/CAVV pleiten ervoor dat hetgeen in hoofdstuk III is opgemerkt over de algemene factoren die van belang zijn voor succesvolle *transitional-justice*processen, alsmede de bevindingen ten aanzien van de afzonderlijke mechanismen, een vertaling krijgen in het Nederlandse ontwikkelings- en buitenlands beleid. Onderstaand wordt op een aantal specifieke punten nader ingegaan.

In de zoektocht naar mechanismen en processen die een optimale bijdrage kunnen leveren aan de totstandkoming van duurzame vrede, is het – zoals in het Nederlands beleid ook wordt onderschreven – van belang aan te sluiten bij de vraag in een gegeven sociale, politieke en economische context. De AIV/CAVV onderstrepen daarom het belang van kennis van de context en uitgebreide consultaties met alle betrokken actoren. Bovendien dient er rekening mee gehouden te worden dat lokale legitimiteit cruciaal is, en dat dit gegeven verre van statisch is. Om deze reden is de communicatie rondom eenmaal vormgegeven processen van groot belang. *Outreach*, of het nu gaat over het werk van internationale tribunalen of waarheidscommissies, verdient dan ook extra aandacht.

Stabiliteit, veiligheid en wederopbouw zijn noodzakelijke voorwaarden voor de implementatie van *transitional-justice*processen. Het opzetten van tribunalen of waarheids- en verzoeningscommissies terwijl het conflict nog in volle gang is, is weinig effectief. In dit kader lijkt de huidige inbedding van *transitional justice* in bredere aandacht voor SSR en DDR in fragiele staten effectief. Wel is het raadzaam om nog meer aandacht te besteden aan de opbouw van de rechtsstaat, met name waar het gaat om onafhankelijke en kundige rechtbanken. Juist in de aandacht voor lokale mechanismen en internationale tribunalen wordt de klassieke strafrechtspleging nog wel eens over het hoofd gezien. Ook alternatieve vormen van geschillenbeslechting, zoals een Ombudsman, zijn van belang. In veel landen is de opbouw van een Ombudsman Instituut na de transitie vaak de eerste institutionele hervorming geweest. Voorbeelden uit het verleden zijn Spanje en

74 Zie: Brief aan de Tweede Kamer inzake de strategie 'Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten', TK 2008-2009 31781, nr. 1, p. 18.

Portugal en de landen in Latijns-Amerika. Recentere voorbeelden betreffen de Centraal- en Oost-Europese landen, Zuid-Afrika en Indonesië.

Vrouwen – en kwetsbare groepen – worden, zoals eerder aangegeven, nog te vaak vergeten, zowel bij vredesonderhandelingen als bij de vormgeving van *transitional-justice*-mechanismen. Meer aandacht voor de specifieke ervaringen van vrouwen en kwetsbare groepen leidt niet alleen tot meer rechtvaardige, maar ook tot meer effectieve processen van *transitional justice*. Ook inzake traditionele mechanismen van geschillenbeslechting is een *gender*-specifieke benadering gewenst. Binnen het Nederlandse ontwikkelingsbeleid ten aanzien van *transitional justice* zouden – voor zover dit niet al gebeurt – deze aspecten prioriteit moeten krijgen. Dit zou ook vertaald moeten worden in de allocatie van middelen.

Een ander element dat vaak niet de aandacht krijgt die het verdient, is traumaverwerking. Veel samenlevingen die massale schendingen van mensenrechten hebben meegemaakt, zijn zwaar getraumatiseerd. De aanpak en verwerking van dergelijke trauma's vereisen een langetermijnbenadering, evenals een ander sociaal proces dat meestal weinig aandacht krijgt, namelijk de cyclus van geweld die zich over vele jaren, en zelfs generaties uitstrekt. De AIV/CAVV pleiten ervoor om aan deze sociale processen binnen het ontwikkelingsbeleid meer aandacht te geven, temeer daar hiervan ook een preventieve werking uit kan gaan.

Ten aanzien van de strafrechtspleging, lenen hybride tribunalen, zoals in Sierra Leone, Cambodja en Oost-Timor, zich, zoals eerder aangegeven, in theorie voor capaciteitsopbouw en kennisoverdracht. In de praktijk blijken deze tribunalen echter nauwelijks in staat dit op eigen houtje te realiseren. De internationale gemeenschap zal zorg moeten dragen voor specifiek en aanvullend beleid teneinde de lokale capaciteit te versterken. Het ligt voor de hand dat Nederland hierin ook een rol speelt.

De grote doelen van *transitional justice* vergen, zoals eerder opgemerkt, een samenspel van mechanismen. Herstelmaatregelen vormen een vaak vergeten schakel in dit geheel. Ook vanuit Nederland verdienen de rechten van slachtoffers en de noodzaak van herstelmaatregelen extra aandacht. *Transitional-justicemechanismen* zoals laagdrempelige programma's voor schadeloosstelling, terugkeer van vluchtelingen en ontheemden, huis-teruggave, juridische- en psychosociale hulp en het opsporen en identificeren van vermisten, het steunen van vrouwen en kinderen (deels voortkomend uit verkrachtingen) zijn in eerste instantie vaak van groot belang voor betrokkenen. Nederland zou meer prioriteit kunnen geven aan dergelijke programma's, die bovendien voorkomen dat men op lokaal niveau gedesillusioneerd raakt door *transitional-justicemechanismen*, zoals strafrechtspleging, die een langere adem vereisen.

Van belang zijn ook institutionele hervormingen gericht op het voorkomen van herhaling van het geleden onrecht. Maatregelen op dit terrein worden verder uitgewerkt in de VN *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*⁷⁵ (Van Boven/Bassiouni Principes) en in de *Impunity Principles* (Joinet-Orentlicher Principes). De AIV/CAVV bevelen aan dat binnen het Nederlandse ontwikkelingsbeleid aandacht besteed wordt aan institutionele hervormingen op basis van deze beide documenten.

75 Annex bij UN Doc. A/RES/60/147.

Tot slot vestigen de AIV/CAVV de aandacht op de rol van de internationale gemeenschap en hetgeen hierover in het vorige hoofdstuk naar voren werd gebracht. Met het oog op de noodzaak van betere samenwerking en coördinatie, zou het voor Nederland zinvol zijn om te zoeken naar strategische partners op het gebied van *transitional justice*, zoals Canada, Zwitserland en Noorwegen, die in hun buitenlands (en binnenlands) beleid veel aandacht schenken aan *transitional justice*. Ook België, het VK en Duitsland, ontplooiën activiteiten op dit terrein – zij het dat er niet altijd sprake is van een overkoepelend *transitional-justice*beleid.⁷⁶

Ook hetgeen is opgemerkt over de verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap om de factoren onder ogen te zien die bijdragen aan conflicten, heeft consequenties voor het Nederlandse beleid. Het betekent dat ook Nederland bereid moet zijn zichzelf een spiegel voor te houden. Daar waar de Nederlandse overheid of het Nederlandse bedrijfsleven een rol speelt bij het ontstaan of voortduren van conflicten, bijvoorbeeld door wapenleveranties of het uitspelen van economische of politieke belangen, moet Nederland zijn verantwoordelijkheid nemen. Nederland kan zich alleen geloofwaardig profileren als pleitbezorger van processen van *transitional justice*, als het zelf al het mogelijke doet om te voorkomen dat er situaties ontstaan waarin sprake is van grootschalige mensenrechtenschendingen.

IV.3 Diplomatieke betrekkingen: onderhandelen met oorlogsmisdadigers?

Om duurzame vrede te bewerkstelligen, zijn onderhandelingen met verdachten van mensenrechtenschendingen en internationale misdrijven een politieke realiteit waarmee Nederland, bilateraal, of in het kader van de EU of VN, geconfronteerd wordt en waaraan Nederland in het verleden ook heeft deelgenomen. In verschillende onderhandelingsprocessen heeft Nederland een actieve diplomatieke rol gespeeld. Tijdens de onderhandelingen in Abuja tussen de regering van Soedan en rebellengroepen uit Darfur was Nederland een van de waarnemers; landen die geen bemiddelingsrol spelen, maar actief het onderhandelingsproces ondersteunen en begeleiden. Sinds het *Darfur Peace Agreement* (DPA) na ondertekening op 5 mei 2006 een dode letter bleek, zet Nederland zich actief in om de strijdende partijen weer rond de tafel te krijgen. Dit betekent dat Nederlandse bewindslieden leiders van strijdende rebellengroeperingen en de regering van Soedan ter plekke ontmoeten of in Nederland uitnodigen om besprekingen voor te bereiden of te voeren.

De AIV/CAVV oordelen in principe positief over deze betrokkenheid. In veel gevallen kan duurzame vrede immers niet worden bereikt zonder ook te praten met degenen die zich in een gewapend conflict aan mensenrechtenschendingen schuldig hebben gemaakt, zoals ook in deel III.1.1 naar voren kwam. Het nadeel dat door deze contacten erkenning kan worden verleend aan personen of groeperingen die worden verdacht van internationale misdrijven, mag daarbij geen doorslaggevende overweging zijn. Wel spreekt het vanzelf dat aan betrokkenen geen toezeggingen kunnen worden gedaan dat zij niet zullen worden vervolgd voor de misdrijven waarvan zij worden verdacht. Zulke toezeggingen aan degenen die de belangrijkste verantwoordelijkheid dragen voor internationale misdrijven, zouden rechtens ook zeer discutabel zijn, zoals in hoofdstuk II is uiteengezet.

⁷⁶ Zie het verslag van de conferentie 'Donor Strategies for Transitional Justice: Taking Stock and Moving Forward', 15-16 October 2007, georganiseerd door het International Centre for Transitional Justice en het Department for International Development (DFID) van het VK.

IV.4 De binnenlands-politieke dimensie

Vragen met betrekking tot het al dan niet vervolgen van internationale misdrijven spelen niet alleen in de staat waar de misdrijven hebben plaatsgevonden en bij internationale tribunalen. Ook op Nederlands grondgebied bevinden zich soms verdachten van dergelijke misdrijven, al dan niet van Nederlandse nationaliteit. De in zulke gevallen te volgen gedragslijn dient in overeenstemming te zijn met het door Nederland naar buiten toe uitgedragen beleid. *Noblesse oblige*. Nederland is op grond van het internationale recht verplicht, en op grond van de Wim gerechtigd, om rechtsmacht uit te oefenen over degenen die verdacht worden van internationale misdrijven en die zich op Nederlands grondgebied bevinden. In bepaalde gevallen zal Nederland verplicht zijn tot vervolging en/of uitlevering over te gaan. Uitlevering van verdachten kan zowel naar de territoriale staat als naar een derde staat.

De AIV/CAVV menen dat er geen juridische reden is om terughoudend om te gaan met de uitoefening van de in de Wim gevestigde universele rechtsmacht. In de gevallen waarin Nederland geen verplichting tot vervolging heeft maar wel de bevoegdheid daartoe, moet het wel steeds overwogen of vervolging in Nederland een zinvolle bijdrage kan leveren aan een proces van *transitional justice* in de staat waar de misdrijven hebben plaatsgevonden. Soms kunnen pogingen tot berechting in derde staten berechting in de territoriale staat stimuleren, zoals in het geval Pinochet. 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. In het algemeen zal het echter de voorkeur verdienen om verdachten daar te berechten waar zij hun misdrijven hebben gepleegd. De slachtoffers zien dan immers zelf dat recht gedaan wordt. Dit vergemakkelijkt de verzoening van de samenleving met in het verleden gepleegde grootschalige misdrijven.

Ook uit het oogpunt van bewijsvoering is berechting in de staat waar de misdrijven hebben plaatsgevonden, in het algemeen te verkiezen. Taalproblemen, de grote geografische afstand tot het land waar de misdrijven zijn gepleegd, een gebrek aan inzicht in de lokale verhoudingen en de hoge kosten, kunnen praktische beletselen vormen bij opsporing en vervolging buiten de territoriale staat. Om de verdachte een eerlijk proces te garanderen, moet ook zijn verdediging in het land van herkomst onderzoek kunnen verrichten.

Tegelijkertijd is het van belang dat Nederland, daar waar zaken wel binnen de landsgrenzen berecht worden, daartoe ook de capaciteit heeft. Het is daarom positief dat is besloten de opsporing en vervolging van deze zaken verder te verbeteren en te intensiveren en de beschikbare capaciteit uit te breiden.⁷⁷

Een aparte reden om elders gepleegde misdrijven in Nederland te vervolgen is dat het VN-Vluchtelingenverdrag (Artikel 1F) staten verplicht om vluchtelingenstatus te onthouden aan personen ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat zij een ernstig internationaal misdrijf⁷⁸ begingen. Ten aanzien van deze personen

77 Zie: TK 2007-2008, 31 200 VI, nr. 193.

78 Te weten: een misdrijf tegen de vrede, oorlogsmisdrijf of misdrijf tegen de menselijkheid; een ernstig, niet politiek misdrijf buiten het land van toevlucht, of; handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de VN. In de VN-Verklaring inzake Territoriaal Asiel van 14 december 1967 wordt het personen die verdacht worden van een misdrijf tegen de vrede, oorlogsmisdaden of misdrijven tegen de menselijkheid, verboden om asiel aan te vragen of te genieten (artikel 1 lid 2).

bestaat de plicht nader onderzoek in te stellen en waar mogelijk te vervolgen. Tot dusver is door Nederland slechts in een relatief gering aantal zaken tot strafrechtelijke vervolging overgegaan. Dit heeft vervolgens in enkele gevallen tot een strafrechtelijke veroordeling geleid.⁷⁹ Overigens is dit een beter resultaat dan in de meeste andere Europese landen.

Bij deze vervolgingen die voortvloeien uit het Vluchtelingenverdrag, staat niet altijd het belang centraal van het land dat in transitie verkeert of waar het conflict woedt. Het gaat soms om delicten die lang geleden zijn gepleegd in een staat die zijn transitie reeds heeft voltooid of die, zoals in het geval van Afghanistan, in een nieuw conflict terechtgekomen is. Een vervolging in Nederland zal in die gevallen niet bijdragen aan de transitie in het land waar de misdrijven plaatsvonden. Hier speelt echter de rechtsorde van Nederland zelf een rol. Als de slachtoffers van de verdachte in Nederland wonen, is vervolging van de 1F-vluchteling noodzakelijk vanwege de inbreuk op de Nederlandse rechtsorde.

In dit verband kan ook de vraag aan de orde komen of Nederland plegers van internationale misdrijven moet vervolgen indien hun in de staat waar de misdrijven hebben plaatsgevonden, amnestie is verleend. In overeenstemming met hetgeen hierover in hoofdstuk II is uiteengezet, menen de AIV/CAVV dat de zogenaamde *blanket* amnestie of *sham* amnestie in ieder geval volkenrechtelijk onrechtmatig zijn en door Nederland niet moeten worden erkend. Ten aanzien van de vraag of op basis van het thans geldende internationaal strafrecht individueel verleende amnestieën voor ernstige internationale misdrijven mogelijk zijn, is nog geen definitief antwoord te geven. De AIV/CAVV zijn van mening dat Nederland in deze kwestie het standpunt zou moeten steunen van de voormalige SGVN Annan – die dergelijke amnestieën heeft verworpen – en dat in het Nederlands buitenlands beleid en het strafrechtelijk beleid met deze amnestieën geen rekening behoeft te worden gehouden.

Tot slot willen de AIV/CAVV hier nog kort ingaan op de rechten van slachtoffers en het treffen van herstelmaatregelen in zaken waarbij de Nederlandse Staat zelf betrokken is. In hoofdstuk II werd reeds aangegeven dat de AIV/CAVV op grond van uiteenlopende voorbeelden soms een *accountability gap* menen te moeten signaleren. In het licht van hetgeen eerder naar voren is gebracht, verdient het naar de opvatting van de AIV/CAVV aanbeveling dat Nederlands zelf ook het goede voorbeeld geeft in het omgaan met oorlogsslachtoffers en het treffen van herstelmaatregelen ingeval er sprake is van (mede)verantwoordelijkheid van Nederlandse functionarissen. De geloofwaardigheid van de Nederlandse inzet op het gebied van *transitional justice* elders zou hierdoor worden versterkt.

IV.5 Conclusie

Nederland ontplooit veel activiteiten op het gebied van *transitional justice*, ook al is dit niet altijd als zodanig benoemd. Grotere afstemming van deze inzet, bijvoorbeeld van het buitenlands- en het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid of van specifieke beleidsthema's,

⁷⁹ Zie: TK 2007-2008, 31 200 VI, nr. 132.

Uit de 1F-praktijk is wel gebleken dat Nederland bepaalde, in eerste instantie wellicht onvoorziene, basisgaranties in acht dient te nemen en bijvoorbeeld niet zonder meer kinderen van 1F-verdachten gelijk mag schakelen met hun ouder. Zie hiervoor:

<http://www.defenceforchildren.nl/p/53/817/mo124-m0/mo125-cg196%7C24=*>.

zou de inzet volgens de AIV/CAVV effectiever maken. Ook bepaalt het eigen handelen, bijvoorbeeld waar het gaat om herstel voor de slachtoffers van Srebrenica, mede de geloofwaardigheid van het buitenlands beleid.

Waar het ontwikkelingssamenwerking betreft, is het van belang om zowel de legaliteit als de legitimiteit van *transitional justice* voor ogen te houden. Legitiem zijn mechanismen die tot stand zijn gekomen na consultatie met alle betrokkenen en waarbij onafhankelijk en effectief te werk wordt gegaan. Ook sluiten zij aan bij de specifieke fase waarin een land verkeert. Dit pleit voor een contextgebonden benadering. Wel is er een aantal specifieke aandachtspunten: de betrokkenheid van vrouwen, de vaak vergeten rol van nationale rechtbanken, het belang van het opbouwen van een rechtsstaat, van herstelmaatregelen en van institutionele hervormingen. Juist deze aspecten kunnen de legitimiteit van mechanismen, en daarmee de bijdrage aan duurzame vrede, vergroten.

Onderhandelingen met hoofdverdachten van internationale misdrijven en mensenrechtenschendingen zijn een realiteit en vaak de enige manier om duurzame vrede tot stand te brengen. Hoewel een actieve Nederlandse diplomatie in vredesbesprekingen in bepaalde gevallen een positieve bijdrage kan leveren aan duurzame vrede, mag dit niet leiden tot *blanket* amnestieën voor verdachten van internationale misdrijven of tot amnestieën voor de hoofdverdachten van zulke misdrijven. Nederlandse betrokkenheid moet ingegeven zijn door haar meerwaarde als onderhandelaar in het specifieke conflict.

Internationale misdrijven, tot slot, gaan de hele wereldgemeenschap aan. Nederland is op grond van het internationale recht verplicht, en op grond van de Wim bevoegd, om rechtsmacht uit te oefenen over degenen die verdacht worden van internationale misdrijven en die zich op Nederlands grondgebied bevinden. In bepaalde gevallen zal Nederland verplicht zijn tot vervolging en/of uitlevering over te gaan. Het justitiële apparaat dient hiertoe voldoende geëquipeerd te zijn. Waar Nederland enige discretie heeft, kunnen overwegingen van *transitional justice* meespelen, en zal het vanuit die optiek vaak meer voor de hand liggen om aan te sturen op berechting binnen en door de betrokken staat.

V Samenvatting en aanbevelingen

V.1 Samenvatting

Algemeen

De aandacht voor het begrip *transitional justice* mag de afgelopen decennia zijn toegelopen, het uitgangspunt dat een gewelddadig verleden verwerkt moet worden om een stabiele, vreedzame toekomst te kunnen opbouwen, is zeker niet nieuw. Zoals Winston Churchill al aangaf: 'We cannot say "the past is the past" without surrendering the future.' Wat wellicht nieuw is aan de invulling die vandaag de dag aan dit uitgangspunt wordt gegeven, is de welbewuste zoektocht naar de meest geëigende combinatie van mechanismen die – in een gegeven context – de meeste kans biedt op een succesvolle overgang naar een staat van gerechtigheid en duurzame vrede.

De definitie van *transitional justice* waarvan in dit advies wordt uitgegaan, omvat het gehele scala aan processen en mechanismen dat wordt geassocieerd met de pogingen van een maatschappij om in het reine te komen met het verleden en zich te verzoenen met een erfenis van grootschalige misbruiken uit het verleden, met als doel het geven van rekenschap, het bereiken van gerechtigheid en het bewerkstelligen van verzoening. Dit scala omvat zowel juridische als niet-juridische mechanismen, zoals individuele – strafrechtelijke – vervolgingen, waarheidscommissies, amnestieën, lokale mechanismen, herstelmaatregelen, en institutionele hervormingen.

Transitional justice duidt op het *naast elkaar bestaan* van de verschillende mechanismen en processen, die soms verschillende, en soms zelfs schijnbaar tegenstrijdige doelen dienen in een periode van transitie. Een geïntegreerde benadering is hierbij van belang. Het gaat niet zozeer om een keuze, maar eerder om de vraag hoe, binnen het relevante juridisch kader, deze mechanismen en processen zodanig vorm te geven en af te stemmen dat zij, in combinatie, deze doelen optimaal dienen en daarmee een bijdrage leveren aan de transitie naar duurzame vrede.

Het kan veel tijd vergen voordat in een staat een periode van *transitional justice* als beëindigd kan worden beschouwd en er volgens de gebruikelijke regels van de rechtsstaat kan worden voldaan aan de eisen van gerechtigheid. Indien dit laatste eenmaal het geval is, kan worden gesproken van '*post transitional justice*'. Hoewel de overgangperiode zelf als afgerond kan worden beschouwd, kunnen mechanismen van *transitional justice* – of eventueel een gebrek hieraan – in deze periode echter nog steeds van invloed zijn.

Het is van belang om in gedachten te houden dat het begrip *transitional justice* in eerste instantie tot ontwikkeling kwam in de jaren '80 en '90, toen staten in Latijns-Amerika, Zuid-Afrika en staten in Centraal- en Oost-Europa perioden van transitie doormaakten. In veel van deze landen was sprake van vrede, een zekere mate van (economische) stabiliteit, controle van de staat over het eigen grondgebied, en de politieke wil om het verleden onder ogen te zien – randvoorwaarden die ertoe bijdroegen dat *transitional justice* in de betreffende landen mogelijk was.

Vandaag de dag wordt *transitional justice* in toenemende mate aangewend ten behoeve van fragiele staten, waarin veelal gewapende conflicten hebben plaatsgevonden, of nog

steeds plaatsvinden. Bovengenoemde randvoorwaarden zijn in deze staten niet aanwezig. Om toch processen van *transitional justice* tot stand te brengen is niet eenvoudig en vereist een andere aanpak dan in eerdergenoemde landen werd toegepast. Hierbij moet voor ogen worden gehouden dat internationale (strafrechtelijke) processen *transitional justice* op nationaal niveau kunnen bevorderen, maar niet volledig kunnen vervangen.

In het advies is achtereenvolgens ingegaan op het juridisch kader voor *transitional justice*; op de vraag hoe *transitional-justicemechanismen* in de praktijk werken (effectiviteit en legitimiteit) en op het Nederlandse beleid ten aanzien van *transitional justice*.

Juridisch kader

Het juridisch kader, waarbinnen *transitional justice* vorm krijgt, omvat ten eerste de mensenrechten. Deze moeten te allen tijde worden gerespecteerd; niet alleen in vredetijd, maar ook tijdens een gewapend conflict en in een overgangssituatie na grootschalige mensenrechtenschendingen. Daarnaast is de in 2005 door de Algemene Vergadering van de VN aanvaarde *Responsibility to Protect* van belang; de verantwoordelijkheid van staten – en de internationale gemeenschap – om de bevolking te beschermen tegen genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuiveringen en misdrijven tegen de menselijkheid. Dit geldt zowel voor de fase van preventie, als die van conflict en wederopbouw.

Waar het specifiek gaat om het internationaal strafrecht, is het juridisch kader in toenevende mate bindend. Zo heeft de internationale gemeenschap met het Statuut van Rome duidelijk gemaakt dat daders van ernstige internationale misdrijven niet straffeloos mogen blijven. Het Statuut stelt in de preambule 'dat het de plicht is van elke Staat om zijn rechtsmacht in strafzaken uit te oefenen over degenen die verantwoordelijk zijn voor internationale misdrijven.' Hoewel het internationaal recht zich duidelijk ontwikkelt in de richting van een algemene plicht tot vervolging van *alle* internationale misdrijven, kan echter niet worden gesteld dat dit stadium al is bereikt.

Als het gaat om de verantwoordelijkheid van staten tot vervolging van internationale misdrijven, moet onderscheid worden gemaakt tussen de territoriale staat en derde staten. Een verplichting tot vervolging van personen die worden verdacht van internationale misdrijven, rust in eerste instantie op de staat waar de misdrijven zijn begaan.

Indien de staat waar de misdrijven zijn begaan zelf niet in de gelegenheid is geweest of zich niet bereid heeft getoond om verdachten van internationale misdrijven te vervolgen, is vervolging door internationale of gemengde tribunalen een volgende optie. Indien dit evenmin mogelijk is, kan de vraag rijzen of andere staten verplicht dan wel bevoegd zijn deze verdachten te vervolgen.

Een aantal specifieke verdragen (bijvoorbeeld de Verdragen van Genève en het VN-Verdrag tegen Foltering) bevat een verplichting verdachten van in deze verdragen gespecificeerde misdrijven te vervolgen dan wel uit te leveren. Er zijn echter geen verdragen die *verplichten* tot vervolging van verdachten van misdrijven tegen de menselijkheid als zodanig. In deze gevallen geldt wel dat andere staten *bevoegd* kunnen zijn om rechtsmacht uit te oefenen over personen die verdacht worden van internationale misdrijven.

Nederland is op grond van het internationale recht onder bepaalde omstandigheden verplicht rechtsmacht uit te oefenen over degenen die verantwoordelijk zijn voor internationale misdrijven. Op basis van de Wim is Nederland bevoegd om personen die zich op Nederlands grondgebied bevinden en verdacht worden van internationale misdrijven, te vervolgen dan wel uit te leveren.

In veel processen van *transitional justice* rijst de vraag of de staat die in een dergelijk proces is verwickeld, aan personen die worden verdacht van internationale misdrijven amnestie mag verlenen. Het verlenen van *blanket* amnestie of *sham* amnestie, in het bijzonder aan degenen die de belangrijkste verantwoordelijkheid dragen voor bovengenoemde misdrijven, is onrechtmatig en een dergelijke amnestie behoeft daarom ook niet door derde staten te worden gerespecteerd.

De rechten van slachtoffers van grootschalige misdrijven op rechtsherstel en compensatie zijn verwoord in internationale documenten. Het gaat er vooral om dat slachtoffers deze rechten ook verwezenlijkt zien. Daarbij zijn collectieve herstelprogramma's en zogenaamde *mass-claim* procedures vaak effectiever en minder tijdrovend dan individuele procedures. Het is van belang dat bij dit soort gezamenlijke *claims* de positie van vrouwen en van andere groepen, zoals kinderen, etnische of seksuele minderheden, en slachtoffers die psychische en/of fysieke handicaps hebben opgelopen, voldoende aandacht krijgt.

De praktijk: effectiviteit en legitimiteit

Ten aanzien van de vraag wat 'werkt' in de praktijk, moet een aantal kanttekeningen worden gemaakt. Bij *transitional justice* gaat het om complexe en langdurige sociale processen, waarbij directe effectmeting onmogelijk is. Bescheidenheid over causale verbanden is dus op zijn plaats. Daarnaast kan een proces van *transitional justice* verschillende doelen omvatten: het straffen van verdachten leidt niet automatisch tot verzoening, het optekenen van de waarheid niet automatisch tot duurzame vrede, enzovoorts. Bovendien is het vaak de lokale context die in grote mate bepaalt welke mechanismen en processen het meest succesvol zullen zijn. Ook hier is enige bescheidenheid over de 'maakbaarheid' van *transitional-justice* processen op zijn plaats. Wanneer bijvoorbeeld machtsstructuren die ten tijde van de grootschalige mensenrechtenschendingen bestonden, in de transitiefase blijven bestaan, zal dit uiteraard een negatieve invloed hebben op de werking *transitional-justice* processen.

Op basis van empirisch materiaal kan worden geconcludeerd dat een aantal algemene factoren kunnen bijdragen aan succesvolle *transitional-justice* processen, die op hun beurt weer een bijdrage kunnen leveren aan gerechtigheid en duurzame vrede. Over deze algemene factoren kan het volgende worden opgemerkt.

- *Transitional justice* is een integraal onderdeel van vredesopbouw. Zonder maatregelen te nemen tegen verdachten van ernstige oorlogsmisdrijven, is het moeilijk om een goede start te maken met het rechtsherstel en om het vertrouwen van de bevolking in de rechtsstaat te (her)winnen. De vraag naar de verhouding tussen arrestatiebevelen en vredesprocessen is momenteel zeer actueel. Het veelgehoorde dilemma 'vrede versus gerechtigheid' lijkt echter weinig recht te doen aan de feiten. Hoewel sommige actoren stellen dat arrestatiebevelen vredesprocessen in de weg staan, lijkt dit vooral een politieke argumentatie; vredesprocessen worden vaak om andere redenen ernstig bemoeilijkt.
- Vrouwen, kinderen, ouderen, gehandicapten en etnische of religieuze minderheden worden nog te vaak vergeten, zowel bij vredesonderhandelingen als bij de vormgeving van *transitional-justice* mechanismen. Meer aandacht voor de specifieke ervaringen van vrouwen en kwetsbare groepen leidt niet alleen tot meer rechtvaardige, maar ook tot meer effectieve processen van *transitional justice*.
- Meer aandacht voor sociale processen van traumaverwerking en beëindiging van de geweldscyclus is niet alleen van belang om de gevolgen van de grove en massale schendingen van de mensenrechten aan te pakken, maar kan ook een preventief effect hebben ten aanzien van de toekomst.

- Idealiter leidt *transitional justice* tot het herstel van het vertrouwen in de rechtsstaat en de opbouw van een mensenrechtencultuur. Hiervoor is het van belang dat de betrokken mechanismen en processen niet in een vacuüm plaatsvinden, maar een integraal onderdeel zijn van de (juridische) wederopbouw.
- In bredere zin houdt het mogelijke effect van processen en mechanismen van *transitional justice* sterk verband met de sociaal-economische wederopbouw van een land. Cruciaal is in dit verband dat economische, sociale en culturele rechten een integraal onderdeel zijn van *transitional-justicemechanismen*; herstelmaatregelen kunnen gebaseerd zijn op het recht op onderwijs, gezondheidszorg of huisvesting.
- Processen en mechanismen van *transitional justice* vereisen een mate van politieke en sociale consensus en institutionele capaciteit die onontbeerlijk zijn voor hun uiteindelijke succes. Dit kan tot gevolg hebben dat het opportuun kan zijn om bijvoorbeeld niet direct tot strafrechtelijke vervolging over te gaan. Het is voor het succes van het proces van *transitional justice* essentieel om aandacht te besteden aan de volgorde ('sequencing') waarin de verschillende mechanismen worden toegepast.
- Een cruciale voorwaarde voor het welslagen van *transitional-justicemechanismen*, is legitimiteit. Juist mechanismen en processen die de brede steun van verschillende bevolkingsgroepen genieten, geven het gevoel dat daadwerkelijk recht is gedaan aan het verleden en dragen daarmee bij aan het doorbreken van de cultuur van straffeloosheid en de totstandkoming van duurzame vrede. Legitimiteit is geen gegeven, maar een proces dat versterkt wordt door consultatieve, effectieve processen, vertrouwen en communicatie.
- De internationale gemeenschap kan bij processen van *transitional justice* een constructieve rol spelen, mits zij gecoördineerd optreedt, aansluit bij de politieke realiteit en de vraag vanuit het land in kwestie en ook aan de onderliggende oorzaken van conflicten (wapenhandel, uitspelen van economische belangen, opereren van buitenlandse bedrijven) aandacht wordt besteed.

De grote doelen van *transitional justice* – gerechtigheid, verzoening, waarheidsvinding, herstel, vrede, het voorkomen van herhaling en het tegengaan van straffeloosheid – vergen een samenspel van mechanismen. Over de afzonderlijke mechanismen kan, op basis van empirisch onderzoek, het volgende worden opgemerkt.

Strafrechtspleging

Voor alle vormen van strafrechtspleging lijkt te gelden dat de legitimiteit van de processen, en daarmee hun bijdrage aan duurzame vrede, groter is naarmate meer partijen betrokken zijn bij het opzetten van de instituties, zij iedere schijn van partijdigheid weten te vermijden, garant staan voor toegankelijke, tijdige en betaalbare rechtspleging en zorgdragen voor heldere communicatie over de doelstellingen en uitkomsten. Vervolging in de territoriale staat geniet in het algemeen de voorkeur; slachtoffers kunnen dan immers zelf rechtstreeks vaststellen dat recht gedaan wordt. Dit vergemakkelijkt weer de verzoening, maar is ook wenselijk vanuit het oogpunt van de bewijsvoering. Een belangrijke rol hierbij speelt de nationale uitvoeringswetgeving van het Statuut van Rome. Juist op dit gebied is nog veel werk nodig.

Waarheidscommissies

Uit de ruime ervaring met waarheids- en/of verzoeningscommissies blijkt dat brede maatschappelijke betrokkenheid bij de vormgeving en ondersteuning door alle politieke actoren, en met name de autoriteiten, cruciale voorwaarden zijn voor succes. Ook is het van belang dat, naast politiek verantwoordelijken, kerken, de rechterlijke macht, de ambtenarij en andere relevante maatschappelijke actoren tegen het licht kunnen worden gehouden. Daarnaast behoeft het mandaat van waarheidscommissies aandacht: is er sprake van een ruim mandaat met quasi-juridische bevoegdheden, mag de commissie

ook kijken naar de onderliggende oorzaken van het conflict, zijn er genoeg middelen en zijn de processen transparant? De bescherming van getuigen en slachtoffers vraagt aandacht, net als de samenstelling van de commissie: integriteit, ervaring en onafhankelijkheid zijn cruciaal. Ook hier geldt dat legitimiteit belangrijk is, maar niet gegeven; zij wordt verworven door middel van heldere communicatie en zichtbare resultaten.

Amnestieregelingen

Amnestieprocessen spelen vaak een rol in de vredesonderhandelingen; amnestie geldt dan als de prijs voor duurzame vrede, of in ieder geval stabiliteit. De vraag is tot in hoeverre dergelijke mechanismen ook beschouwd kunnen worden als een vorm van gerechtigheid en recht doen aan de behoefte van slachtoffers aan vergelding. Algemeen geldt dat amnestieregelingen weliswaar soms op nationaal niveau nodig kunnen worden geacht om stabiliteit te garanderen, maar dat de bijdrage aan gerechtigheid en daarmee duurzame vrede sterk afhangt van de vormgeving.

Lokale mechanismen

De toegevoegde waarde van traditionele rechtspleging ligt vooral in het aansprakelijk houden van verdachten die relatief weinig verantwoordelijkheid droegen en in de potentiële bijdrage aan verzoening en sociale reconstructie op lokaal niveau. Wel is het van belang te beseffen dat 'traditioneel' in dit verband niet impliceert dat teruggevallen moet worden op bestaande machtsverhoudingen. Juist bij dit type rechtspraak is het van belang dat ook ervaren vrouwen en leden uit minderheidsgroeperingen een rol spelen. Op die wijze kan dit het begin zijn van *transformative* in plaats van *traditional justice*.

Herstelmaatregelen

Naar de mening van de meest betrokkenen is dit een vorm van *transitional justice* die vaak te weinig aandacht krijgt. Slachtoffers vinden de teruggave van eigendom en andere materiële en symbolische vormen van erkenning van het ondergane leed, vaak belangrijker dan het afleggen van rekenschap. Welke vormen van herstel slachtoffers prefereren, varieert. Dit alles pleit voor contextgebonden keuzes, en voor het insluiten van de specifieke behoeften van vaak vergeten groepen als vrouwen, kinderen, ouderen, gehandicapten en etnische en religieuze minderheden. Daarnaast doen donoren er verstandig aan om – ook vanuit de ratio van *transitional justice* – bij te dragen aan wederopbouw en collectieve ontwikkelingsprogramma's.

Institutionele hervormingen

Het doel van institutionele hervorming is om door middel van speciaal ontworpen wetten, programma's en/of commissies op nationaal of lokaal niveau het staatsapparaat door te lichten, ambtenaren ter verantwoording te roepen en het vertrouwen van de lokale bevolking in staatsorganen te herstellen en daarmee voorwaarden te scheppen die herhaling van het geleden onrecht moeten voorkomen. Uit de praktijk blijkt dat institutionele maatregelen van belang zijn, maar dat ze niet in alle gevallen – bijvoorbeeld wanneer het gaat om *vetting* – even rigoureus toegepast moeten worden.

Aandachtspunten in het Nederlands beleid

Nederland is op verschillende manieren betrokken bij de mechanismen en processen van *transitional justice*. De notie van *transitional justice* sluit sterk aan bij de belangrijkste prioriteiten van het Nederlands buitenlands- en ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Nederland steunde en steunt, in bi- en multilateraal verband, lokale mechanismen, diverse waarheids- en verzoeningscommissies en tribunaal. In het diplomatieke verkeer speelt het onderwerp een rol in onderhandelingen met landen als Servië en Soedan. Daarnaast presenteert Den Haag zich steeds meer als *legal capital of the world*, met het ICJ, ICC en

het ICTR, maar ook het proces tegen Charles Taylor – voor een kamer van het Speciaal Tribunaal voor Sierra Leone – en het proces inzake de moord op Rafik Hariri. Omdat het hier gaat om internationale misdrijven, spelen vraagstukken gerelateerd aan *transitional justice* in, bijvoorbeeld, Rwanda en Liberia, ook in Nederland. Tot slot zoekt Nederland vaak ook zelf naar de meest adequate wijze van omgang met het eigen verleden, of het nu gaat om Srebrenica, Suriname, of in Indonesië.

De activiteiten die Nederland op het gebied van *transitional justice* ontplooit, worden niet altijd als zodanig benoemd. Grotere afstemming van deze inzet, bijvoorbeeld van het buitenslands- en het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid of van specifieke beleidsthema's, zou de inzet effectiever kunnen maken.

Binnen het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid is het van belang om zowel de legaliteit als de legitimiteit van *transitional justice* voor ogen te houden. Legitiem zijn mechanismen die tot stand zijn gekomen na consultatie met alle betrokkenen en waarbij onafhankelijk en effectief te werk wordt gegaan. Ook sluiten zij aan bij de specifieke fase waarin een land verkeert. Dit pleit voor een contextgebonden benadering. Als specifieke aandachtspunten zouden kunnen worden aangemerkt: de betrokkenheid van vrouwen, de vaak vergeten rol van nationale rechtbanken, het belang van het opbouwen van de rechtsstaat, van herstelmaatregelen en van institutionele hervormingen. Juist deze aspecten kunnen de legitimiteit van mechanismen, en daarmee de bijdrage aan duurzame vrede, vergroten.

Onderhandelingen met hoofdverdachten van internationale misdrijven en mensenrechtenschendingen zijn een realiteit en vaak de enige manier om duurzame vrede tot stand te brengen. Hoewel een actieve Nederlandse diplomatie in vredesbesprekingen in bepaalde gevallen een positieve bijdrage kan leveren aan duurzame vrede, spreekt het vanzelf dat aan betrokkenen geen toezeggingen kunnen worden gedaan dat zij niet zullen worden vervolgd voor de misdrijven waarvan zij worden verdacht.

Vragen met betrekking tot het al dan niet vervolgen van internationale misdrijven spelen niet alleen in de territoriale staat en bij internationale tribunalen. Ook op Nederlands grondgebied bevinden zich soms verdachten van dergelijke misdrijven, al dan niet van Nederlandse nationaliteit. De in zulke gevallen te volgen gedragslijn moet in overeenstemming zijn met het door Nederland naar buiten toe uitgedragen beleid.

Nederland is op grond van het internationale recht verplicht, en op grond van de Wim gerechtigd, om rechtsmacht uit te oefenen over degenen die verdacht worden van internationale misdrijven en die zich op Nederlands grondgebied bevinden. In bepaalde gevallen zal Nederland verplicht zijn tot vervolging en/of uitlevering over te gaan. Het justitiële apparaat dient hiertoe voldoende geëquipeerd te zijn. Waar Nederland enige discretie heeft, kunnen overwegingen van *transitional justice* meespelen, en zal het vanuit die optiek vaak meer voor de hand liggen om aan te sturen op berechting binnen en door de betrokken staat.

In het kader van het binnenlands en justitieel beleid, is het, tot slot, ook van belang dat Nederland adequaat omgaat met de rechten van slachtoffers en het treffen van herstelmaatregelen in zaken waarin de Nederlandse Staat zelf verantwoordelijkheid draagt.

V.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn gegroepeerd per adviesvraag. Aan het slot wordt een aantal algemene aanbevelingen gedaan.

1. Zijn er algemene wetmatigheden die een uitgangspunt moeten zijn voor keuzes bij het realiseren van het *transitional-justice* proces?

- De AIV/CAVV spreken in plaats van ‘wetmatigheden’ liever van ‘juridisch kader’. Internationale verplichtingen zijn mede bepalend voor de politieke keuzes ten aanzien van *transitional justice*. Om goed te kunnen beoordelen welke *transitional-justice* processen 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.
- De vormgeving van *transitional-justice* mechanismen en processen moet plaatsvinden binnen het kader van de universele mensenrechten, en rekening houden met de ondeelbaarheid van deze rechten. Zo moeten herstelmaatregelen zowel gericht zijn op herstel van schendingen van burger- en politieke rechten als op herstel van schendingen van sociaal-economische rechten.
- De in 2005 door de Algemene Vergadering van de VN aanvaarde *Responsibility to Protect* heeft mede betrekking op de fasen van preventie en wederopbouw. Met name de zogenaamde *Responsibility to Rebuild* is relevant voor processen van *transitional justice*. Hieraan kan een verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap worden ontleend om de helpende hand te bieden en te voorzien in steun bij herstel, wederopbouw en verzoening, daar waar staten zelf niet (voldoende) in staat of van zins zijn om na (gewapende) conflicten het wederopbouwproces ter hand te nemen.
- De internationale gemeenschap heeft duidelijk gemaakt dat daders van ernstige internationale misdrijven niet straffeloos mogen blijven. Hoewel het internationaal recht zich duidelijk ontwikkelt in de richting van een algemene plicht tot vervolging van internationale misdrijven, kan echter niet worden gesteld dat dit stadium al is bereikt. Hieraan moet voortdurend worden gewerkt; ook Nederland zou zich hiervoor moeten (blijven) inspannen.
- Ten aanzien van strafrechtelijke vervolging moet het uitgangspunt zijn dat de betrokken staat de verantwoordelijkheid hiervoor zoveel mogelijk op zich neemt. 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 in kwestie moeten komen te liggen.
- Indien de staat waar de misdrijven zijn begaan en die verwickeld is in een proces van *transitional justice*, 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, kunnen 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 kunnen derde staten niet verplicht maar wel bevoegd zijn om tot vervolging over te gaan.

- Nederland is op grond van het internationale recht onder bepaalde omstandigheden verplicht rechtsmacht uit te oefenen over degenen die verantwoordelijk zijn voor internationale misdrijven. Op basis van de Wet internationale misdrijven (Wim) is Nederland bevoegd om personen die zich op Nederlands grondgebied bevinden en verdacht worden van internationale misdrijven, te vervolgen dan wel uit te leveren. Voor aanbevelingen inzake de uitoefening van deze rechtsmacht en inzake het vraagstuk van amnestieën wordt verwezen naar adviesvraag 5.
- Verdragspartijen bij mensenrechtenverdragen hebben de plicht 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.

2. *Welk empirisch materiaal is voorhanden om te beoordelen welke vormen van transitional justice op welke wijze een bijdrage leveren aan duurzame vrede en gerechtigheid en tot welk advies leidt dit?*

- Voor een uitgebreid overzicht van hetgeen op basis van empirisch onderzoek kan worden opgemerkt over factoren die bijdragen aan succesvolle processen van *transitional justice* en over de afzonderlijke mechanismen, wordt verwezen naar bovenstaande samenvatting (onder *De praktijk: effectiviteit en legitimiteit*).
- Samenvattend kan worden gesteld dat het voor *transitional-justice*processen van belang is aandacht te schenken aan sociaal-economische rechtvaardigheid, de opbouw van de rechtsstaat en het vestigen van een mensenrechtencultuur. Juist vrouwen kunnen hieraan een cruciale bijdrage leveren. Ook aandacht voor kwetsbare groepen en een lokaal perspectief zijn van belang: processen die in brede kring als legitiem worden ervaren, bieden daadwerkelijk het gevoel dat recht is gedaan aan het verleden en dragen daarmee bij aan duurzame vrede. De internationale gemeenschap kan bij dit alles een constructieve rol spelen, mits er gecoördineerd wordt opgetreden en ook aan de onderliggende oorzaken van conflicten aandacht wordt besteed.
- De grote doelen van *transitional justice* – gerechtigheid, vrede, verzoening, waarheidsvinding, herstel, het voorkomen van herhaling en het in reine komen – vergen in veel gevallen een samenspel van mechanismen. Een geïntegreerde benadering is van belang: vervolgingen, waarheidscommissies, amnestieregelingen, lokale mechanismen, herstelmaatregelen en institutionele hervormingen vullen elkaar in veel gevallen aan en het ene mechanisme werkt vaak niet afdoende zonder ook het andere toe te passen.
- Waar het de relatie met vredesonderhandelingen betreft, pleiten de AIV/CAV voor handhaving van de strikte taakverdeling tussen Strafhof en Veiligheidsraad, die de opstellers van het Statuut van Rome voor ogen hadden. Het is de taak van de hoofd-aanklager en het Hof om te vervolgen wanneer daartoe juridisch aanleiding bestaat. Vervolgens is het op grond van artikel 16 van het Statuut de taak van de Veiligheidsraad om zo nodig in het belang van de vrede vervolging tijdelijk op te schorten. Gezien het feit dat het nastreven van gerechtigheid en vrede complementair zijn, en vredesonderhandelingen vaak om andere redenen moeizaam verlopen, zal de

Veiligheidsraad van deze bevoegdheid naar de mening van de AIV/CAVV alleen in uitzonderlijke gevallen gebruik moeten maken.

3. *Welke initiatieven op het terrein van transitional justice dient Nederland in het kader van de ontwikkelingssamenwerking te steunen?*

- De voorliggende uitdaging voor het Nederlands beleid ten aanzien van *transitional justice* is niet zozeer om meer aandacht te schenken aan tribunalen, waarheidscommissies en andere mechanismen per se, maar eerder om deze aandacht zo te richten, dat het complex van mechanismen en processen optimaal bijdraagt aan doelen als gerechtigheid, verzoening en duurzame vrede.
- Wil Nederland een coherente en geïntegreerde benadering nastreven, dan zal de inzet goed gecoördineerd moeten worden. Dit betekent dat er op het ministerie een zekere afstemming moet plaatsvinden tussen directies die zich bezighouden met de verschillende dimensies van *transitional justice* en ook dat er sprake is van een heldere communicatie tussen het ministerie en de posten.
- In de zoektocht naar mechanismen en processen die een optimale bijdrage kunnen leveren aan de totstandkoming van duurzame vrede, is het – zoals in het Nederlands beleid ook wordt onderschreven – belangrijk aan te sluiten bij de vraag in een gegeven sociale, politieke en economische context. De AIV/CAVV onderstrepen daarom het belang van kennis van de context en uitgebreide consultaties met alle betrokken actoren binnen het Nederlandse ontwikkelingsbeleid.
- Stabiliteit, veiligheid en wederopbouw zijn noodzakelijke voorwaarden voor de implementatie van *transitional-justice*processen. In dit kader lijkt de huidige inbedding van *transitional justice* in bredere aandacht voor SSR en DDR in fragiele staten effectief. Wel is het raadzaam om nog meer aandacht te besteden aan de opbouw van de rechtsstaat, met name waar het gaat om onafhankelijke en kundige rechtbanken.
- Meer aandacht voor de specifieke ervaringen van vrouwen en kwetsbare groepen leidt niet alleen tot meer rechtvaardige, maar ook tot meer effectieve processen van *transitional justice*. Binnen het Nederlandse ontwikkelingsbeleid ten aanzien van *transitional justice* zou dit – voor zover het niet al gebeurt – prioriteit moeten krijgen. Dit zou ook vertaald moeten worden in de allocatie van middelen.
- De AIV/CAVV pleiten ervoor om aan de sociale processen van traumaverwerking en het doorbreken van de cyclus van geweld binnen het ontwikkelingsbeleid meer aandacht te geven, temeer daar hiervan ook een preventieve werking uit kan gaan.
- Ten aanzien van de strafrechtspleging, lenen hybride tribunalen, zoals in Sierra Leone, Cambodja en Oost-Timor, zich in theorie voor capaciteitsopbouw en kennisoverdracht. De internationale gemeenschap zal dan wel zorg moeten dragen voor specifiek en aanvullend beleid teneinde de lokale capaciteit te versterken. Het ligt voor de hand dat Nederland hierbij ook een rol speelt.
- Herstelmaatregelen vormen een vaak vergeten schakel in processen van *transitional justice*. Ook vanuit het Nederlands ontwikkelingsbeleid verdienen de rechten van slachtoffers en de noodzaak van herstelmaatregelen extra aandacht. Wanneer een situatie zich ervoor leent, zou Nederland moeten aandringen op collectieve herstelprogramma's, en zogenaamde *mass claims* procedures. Deze mechanismen kunnen

binnen betrekkelijk korte tijd zeer grote aantallen (oorlogs)slachtoffers schadeloos stellen zonder langdurige en ingewikkelde juridische procedures. Wel is maatwerk voor specifieke doelgroepen (zoals vrouwen, kinderen, etnische en seksuele minderheden en gehandicapten) hierbij aan te raden.

- Met het oog op de noodzaak van betere samenwerking en coördinatie, zou het voor Nederland zinvol zijn om te zoeken naar strategische partners op het gebied van *transitional justice*, zoals Canada, Zwitserland en Noorwegen, die in hun buitenlands (en binnenlands) beleid veel aandacht schenken aan *transitional justice*. Ook België, het VK en Duitsland, ontplooiën activiteiten op dit terrein – zij het dat er niet altijd sprake is van een overkoepelend *transitional-justice*beleid.
4. *Zouden onderhandelingen met de hoofddaders van grootschalige mensenrechtenschendingen kunnen bijdragen aan het tot stand brengen van vrede? Zo ja, onder welke voorwaarden is het aanvaardbaar dat Nederland, al dan niet in het kader van de Europese Unie en de VN, zulke onderhandelingen zou steunen?*
- In veel gevallen kan duurzame vrede niet worden bereikt zonder ook te praten met degenen die zich in een gewapend conflict aan mensenrechtenschendingen schuldig hebben gemaakt. De AIV/CAVV oordelen daarom in principe positief over Nederlandse steun aan de betreffende onderhandelingen. Wel spreekt het vanzelf dat aan betrokkenen geen toezeggingen kunnen worden gedaan dat zij niet zullen worden vervolgd voor de misdrijven waarvan zij worden verdacht. Zulke toezeggingen aan degenen die de belangrijkste verantwoordelijkheid dragen voor internationale misdrijven, zouden rechtens ook zeer discutabel zijn.
5. *Hoe moet Nederland op basis van nationaalrechtelijke en internationaalrechtelijke verplichtingen en bevoegdheden omgaan met verdachten van internationale misdrijven die in het kader van een proces van transitional justice amnestie hebben gekregen?*
- In het algemeen menen de AIV/CAVV dat er geen juridische reden is om terughoudend om te gaan met de uitoefening van de in de Wet internationale misdrijven gevestigde universele rechtsmacht. In de gevallen waarin Nederland geen verplichting tot vervolging heeft maar wel de bevoegdheid daartoe, moet het wel steeds overwegen of vervolging in Nederland een zinvolle 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 wijze waarop Nederland omgaat met verdachten van grootschalige misdrijven in eigen land – Nederlandse verdachten inbegrepen –, moet in lijn zijn met het buitenlands- en ontwikkelingsbeleid.
 - Het verlenen van *blanket* of *sham* amnestieën, is in strijd met het internationale recht en dergelijke amnestieën behoeven daarom ook niet door derde staten te worden gerespecteerd.
 - Met betrekking tot individueel verleende amnestieën aan personen die de belangrijkste verantwoordelijkheid dragen voor ernstige internationale misdrijven, zijn de AIV/CAVV van mening dat Nederland in deze kwestie het standpunt zou moeten steunen van de voormalige SGVN Annan – die dergelijke amnestieën heeft verworpen – en dat in het Nederlands buitenlands beleid en het strafrechtelijk beleid met deze amnestieën geen rekening hoeft te worden gehouden.

- In andere gevallen zal per situatie een afweging moeten plaatsvinden. Daarbij zullen de verhoudingen met het land in transitie een rol spelen, net als de waarde van de verleende amnestie voor de interne situatie van het betreffende land, de ernst van de feiten, en de opportuniteit van vervolging in Nederland. Want ook al geldt de verleende amnestie naar internationaal rechtelijke maatstaven als onrechtmatig, dan nog *dwingt* dit Nederland niet in alle gevallen tot juridische actie.

6. Algemene aanbevelingen

- Het presenteren van Den Haag als juridische hoofdstad van de wereld brengt voor de Nederlandse regering de verantwoordelijkheid met zich mee om inhoud te geven aan deze kwalificatie. Nederland zal zelf, alsmede in het kader van de EU, moeten blijven ijveren voor de universele aanvaarding van het Statuut van het Internationaal Strafhof.
- Ervan uitgaande dat *transitional justice* gericht is op het tot stand brengen van rechtvaardiger samenlevingen, is het zaak dat de internationale gemeenschap zich niet uitsluitend richt op de misdrijven die het gevolg zijn van conflicten, maar ook op de factoren die bijdragen aan deze conflicten. Daar waar de Nederlandse overheid of het Nederlandse bedrijfsleven een rol speelt bij het ontstaan of voortduren van conflicten (bijvoorbeeld door wapenleveranties of het uitspelen van economische belangen) moet Nederland verantwoordelijkheid nemen.
- In het licht van hetgeen eerder naar voren is gebracht, verdient het naar de opvatting van de AIV/CAVV aanbeveling dat Nederland zelf ook het goede voorbeeld geeft in het omgaan met oorlogsslachtoffers en het treffen van herstelmaatregelen ingeval er sprake is van (mede)verantwoordelijkheid van Nederlandse functionarissen. De geloofwaardigheid van de Nederlandse inzet op het gebied van *transitional justice* elders zou hierdoor worden versterkt.

Bijlagen

Adviesaanvraag

Prof. Dr. M. Kamminga
Voorzitter van de Commissie van advies inzake
volkenrechtelijke vraagstukken

Directie Juridische Zaken
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag

Mr. F. Korthals Altes
Voorzitter van de Adviesraad Internationale Vraagstukken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum 7 april 2008
Kenmerk DJZ/IR-55/08
Betreft Transitional Justice

Geachte heer Kamminga, geachte heer Korthals Altes,

De internationale gemeenschap wordt zich in toenemende mate bewust van het grote belang van de problematiek, die onder de noemer *transitional justice* wordt samengevat. Het gaat daarbij om de benadering van waaruit landen, na een periode van een groot conflict, dictatuur, of een anderszins onderdrukkend regime, keuzes maken om af te rekenen met een erfenis van grootschalige mensenrechtenschendingen. Deze benadering kent, al dan niet in combinatie, vervolging, waarheidsvinding, schadeloosstelling van slachtoffers, institutionele zuiveringen en verzoening als doelstellingen. In internationaal kader krijgt transitional justice vorm in internationale straftribunalen, waaronder het Joegoslavië Tribunaal en het Internationaal Strafhof. In landen waar zich processen van transitional justice afspelen, gebeurt dit in geïnternationaliseerde tribunalen, zoals die in Sierra Leone, Oost-Timor en Cambodja, in extra opgetuigde nationale rechtbanken, in locale rechtbanken, zoals de gacaca in Rwanda, en in waarheids- en verzoeningscommissies. In andere landen worden soms rechtszaken gevoerd op basis van universele jurisdictie en rechtszaken, waarbij de rol van de internationale gemeenschap bij mensenrechtenschendingen ter discussie staat.

In het vraagstuk van transitional justice gaat het om het dilemma tussen enerzijds de vrede en stabiliteit in een land of regio en anderzijds vervolging voor wijdverspreide en systematische schendingen van mensenrechten. In de kern is dit de vraag naar de keuze tussen vrede en gerechtigheid. Een uiterste stellingname in dit vraagstuk is dat het strafrechtelijk systeem een vorm van onrechtvaardigheid is, omdat het misdrijf daarbij uit zijn ruimere en sociale context wordt gehaald. In de preambule van het Statuut van het Internationaal Strafhof vindt de tegenovergestelde opvatting uitdrukking, waar de partijen bevestigen dat “de ernstige misdrijven die de hele internationale gemeenschap met zorg vervullen niet onbestraft dienen te blijven en dat een doeltreffende vervolging daarvan verzekerd dient te worden door het treffen van maatregelen op nationaal niveau en door het versterken van internationale samenwerking”.

Inmiddels bestaat er een bepaalde mate van overeenstemming over, dat een duurzame oplossing moet worden gevonden die zowel vrede als gerechtigheid in zich draagt. Zo kiest de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties in zijn rapport *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies* (UN Doc. S/2004/616 van 23 augustus 2004)

voor een holistische benadering: *“the international community must see transitional justice in a way that extends well beyond courts and tribunals. The challenges of post-conflict environments necessitate an approach that balances a variety of goals, including the pursuit of accountability, truth and reparation, the preservation of peace and the building of democracy and the rule of law”*. Voorts wordt in de mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid (“Naar een menswaardig bestaan”, november 2007) geschetst dat het niet gaat om een keuze vóór vrede en tegen gerechtigheid, of andersom, maar dat beide doelen twee kanten van dezelfde medaille zijn: “Zonder gerechtigheid is er geen sprake van duurzame vrede, maar voor vrede is meer nodig dan alleen gerechtigheid” (p. 84).

Relevant voor dit vraagstuk is de vraag welke vormen van transitional justice daadwerkelijk bijdragen aan duurzame vrede en gerechtigheid, en daarmee van de beleving door de plaatselijke bevolking van de uiteenlopende vormen en processen van transitional justice.

In Nederland komt de vraag naar de relatie tussen vrede en gerechtigheid aan de orde in de bepaling van de mate waarin, financieel of anderszins, kan worden bijgedragen aan de totstandkoming van processen van transitional justice. Deze relatie speelt voorts een rol in de vraag naar de verhouding tussen, enerzijds, individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid en, anderzijds, internationaalrechtelijke verplichtingen tot vervolging van misdrijven. De problemen in deze verhouding manifesteren zich met name in situaties, waarin amnestie is verleend voor internationale misdrijven.

Wij zouden het op prijs stellen van de AIV en de CAVV, op basis van een inventarisatie van kennis en empirisch materiaal, beleidsaanbevelingen op deze punten te ontvangen.

In dit verband worden de volgende vragen gesteld:

1. Zijn er algemene wetmatigheden die een uitgangspunt moeten zijn voor keuzes bij het realiseren van het transitional justice proces?
2. Welk empirisch materiaal is voorhanden om te beoordelen welke vormen van transitional justice op welke wijze een bijdrage leveren aan duurzame vrede en gerechtigheid en tot welke advies leidt dit?
3. Welke initiatieven op het terrein van transitional justice dient Nederland in het kader van de ontwikkelingssamenwerking te steunen?
4. Zouden onderhandelingen met de hoofddaders van grootschalige mensenrechtenschendingen kunnen bijdragen aan het tot stand brengen van vrede? Zo ja, onder welke voorwaarden is het aanvaardbaar dat Nederland, al dan niet in het kader van de Europese unie en de Verenigde Naties zulke onderhandelingen zou steunen?
5. Hoe moet Nederland op basis van nationaalrechtelijke en internationaalrechtelijke verplichtingen en bevoegdheden omgaan met verdachten van internationale misdrijven die in het kader van een proces van transitional justice amnestie hebben gekregen?

Hoogachtend,

Drs. M.J.M. Verhagen
Minister van Buitenlandse Zaken

Drs. A.G. Koenders
Minister voor Ontwikkelingssamenwerking

Overzicht van internationale tribunalen en waarheidscommissies

Internationale tribunalen sinds 1993.¹

1) Ad-hoctribunalen:

Deze tribunalen zijn opgericht door de Veiligheidsraad (VR) van de VN onder Hoofdstuk 7 van het VN-Handvest.

- Het Tribunaal voor het voormalig Joegoslavië ('ICTY') is opgericht in 1993 door de VR en gevestigd in Den Haag.
- Het Tribunaal voor Rwanda ('ICTR') is opgericht in 1994 door de VR en gevestigd in Arusha, Tanzania.
- Het Speciaal Tribunaal voor Libanon is opgericht in 2009 en gevestigd in Den Haag.

2) Hybride tribunalen:

Deze tribunalen of bijzondere rechtbanken zijn opgericht door middel van een overeenkomst tussen de VN en het land in kwestie. Deze tribunalen opereren binnen de kaders van een nationaal rechtssysteem, maar internationale participatie is gegarandeerd.

- Het Speciaal Tribunaal voor Sierra Leone is opgericht in 2000 en gevestigd in Freetown.
- Het Internationale Panel voor Districtsrechtbanken in Kosovo is opgericht in 2000.
- Het Speciaal Tribunaal voor Oost-Timor is opgericht in 2002 en gevestigd in Dili.
- Het Speciaal Tribunaal voor Cambodja is opgericht in 2003 en gevestigd in Phnom Penh.
- De Oorlogsmisdrijvenkamer van de Rechtbank van Bosnië en Herzegovina is opgericht in 2004 en gevestigd in Sarajevo.

3) Andere internationale tribunalen:

- Het Speciaal Tribunaal voor Irak (2003) is opgericht door middel van een overeenkomst tussen de Amerikaanse *Coalition Provisional Authority* (CPA) en de Irakese Interim Regerings Raad, gevestigd in Bagdad.

Waarheidscommissies wereldwijd.²

Tussen 1974 en 2007 zijn er in totaal in 28 landen tenminste 32 commissies, die als waarheidscommissies zouden kunnen worden beschouwd, in het leven geroepen. Het merendeel is in de laatste 10 jaar gecreëerd:

1 Amnesty International Website, zie: <<http://www.amnesty.org/en/international-justice/issues/other-courts>>, 5 april 2008; Schabas, W.A. (2008), *An Introduction to the International Criminal Court*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 11-15; UN, *Report of the Secretary-General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*, UN Doc. S/2004/616, 23 August 2004, pp. 14-15.

2 Bron: Amnesty International Website, zie: <<http://www.amnesty.org/en/international-justice/issues/truth-commissions>>, 28 maart 2008.

1. Argentinië (Nationale Commissie over Verdwenen Personen, 1983).
2. Bolivia (Nationale Onderzoekscommissie over Verdwijningen, 1982).
3. Chili (Nationale Commissie voor Waarheid en Verzoening, 1990; Nationale Commissie over Politieke Gevangenhouding en Marteling, 2003).
4. Democratische Republiek Congo (Waarheid- en Verzoeningscommissie, 2003).
5. Duitsland (Onderzoekscommissie voor het Evalueren van de Geschiedenis en de Gevolgen van het SED Dictatorschap in Duitsland, 1992).
6. Ecuador (Waarheid en Gerechtigheid Commissie, 1996; Waarheidscommissie, 2007).
7. El Salvador (Waarheidscommissie, 1992).
8. Federale Republiek Joegoslavië (Waarheids- en Verzoeningscommissie, 2001).
9. Ghana (Nationale Verzoeningscommissie, 2002).
10. Grenada (Waarheids- en Verzoeningscommissie, 2001).
11. Guatemala (Commissie voor de Historische Verificatie van Mensenrechtenschendingen en Andere Gewelddaden, die het Guatemalteekse Volk Hebben Doen Lijden, 1997).
12. Haïti (Nationale Commissie voor Waarheid en Gerechtigheid, 1995).
13. Indonesië (Waarheid en Verzoeningscommissie, 2004).
14. Liberia (Waarheid en Verzoeningscommissie, 2005).
15. Marokko (Gerechtigheid en Verzoeningscommissie, 2004).
16. Nepal (Onderzoekscommissie voor het Lokaliseren van Personen die Verdwenen zijn Gedurende de Panchayat Periode, 1990).
17. Nigeria (Mensenrechtenschendingen Onderzoekscommissie, 1999).
18. Oeganda (Onderzoekscommissie voor de Verdwenen Mensen uit Oeganda, 1974 en de Onderzoekscommissie over Mensenrechtenschendingen, 1986).
19. Oost-Timor (Commissie voor het Verwelkomen van de Waarheid en Verzoening, 2002).
20. Panama (Waarheidscommissie, 2001).
21. Paraguay (Waarheids- en Gerechtigheidscommissie, 2003).
22. Peru (Waarheid en Verzoeningscommissie, 2000).
23. Sierra Leone (Waarheid en Verzoeningscommissie, 2002).
24. Sri Lanka (Presidentiële Onderzoekscommissie over het Gedwongen Vertrek en Verdwijningen in West, Zuid en in de Sabaragamuwa Provincies, Presidentiële Onderzoekscommissie over het Gedwongen Vertrek en Verdwijningen in Centraal, Noordwest, Noordcentraal en de Uva Provincies Presidentiële Onderzoekscommissie over het Gedwongen Vertrek en Verdwijningen in de Noord & Oostelijke Provincies, 1994).
25. Tsjaad (Onderzoekscommissie over de Misdaden en Overtredingen van ex-President Habré of zijn Medestanders, 1991).
26. Uruguay (Onderzoekscommissie over de Situatie van Verdwenen Personen en de Oorzaken Daarvan, 1985 en de Vredescommissie, 2000).
27. Zuid-Afrika (Waarheid en Verzoeningscommissie, 1995).
28. Zuid-Korea (Presidentiële Waarheidscommissie over Omstreden Sterfgevallen, 2000).

Literatuurlijst

Algemeen

AIHRC (2005), *A Call for Justice: A National Consultation on Past Human Rights Violations in Afghanistan*. Kabul: Afghan Independent Human Right Commission.

Amnesty International (2001), *Universal jurisdiction: The duty of states to enact and implement legislation*. London: Amnesty International, AI Index: IOR 53/002-018/2001.

Bassiouni, M.C. and Morris, M.H. (eds.) (2002), *Post-conflict justice*. New York: Ardsley, Transnational Publishers.

Bloomfield, D., Barnes, T., and Huyse, L. (eds.) (2003), *Reconciliation After Violent Conflicts. A Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Bos-Ollerman, H. (2007), *Versterking van de Rechtsstaat in Partnerlanden: Een inventarisatie en analyse van programma's en projecten*. Leiden: Kennis Centrum Rechtsstaat en Ontwikkeling.

Bosire, L. (2006), *Overpromised, Underdelivered: Transitional Justice in Sub-Saharan Africa*. New York: International Transitional Justice Centre.

Cohen, S. (2001), *States of Denial. Knowing about Atrocities and Suffering*. Cambridge: Polity Press.

Corkalo, D., Ajdukovic, D., Weinstein, H.M., Stover, E., Djipa, D., & Biro, M. (2004). 'Neighbours Again? Intercommunity Relations after Ethnic Cleansing', in: Stover, E. & Weinstein, H.M. (eds.) (2004), *My Neighbour, My Enemy: Justice and Community in the Aftermath of Mass Atrocity*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 143-162.

Drumbl, M. (2007), *Atrocity, Punishment and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Duthie, R. (2007), 'Introduction' in: Mayer-Rieckh, A. & Greiff, P. de (eds.) (2007), *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*. Chicago/New York: Social Science Research Council/International Centre for Transitional Justice, pp. 17-38.

Feyter, K. de, Parmentier, S., Bossuyt, M. and Lemmens, P. (eds.) (2005), *Out of the Ashes. Reparation for Victims of Gross and Systematic Human Rights Violations*. Antwerpen: Intersentia Publishers.

Greiff, P. de (ed.) (2006), *Handbook of Reparations*. Oxford: Oxford University Press.

ICRC (1999), *The People on War Report*. Geneva: International Red Cross.

ICTJ (2006), *Colombian Perceptions and Opinions on Justice, Truth, Reparations and Reconciliation*. New York: International Centre for Transitional Justice.

IDEA (2008), *Traditional Justice and Reconciliation after Violent Conflict: Learning from African Experiences*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Hayner, P.B. (2002), *Unspeakable truths. Facing the challenge of truth commissions. Preface of Timothy Garton Ash*. New York: Routledge.

- Kritz, N.J. (1995), *Transitional Justice. How emerging democracies reckon with former Regimes*. Washington: United States Institute of Peace Press.
- Mallinder, L. (2007), 'Can Amnesties and International Justice be Reconciled'. *The International Journal of Transitional Justice*, Vol. 1 No. 1.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Naar een Menswaardig Bestaan: een Mensenrechtenstrategie voor het Buitenlands Beleid,' Beleidsstuk mensenrechtenstrategie november 2007, <<http://www.minbuza.nl>>.
- Minow, M. (1998), *Between vengeance and forgiveness. Facing history after genocide and mass violence*. Boston: Beacon Press.
- Naniwe, A. Kaburahe (2008), 'The Institution of Bashingantahe in Burundi', in: IDEA (2008), *Traditional Justice and Reconciliation after Violent Conflict: Learning from African Experiences*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, pp. 149-179.
- Orentlicher, D. (2007), 'Settling Accounts Revisited: Reconciling Global Norms with Local Agency', Volume 1 *International Journal of Transitional Justice*, pp. 10-22.
- Reydams, L. (2004), *Universal Jurisdiction: International and Municipal Legal Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Rotberg, R.I. and Thompson, D.F. (eds.) (2000), *Truth versus Justice. The morality of Truth Commissions*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Roth-Arriaza, N. (ed.) (2006), *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siegel, R. (1998), 'Transitional Justice. A Decade of Debate and Experience', 20 *Human Rights Quarterly*, pp. 431-454.
- Slaughter, A.M. (2006), 'Defining the Limits: Universal Jurisdiction and the National Courts', in Ratner, S. (ed.) (2006), *Universal Jurisdiction. National Courts and the Prosecution of Serious Crimes under International Law*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, pp. 168-192.
- Teitel, R.G. (2000), *Transitional Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- United Nations Security Council (2004), *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*. New York: Report of the Secretary-General to the Security Council, 23 August 2004, S/2004/616.
- Voorhoeve, J. (2007), *From War to the Rule of Law: Peace Building after Violent conflict*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Websites

<<http://www.amnesty.org>> (Amnesty International, London)
<<http://www.hrw.org>> (Human Rights Watch, New York)
<<http://www.icc.int>> (International Criminal Court, The Hague)
<<http://www.iccnw.org>> (Coalition for the International Criminal Court, Brussels)
<<http://www.ictj.org>> (International Center for Transitional Justice, New York)
<<http://www.idea.int>> (Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm)
<<http://www.truthcommission.org>> (Search for Common Ground, Washington)
<<http://www.usip.org/library/truth.html>> (United States Institute of Peace, Washington)

Waarheids- en/of verzoeningscommissies

(Congo)

ICTJ (2004), *The First Few Steps: The Long Road to a Just Peace in the Democratic Republic of the Congo*. New York: International Center for Transitional Justice, pp. 39-46.

International Crisis Group (2006), *Security Reform in the Congo*. Brussels: International Crisis Group.

International Crisis Group (2005), *Maintaining Momentum in the Congo: The Ituri Problem*. Brussels: International Crisis Group.

Luttik, P. (2008). 'The European Union and the Netherlands on Transitional Justice in the Democratic Republic of the Congo: A Coherent Policy?' Onderzoeksproject Universiteit Utrecht en Roosevelt Academy Middelburg. Europese Unie Mensenrechtenjaarrapport 2006.

(Noord Oeganda)

ICTJ (2007), *When the War Ends: A Population Based Survey of Attitudes about Peace, Justice, and Social Reconstruction in Northern Uganda*. New York: Human Rights Centre, University of Berkeley California/International Center for Transitional Justice.

ICTJ (2006), *Colombian Perceptions and Opinions on Justice, Truth, Reparations, and Reconciliation*. New York: International Center for Transitional Justice, pp. 29-35/65-75.

OHCHR (2007), *Making Peace Our Own: Victims' Perceptions of Accountability, Reconciliation and Transitional Justice in Northern Uganda*. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.

(Oost-Timor)

Burgess, P. (2004), 'East-Timor Community Reconciliation Processes', in: Roht-Arriaza, N., & Mariezcurrena, J. (eds.) (2006), *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 176-206.

(Peru)

Espinoza Cuevas, V., Ortiz Rojas, M.L., Rojas Baeza, P. (2002), *Comisiones de Verdad: Un Camino Incierto? Estudio Comparativo de Comisiones de la Verdad en Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala y Sudáfrica des las Víctimas y las Organizaciones de Derechos Humanos*, Santiago, Chile: Corporación de Promoción y Defensa des los Derechos de Pueblo-Chile (CODEPU)/Association for the Prevention of Torture (ATP).

Gonzales Cueva, E. (2006), 'The Peruvian Truth and Reconciliation Commission and the Challenge of Impunity', in Roht-Arriaza, N., & Mariezcurrena, J. (eds.) (2006), *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice*. Cambridge: Cambridge, pp. 70-94.

(Sierra Leone)

Bosire, L. (2006), *Overpromised, Underdelivered: Transitional Justice in Sub-Saharan Africa*. New York: International Transitional Justice Centre.

Horowitz, S. (2006), 'Transitional Criminal Justice in Sierra Leone', in Roht-Arriaza, N., & Mariezcurrena, J. (eds.) (2006), *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 43-69.

Schabas, W.A. (2006), 'The Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission', in Roht-Arriaza, N., & Mariezcurrena, J. (eds.) (2006), *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 21-43.

(Zuid Afrika)

Gibson, J.L. & Macdonald, H. (2001), *Truth–Yes, Reconciliation – Maybe: South Africans Judge the Truth and Reconciliation Process*. Rondebosch: Institute for Justice and Reconciliation.

Greenawalt, K. (2000), 'Amnesty's Justice', in: Rotberg, R.I., & Thompson, D. (eds.) (2000). *Truth versus Justice: The Morality of Truth Commissions*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, pp. 189-211.

Hayner, P.B. (2001), *Unspeakable Truths*. New York: Routledge, pp. 40-45.

Nagy, R. (2004), "Violence, Amnesty and Transitional Law: 'Private' Acts and 'Public' Truth in South-Africa". *African Journal of Legal Studies*, Vol. 1 No. 1, pp. 1-28.

Slye, R.C. (2000), 'Amnesty, Truth, and Reconciliation: Reflections on the South – African Reconciliation Process' in: Rotberg, R.I., & Thompson, D. (eds.) (2000), *Truth v. Justice: The Morality of Truth Commissions*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, pp. 170-189.

Wilson, R.A. (2001), *The Politics of Truth and Reconciliation in South-Africa: Legitimizing the Post-Apartheid State*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 27-30.

Internationale tribunalen

(Bosnië en Herzegovina)

Biro, M., Ajdukovic, D., Corkalo, D., Djipa, D., Milin, P., & Weinstein, H.M. (2004), 'Attitudes toward Justice and Social Reconstruction in Bosnia and Herzegovina and Croatia', in: Stover, E. & Weinstein, H.M. (eds.) (2004), *My Neighbour, My Enemy: Justice and Community in the Aftermath of Mass Atrocity*. Cambridge: Cambridge University Press.

Buyse, A. (2008), *Post-Conflict Housing Restitution: The European Human Rights Perspective, with a Case Study on Bosnia and Herzegovina*, Brussel/Oxford: Intersentia.

(Irak)

ICTJ (2008), *'Iraq's New Accountability and Justice Law'*. Briefing Paper, New York: International Center for Transitional Justice.

ICTJ (2004), *Iraqi Voices: Attitudes Towards Transitional Justice and Social Reconstruction*. New York: Human Rights Centre, University of Berkeley California/International Centre for Transitional Justice.

Mayer-Rieckh, A. & Greiff, P. de (eds.) (2007), *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*. Chicago/New York: Social Science Research Council/International Center for Transitional Justice.

(Kosovo)

UNDP (2007), *Public Perceptions on Transitional Justice; Report on Transitional Justice Opinion Polling Survey Conducted in April-May 2007 Kosovo*. Kosovo: United Nations Development Programme, pp. 26-28.

(Rwanda)

Des Forges, A., & Longman, T. (2004), 'Legal Responses to Genocide in Rwanda': in Stover, E. & Weinstein, H.M. (eds.) (2004), *My Neighbour My Enemy: Justice and Community in the Aftermath of Mass Atrocity*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 49-68.

HRW (2008), *World Report: Rwanda*. Human Rights Watch, pp. 144-146.

Ingelaere, B. (2008), 'The Gacaca Courts in Rwanda', in: IDEA (2008), *Traditional Justice and Reconciliation after Violent Conflict: Learning from African Experiences*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, pp. 25-61.

Website van het Rwanda Tribunaal (ICTR), <<http://69.94.11.53/default.htm>>, 5 april 2008.

(Voormalig Joegoslavië)

UNDP (2006), *Transitional Justice; Assessment Survey of Conditions in the Former Yugoslavia*. Belgrade: United Nations Development Programme.

Fletcher, L.E., & Weinstein, H. (2004), 'A World Unto Itself? The Application of International Justice in the Former Yugoslavia', in: Stover, E. & Weinstein, H.M. (eds.) (2004), *My Neighbour, My Enemy: Justice and Community in the Aftermath of Mass Atrocity*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 29-49.

Lijst met veel gebruikte afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
ANC	Afrikaans Nationaal Congres
CAVV	Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken
DDR	Disarmament, Demobilization en Reintegration (Ontwapening, Demobilisatie en Reïntegratie)
DPA	Darfur Peace Agreement (Darfur vredesakkoord)
EFV	Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw
EU	Europese Unie
ICC	International Criminal Court (Internationaal Strafhof)
ICJ	International Court of Justice (Internationaal Gerechtshof)
ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (Internationaal Tribunaal voor het voormalig Joegoslavië)
ICTR	International Criminal Tribunal for Rwanda (Internationaal Tribunaal voor Rwanda)
LRA	Lords Resistance Army
NGO	Niet-gouvernementele Organisatie
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling OESO)
SCSL	Special Criminal Tribunal for Sierra Leone (Speciaal Tribunaal voor Sierra Leone)
SGVN	Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties
SSR	Security Sector Reform
RUF	Revolutionary United Front
TK	Tweede Kamer
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme (Verenigde Naties Ontwikkelingsprogramma)
VN	Verenigde Naties
Wim	Wet internationale misdrijven
Wos	Wet oorlogsstrafrecht

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,
november 2001
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van
strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolg*advies EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en
slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*

- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIEREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
- 63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
- 64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*

* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

*** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies 'VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *maart 2004*
- 8 Briefadvies 'DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?', *september 2004*
- 9 Briefadvies 'REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen?', *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
- 14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
- 15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*

**** Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).