

Vergaderjaar 2017–2018

34 775 V

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2018

Nr. 44

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2017

Hierbij bied ik u de kabinetsreactie aan op het gezamenlijk advies van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) en de Extern Volkenrechtelijk Adviseur (EVA) over het gebruik van de term «genocide» door politici.

Tevens bied ik u de volledige beantwoording aan op de feitelijke vragen die zijn gesteld door de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken op 14 april 2017 (Feitelijke vragen inzake CAVV/EVA advies over het gebruik van de term genocide door politici (Kamerstuk 34 775 V, nr. 45)). Eerder ontving u reeds beantwoording op een deel van de feitelijke vragen (Kamerstuk 34 550 V, nr. 72).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. Zijlstra

Kabinetsreactie op het gezamenlijke advies van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) en de Extern Volkenrechtelijk Adviseur (EVA) over het gebruik door politici van de term «genocide»

Inleiding

Begin maart 2017 ontving het Kabinet het gezamenlijk advies van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) en de Extern Volkenrechtelijk Adviseur (EVA) over het gebruik door politici van de term «genocide». Het Kabinet had om dit advies gevraagd ter uitvoering van de motie Voordewind c.s. (Kamerstuk 34 550 V, nr. 32), aangenomen op 29 november 2016. In deze motie werd het Kabinet opgeroepen om de CAVV en de EVA te vragen een gemeenschappelijk rapport voor te bereiden met als doel duidelijkheid te scheppen rondom de wenselijkheid, mogelijkheden en betekenis van het gebruik van de term «genocide» door politici, zowel in algemene zin als ten aanzien van wrede daden begaan door IS.

Het Kabinet merkt op dat het voor het eerst is dat een gezamenlijk advies van beide adviesorganen wordt gevraagd. CAVV en EVA hebben bij de aanbieding van hun advies gewezen op de verschillen in verantwoordelijkheden en taken, met het verzoek deze bij vervolgadviessaanvragen in het oog te houden. In voorkomende gevallen zijn zij evenwel bereid om hun expertise te bundelen.

Het Kabinet is de CAVV en EVA erkentelijk voor dit advies. In deze Kabinetsreactie wordt ingegaan op de belangrijkste bevindingen in het advies als ook op de aanbevelingen die worden gedaan.

Uitgangspunt en kernbegrippen

CAVV en EVA bakenen het advies af tot het gebruik van de termen «genocide» en «misdrijven tegen de menselijkheid». Het advies richt zich op politici die lid zijn van de regering als ook op politici die lid zijn van het parlement, en specifiek op moties die kunnen worden aangenomen door het parlement en als standpunt van het parlement kunnen gelden. Het advies hanteert de term «vaststellen» van genocide in plaats van «het gebruik van de term» genocide. De term «vaststellen» betreft volgens CAVV en EVA «het oordeel dat er in een bepaald geval sprake zou zijn van genocide».

Voorbeelden van parlementaire vaststellingen

In het advies geven CAVV en EVA enkele voorbeelden van parlementaire vaststellingen van genocide, zowel historische als recente, zoals de misdaden van IS. Hierbij worden het Europees Parlement, parlementariërs van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa en parlementen in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland en Canada aangehaald. CAVV en EVA merken bij dit summier overzicht op dat er een zekere mate van selectiviteit lijkt te bestaan; parlementen hebben een grotere neiging om vaststellingen te doen ten aanzien van situaties waarbij hun staat niet betrokken was, dan wel situaties waarbij de onderdanen van deze staat het slachtoffer zijn geworden. CAVV en EVA stellen dat een dergelijke selectieve houding politieke risico's met zich kan brengen.

CAVV en EVA benadrukken verder dat er onderscheid bestaat tussen vaststellingen ten aanzien van historische situaties en die ten aanzien van lopende situaties; bij historische situaties zouden vooral vragen over

genoegdoening en excuses aan de orde zijn, terwijl vraagstukken met betrekking tot de verplichting om misdrijven te voorkomen in lopende situaties spelen. In het voorliggende advies beperken CAVV en EVA zich tot vaststellingen ten aanzien van lopende situaties.

Mogelijkheden

Dat alleen een rechter een oordeel zou kunnen geven over genocide wordt door CAVV en EVA genuanceerd; in beginsel is het aan staten om een oordeel te vellen over volkenrechtelijk relevante handelingen van andere staten of personen. Ook parlementen zouden niet belemmerd hoeven te worden door de afwezigheid van een rechterlijke uitspraak. Wel wijzen CAVV en EVA, volgens het Kabinet terecht, op het verschil in juridische betekenis tussen parlementaire vaststellingen en handelingen van de regering. Hoewel ook het parlement een zelfstandig standpunt kan innemen, of de regering kan uitnodigen om hierover een standpunt in te nemen, kan aan standpunten van een parlement volkenrechtelijk geen bijzonder gewicht worden toegekend.

CAVV en EVA zien derhalve geen volkenrechtelijke belemmeringen voor het gebruik van de termen genocide of misdrijven tegen de menselijkheid door de regering of het parlement. Wel zijn CAVV en EVA van oordeel dat hier terughoudend mee moet worden omgegaan, waarbij twee overwegingen relevant worden geacht.

Ten eerste kan een vaststelling dat een internationale norm is geschonden alleen plaatsvinden op basis van grondig en degelijk feitenonderzoek. De noodzaak tot behoorlijk feitenonderzoek wordt door CAVV en EVA nog essentiëler geacht ten aanzien van de zeer zware oordelen omtrent genocide of misdrijven tegen de menselijkheid, waarbij de bewijslast hoog is. Het Kabinet onderschrijft deze noodzaak van grondig feitenonderzoek, evenals de daaruit voortvloeiende conclusie van CAVV en EVA dat bij afwezigheid van voldoende betrouwbaar vastgestelde feiten terughoudendheid de voorkeur verdient. De geadviseerde terughoudendheid is in lijn met het beleid van de regering. In het Regeerakkoord staat dat uitspraken van internationale gerechts- en strafhoven, eenduidige conclusies volgend uit wetenschappelijk onderzoek en vaststellingen door de Verenigde Naties (VN) leidend zijn bij de erkenning van genocides voor de Nederlandse regering. Op basis hiervan ligt in de rede om tot erkenning over te gaan wanneer de Veiligheidsraad van de VN in een bindende resolutie heeft vastgesteld dat sprake is van genocide, dan wel wanneer er een uitspraak is van een internationaal gerechts- of strafhof (dat geschiedde bijvoorbeeld ten aanzien van de genocides in Rwanda en Srebrenica). Wanneer het louter om historisch onderzoek dan wel een uitspraak van een individuele VN-rapporteur gaat, ligt erkenning niet in de rede. Een tweede relevante overweging is dat internationale vaststellingen de voorkeur hebben, hoewel een nationale vaststelling volgens de CAVV en EVA niet om deze reden zou hoeven worden uitgesteld. De regering beschouwt deze overwegingen in het licht van het Regeerakkoord.

Betekenis

CAVV en EVA vatten de in de motie gestelde vraag naar betekenis op als een vraag naar de juridische implicaties van de vaststelling omtrent genocide. Zij richten zich daarbij op de verplichting tot het voorkomen en bestraffen van genocide, zoals opgenomen in het Genocideverdrag uit 1948. Het Kabinet kan zich vinden in de analyse van CAVV en EVA van de reikwijdte van deze verplichting. Bij de verplichting om te bestraffen spelen de aanklager en de rechter, op nationaal dan wel internationaal

niveau, een beslissende rol. Deze verplichting betreft niet alleen de verplichting tot strafbaar stellen, maar kan ook de verplichting tot samenwerken met internationale tribunalen omvatten. De verplichting om te voorkomen is inhoudelijk minder goed ontwikkeld. Deze richt zich primair op de territoriale staat, de staat waar de misdrijven worden gepleegd, maar is niet territoriaal begrensd. De reikwijdte van de verplichting om te voorkomen voor andere staten hangt af van hun mogelijkheden om invloed uit te oefenen op mogelijke plegers van genocide. Net als CAVV en EVA is het Kabinet van mening dat de verplichting om te voorkomen binnen de grenzen van het VN-Handvest moet worden ingevuld. De verplichting om genocide te voorkomen is geen verplichting om over te gaan tot militair ingrijpen. Ook biedt de verplichting om te voorkomen geen zelfstandige rechtsgrondslag voor geweldgebruik in een andere staat.

Het Kabinet onderschrijft het oordeel van CAVV en EVA dat genocide niet per definitie ernstiger is dan misdrijven tegen de menselijkheid en kan zich daarom vinden in het voorstel van CAVV en EVA om in de preventiefase geen onderscheid te maken tussen beide categorieën misdrijven.

Wenselijkheid

CAVV en EVA concluderen dat het vaststellen of sprake is van genocide een belangrijke eerste stap kan zijn op weg naar politieke besluitvorming over preventie en interventie, waarbij deze vaststelling tevens als een noodzakelijke stap wordt beschouwd. Het Kabinet is het eens met de constatering dat een vaststelling door de regering, gebaseerd op gedegen feitenonderzoek, een eerste stap kan zijn met betrekking tot verder handelen, maar constateert dat deze niet noodzakelijk is voor het activeren van verplichtingen. De verplichting om genocide te voorkomen treedt immers in werking bij een betrouwbare aanwijzing van een ernstig risico op genocide. Ook in situaties waarin niet vaststaat of daden van geweld zijn aan te merken als genocide of misdrijven tegen de menselijkheid dient reeds te worden overgegaan tot actie, binnen de mogelijkheden van de betreffende staat, ter preventie van verdere gruwelijkheden. Het kabinet is van oordeel dat dergelijke preventieve stappen niet afhankelijk moeten zijn van een formele vaststelling omtrent genocide. Een dergelijke voorwaardelijkheid vloeit ook niet voort uit het Genocideverdrag. CAVV en EVA benadrukken in dit verband terecht dat de aandacht zou moeten liggen op de maatregelen die zouden moeten worden getroffen ter (verdere) preventie, niet op legalistische discussies. Regeringen en parlementen kunnen bijdragen aan de verplichting om genocide te voorkomen door op te roepen tot, of te besluiten tot, concrete preventiemaatregelen.

In de context van de vraag naar wenselijkheid van een vaststelling omtrent genocide schetsen CAVV en EVA terecht mogelijke politieke risico's bij unilateraal gebruik van de termen genocide en misdrijven tegen de menselijkheid. Ook draagt veelvuldig gebruik van deze termen het gevaar van devaluatie in zich. Het Kabinet onderschrijft deze risico's.

Conclusie

Het Kabinet ziet het advies van CAVV en EVA als ondersteuning van het huidige beleid ten aanzien van het gebruik van de term «genocide» in relatie tot lopende situaties. Dit houdt in dat het Kabinet terughoudend met deze term omgaat in situaties waarin er geen uitspraken van internationale gerechts- en straffhoven, eenduidige conclusies volgend uit wetenschappelijk onderzoek en vaststellingen door de VN zijn. Dit is ook het geval ten aanzien van de wandaden van IS, die het Kabinet ten eerste

veroordeelt. Etnische en religieuze minderheden, waaronder Yezidi's en Christenen, hebben zeer zwaar geleden in de door IS gecontroleerde gebieden.

Het Kabinet is van oordeel dat voldoende feiten zijn vastgesteld om te oordelen dat IS zich hoogstwaarschijnlijk schuldig heeft gemaakt aan genocide en misdrijven tegen de menselijkheid: de verplichtingen uit het Genocideverdrag zijn in deze casus van toepassing. In dit kader kan worden geconstateerd dat Nederland binnen de Raad van Europa het enige land lijkt te zijn dat een zo vergaande vaststelling heeft gedaan ten aanzien van de wandaden van IS. Uit een recent onderzoek blijkt dat veel landen (nog) geen officiële positie hebben ten aanzien van de vraag of IS genocide heeft gepleegd.¹

Het erkennen van genocide is overigens niet noodzakelijk voor de uitvoering van de verplichtingen onder het Genocideverdrag. In het kader van dit Verdrag draagt Nederland zeer actief bij aan de strijd tegen IS in coalitieverband, zowel via militaire als civiele sporen, in Syrië en Irak. Ook zet Nederland in op onderzoek en vervolging van verdachten van internationale misdrijven, waaronder genocide en misdrijven tegen de menselijkheid. Het Nederlandse Openbaar Ministerie kan verdachten van deze misdrijven, inclusief genocide, vervolgen op basis van de Wet internationale misdrijven uit 2003. Voor het Openbaar Ministerie is het niet noodzakelijk dat de Nederlandse regering een genocide heeft «erkend».

Daarnaast zetten Nederland en de Europese Unie zich in voor de doorverwijzing van de situatie in Syrië naar het Internationaal Strafhof. Ook ondersteunt Nederland in ruime mate de oprichting en werkzaamheden van de bewijzenbank voor Syrië (het zogenaamde «IIIM»), ter ondersteuning van toekomstige opsporing en vervolging van deze misdrijven in Syrië. Daarom stelde Nederland als eerste land middelen ter beschikking voor deze bewijzenbank en organiseerde Nederland in maart 2017 een internationale conferentie met 60 landen om de tenuitvoerlegging te versnellen en meer financiële steun voor de bewijzenbank te genereren. Ten aanzien van de vervolging van IS misdrijven die zijn gepleegd in Irak heeft Nederland in oktober van dit jaar een resolutie in de Veiligheidsraad gesponsord waarin de Secretaris-Generaal van de VN wordt opgeroepen om een onderzoeksteam op te richten dat onderzoek gaat doen naar misdrijven gepleegd door IS in Irak. Nederland is wel van oordeel dat er niet een eenzijdige focus op IS moet zijn, aangezien meerdere partijen zich vermoedelijk schuldig hebben gemaakt aan internationale misdrijven. In het kader van het Nederlands lidmaatschap van de VN Veiligheidsraad zullen we deze sporen actief blijven bepleiten.

Ten aanzien van historische kwesties merkt het Kabinet op dat de CAVV en EVA deze nadrukkelijk buiten hun advisering laten; zij beperken zich in hun advies tot vaststellingen ten aanzien van lopende situaties. Wel belichten CAVV en EVA in hun rapport een aantal situaties waarbij parlementen historische situaties hebben erkend als genocide, waaronder de kwestie van de Armeense genocide. Volgens de CAVV en EVA zijn bij historische situaties vooral vragen over genoegdoening en excuses aan de orde, hetgeen voor het Kabinet primair een zaak is tussen de betrokken partijen. Het Kabinet ziet in dit advies geen aanleiding om over de kwestie van de Armeense genocide een ander standpunt in te nemen.

¹ Rapporteur Mr Pieter OMTZIGT, Replies to questionnaire, Prosecuting and punishing the crimes of humanity or even possible genocide committed by Daesh, AS/Jur (2017) 30, 20 September 2017.

Aanbevelingen

CAVV en EVA doen in hun rapport twee aanbevelingen.

Allereerst bevelen CAVV en EVA aan om in de preventiefase geen onderscheid te maken tussen genocide en misdrijven tegen de menselijkheid en de aandacht te laten uitgaan naar preventiemaatregelen. Het Kabinet kan zich volledig vinden in deze aanbeveling.

Daarnaast bevelen CAVV en EVA het Kabinet aan om de initiatieven van de *International Law Commission* (ILC) van de Verenigde Naties ten aanzien van misdrijven tegen de menselijkheid te steunen. Het Kabinet hecht aan nadere uitwerking van de inhoud en reikwijdte van de verplichting tot het voorkomen van misdrijven tegen de menselijkheid, hetgeen dit initiatief voorstaat. Afhankelijk van de beraadslagingen en uitkomsten van deze ILC-studie zal het Nederlandse standpunt worden bepaald. Nederland hecht sterk aan de verbetering van de instrumenten die staten voorhanden hebben bij de internationale samenwerking in de opsporing en vervolging van ernstige internationale misdrijven, waaronder genocide en misdrijven tegen de menselijkheid. Hierbij kan worden verwezen naar het initiatief voor een Multilateraal Verdrag betreffende Rechtshulp en Uitlevering bij Internationale Misdaden (MVRUIM). Sinds 2011 maakt Nederland zich hiervoor hard samen met de Kopgroep bestaande uit Argentinië, België, Mongolië, Slovenië en Senegal. Dit heeft ertoe geleid dat thans 58 landen hun steun hebben uitgesproken voor het initiatief. Dit aantal is nog steeds groeiende. Van 16–19 oktober jl. vond in Doorn een voorbereidende conferentie over het initiatief plaats. De conferentie werd gekenmerkt door constructieve besprekingen in een positieve sfeer. De urgentie van een snelle start van verdragsonderhandelingen werd onderstreept door deelnemers uit de rechtspraak (waaronder openbare aanklagers) die voorbeelden gaven van obstakels waar zij dagelijks mee te maken krijgen bij verzoeken om rechtshulp en uitlevering van internationale misdrijven. De volgende stap in dit initiatief is het opstellen van een concept-verdragstekst. Het is de intentie van de Kopgroep om de verdragsonderhandelingen in 2018 te openen.