



**Universiteit
Leiden**
The Netherlands

Post-conflict housing restitution : the European human rights perspective, with a case study on Bosnia and Herzegovina

Buyse, A.C.

Citation

Buyse, A. C. (2008, February 21). *Post-conflict housing restitution : the European human rights perspective, with a case study on Bosnia and Herzegovina*. *School of Human Rights Research Series*. Intersentia, Mortsel (Antwerpen). Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/12609>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/12609>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

SAMENVATTING

Voor een individu is het verlies van huis en haard een van de meest ingrijpende gevolgen van een gewapend conflict. Als de wapens zwijgen, is het terugkrijgen van de eigen woning dan ook een belangrijk doel, zowel symbolisch als materieel. Het recht op huizenteruggave (restitutie) is echter zelden formeel in wetgeving vastgelegd. Bovendien zal de betreffende woning vaak ofwel zijn verwoest ofwel bezet worden gehouden door anderen. Deze studie richt zich op de juridische obstakels die teruggave bemoeilijken. Daarbij zijn aanbevelingen geformuleerd om huizenteruggave in de toekomst effectiever te laten verlopen.

De achtergrond van dit onderzoek vormt het veranderende karakter van gewapende conflicten sinds het einde van de Koude Oorlog. Deze verandering ligt niet zozeer in de opkomst van *interne* gewapende conflicten, maar meer in de toegenomen inmening van internationale organisaties in conflicten en in de veranderde rechtvaardiging voor conflicten – kort gezegd van ideologisch gedreven naar identiteitsgedreven conflicten. Dit laatste houdt in dat de rechtvaardiging voor gewapende conflicten – niet gelijk te stellen aan de oorzaak ervan – steeds meer gezocht moet worden in gepercipieerde groepsidentiteiten. Dit betekent dat de partijen in een conflict menen dat de vijand niet ‘bekeerd’ kan worden, maar moet worden verdreven of geëlimineerd. Het verjagen van mensen uit hun huizen wordt daarmee een middel in de strijd om gebieden te ‘zuiveren’. Deze laatste ontwikkeling maakt huizenteruggave na conflicten problematischer dan vroeger. Tegelijkertijd biedt de toegenomen internationale bemoeienis kansen om een grootschalig proces van huizenteruggave, als onderdeel van het herstel van mensenrechtenbescherming en de rechtsstaat, toch te doen slagen.

De centrale vraag in dit onderzoek is hoe het recht op huizenteruggave voor vluchtelingen en andere ontheemden in Europese post-conflictsituaties effectiever kan worden verzekerd. Het gekozen perspectief is dat van de mensenrechten, specifiek het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Het onderzoek gaat uit van de veronderstelling dat een mensenrechtelijke aanpak van huizenteruggave op twee manieren bijdraagt aan vrede na een gewapend conflict. Ten eerste doordat het oplossen van juridische claims op woningen een van de obstakels voor terugkeer wegneemt. Ten tweede doordat grootschalige juridische restitutieprocessen, indien ze plaatsvinden volgens internationale mensenrechtennormen, een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de wederopbouw van de rechtstaat in de vaak politiek en juridisch verzwakte post-conflictstaten. Deze aanpak biedt meer perspectieven voor een duurzame wederopbouw en minder kansen op hernieuwde gewapende conflicten dan puur politieke compromissen, waarbij bijvoorbeeld groepen vluchtelingen worden uitgewisseld.

De onderzoeksvraag wordt beantwoord met behulp van een theorie van Paul Diehl, Charlotte Ku en Daniel Zamora op het gebied van de leer der internationale organisaties. Zij stellen dat er drie noodzakelijke voorwaarden zijn voor het effectief functioneren van een norm van internationaal recht: (1) een voldoende ontwikkeld juridisch concept, (2) een ondersteunende structuur en (3) de politieke wil en consensus van de verschillende actoren in een systeem om de norm toe te passen. Het onderzoek is gestructureerd aan de hand van deze voorwaarden. Hoewel de theorie oorspronkelijk ontwikkeld is voor toepassing op het *internationale* niveau, is zij in deze studie gebruikt om de implementatie van internationale normen *binnen* een post-conflictstaat te analyseren. Het ontbreken van sterke centrale autoriteiten en de relatieve anarchie die daarmee gepaard gaat, zijn immers kenmerken die de internationale rechtsorde met een dergelijke staat gemeen heeft.

In het eerste deel van dit onderzoek wordt gekeken naar de vraag of het mensenrecht op huizenteruggave bestaat. Daarbij wordt allereerst de jurisprudentie van het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) geanalyseerd aan de hand van de drie voor dit onderzoek meest relevant bepalingen: het recht op eerbiediging van de woning (artikel 8 EVRM), de bescherming van eigendom (artikel 1 Eerste Protocol) en het verbod van discriminatie (artikel 14). Uit deze analyse blijkt dat het EVRM impliciet noch expliciet een algemeen recht op huizenteruggave bevat. Wel kan dit recht in bepaalde gevallen ontstaan als het verlies van de woning is toe te rekenen aan de staat. Ook is de staat verplicht om, wanneer juridisch is vastgesteld dat iemand de rechtmatige eigenaar of huurder van een woning is, deze claim tegenover derden te helpen afdwingen. De staat is dus verplicht tegen illegale bezetters van woningen op te treden op verzoek van de rechtmatige eigenaar of huurder, zo blijkt uit de jurisprudentie van het EHRM. De toegevoegde waarde van het recht op bescherming van eigendom boven het recht op eerbiediging van de woning is beperkt, onder andere omdat de staat onder artikel 1 Eerste Protocol een ruimere beleidsvrijheid wordt toegestaan. Wel kan het feit dat een huis iemands eigendom is een claim onder artikel 8 sterker maken.

Het verjagen van mensen uit hun huizen tijdens gewapende conflicten kan onder andere zijn ingegeven door etnische, nationale of religieuze motieven. Diezelfde drijfveren kunnen restitutie na afloop van het conflict bemoeilijken. Een voorbeeld is het discriminatoir toepassen van restitutiewetgeving. Daarom is in dit onderzoek ook gekeken naar het verbod op discriminatie in het EVRM. In de context van gewapende conflicten en hun nasleep is in veel gevallen een strikte rechterlijke toets noodzakelijk. Verschillende elementen wijzen in die richting. Ten eerste kan het gaan om een niet of nauwelijks te rechtvaardigen onderscheid op grond van ras of etnische afkomst. Ten tweede is de onschendbaarheid van de woning een van de belangrijkste mensenrechten. Ten derde staat er voor mensen die hun woning hebben verloren veel op het spel. Discriminatie in een concreet geval zal echter vaak moeilijk te bewijzen zijn, vooral inzake de discriminatoire uitwerking van op het oog neutraal overheidsbeleid, ook al heeft het EHRM het gebruik van statistisch bewijsmateriaal toegestaan. Om de specifieke belangen van minderheden in restitutiezaken niet uit het oog te verliezen,

is het aan te raden dat het Hof meer gebruik gaat maken van binnen de Raad van Europa aanwezige expertise, onder andere de rapporten van het Adviescomité van het Kaderverdrag inzake de Bescherming van Nationale Minderheden.

Na het in kaart brengen van de rechten die bij het verlies van huis en haard potentieel worden geschonden, wordt in deze studie ingegaan op de internationaalrechtelijke gevolgen van een schending. Voor elke schending van internationaal recht is een staat in principe verplicht rechtsherstel te bieden. In de doctrine geldt restitutie als de vorm van rechtsherstel die de voorkeur verdient. In de praktijk wordt, voor zover er überhaupt rechtsherstel wordt gegeven, vaak overgegaan tot compensatie of een andere vorm van genoegdoening. De regels omtrent rechtsherstel zijn oorspronkelijk ontwikkeld in de context van betrekkingen tussen staten. Zij kunnen daarnaast ook worden toegepast tussen staten en individuen. De uitspraken van internationale mensenrechtenorganen tonen dit aan. Daarbij wordt zelden gekozen voor restitutie, omdat dat bij veel mensenrechtenschendingen, zoals bijvoorbeeld foltering, eenvoudigweg praktisch niet mogelijk is. Bij het verlies van de eigen woning kan dat echter meestal wel. Restitutie zou in dit geval dan ook de voorkeur verdienen.

De verplichting voor staten om rechtsherstel te bieden heeft nog niet geleid tot een onomstreden algemeen inroepbaar *recht* op rechtsherstel voor individuen. Wel zijn in het kader van de Verenigde Naties de Basisbeginselen en Richtlijnen over het Recht op Rechtsmiddelen en Rechtsherstel voor Slachtoffers van Grove Schendingen van de Rechten van de Mens en het Internationale Humanitaire Recht ontwikkeld. De Richtlijnen stellen het slachtoffer centraal, maar geven geen duidelijke voorkeur aan restitutie. Bovendien zijn de Richtlijnen niet formeel juridisch bindend. Toch kunnen zij, als gezaghebbend, door de Algemene Vergadering aangenomen, politiek document, een positieve invloed hebben op een opkomend recht op rechtsherstel.

In de Europese context is het EHRM van oudsher terughoudend geweest in het toekennen van rechtsherstel. De primaire verantwoordelijkheid voor rechtsherstel ligt in het EVRM-systeem binnen de nationale rechtsstelsels. Staten hebben wel de vrijheid de vorm van rechtsherstel te kiezen die zij wensen. Het EVRM geeft het Hof de mogelijkheid – maar legt niet de verplichting op – tot het geven van billijke genoegdoening indien dit op nationaal niveau niet of slechts gedeeltelijk mogelijk is. In de laatste decennia heeft het Hof steeds vaker financiële genoegdoening toegekend en nog recenter is het in sommige gevallen zelfs overgegaan tot het aanbevelen van restitutie – opvallend genoeg vooral in zaken waarbij het gaat om teruggave van bezit, waaronder huizen. *De facto*, maar niet formeel, is daarmee de beoordelingsvrijheid van staten verder ingeperkt. Deze ontwikkeling heeft echter geen recht voor individuen op rechtsherstel bij het EHRM opgeleverd.

Ook een specifiek recht op huizenteruggave bestaat nog niet onder het internationale recht. Omdat er geen wereldwijd verdrag bestaat dat dit recht bevat, is in dit onderzoek nagegaan of er een norm van international gewoonterecht op dit vlak bestaat. Het recht voor vluchtelingen om terug te keren naar het land van oorsprong is sinds de Tweede Wereldoorlog steeds breder erkend. In toenemende mate wordt geaccepteerd dat dat ook het recht op terugkeer naar de eigen woning omvat. In verklaringen en

resoluties van internationale organisaties en in sommige vredesverdragen wordt sinds de jaren negentig ook gesproken over een concreet recht op huizenteruggave. Steeds vaker wordt dat niet enkel toegekend aan vluchtelingen maar ook aan intern ontheemden. Net als bij het algemenere recht op rechtherstel is ook voor het recht op huizenteruggave een recent VN-document opgesteld, de Principes inzake Teruggave van Huis en Bezit voor Vluchtelingen en Intern Ontheemden (de Pinheiro Principes, vernoemd naar hun opsteller). Opnieuw gaat het om een niet-bindende tekst, ditmaal aangenomen door de sub-commissie voor de rechten van de mens. Door de relatief nauwkeurige formulering leent dit document zich goed voor toepassing in de praktijk. De hier besproken trends zijn echter nog niet zo algemeen of uniform dat van een gewoonterechtelijke norm kan worden gesproken. Een internationaal recht op huizenteruggave bestaat dus nog niet, maar is wel in opkomst.

In Bosnië-Herzegovina is na afloop van het gewapende conflict in 1995 in het vredesverdrag van Dayton een expliciet recht op huizenteruggave opgenomen. Bovendien zijn de normen uit het EVRM en een aantal andere mensenrechtenverdragen middels het vredesverdrag direct van toepassing verklaard in heel Bosnië. De Bosnische Mensenrechtenkamer heeft het recht op huizenteruggave in haar jurisprudentie uitwerking gegeven. Daarbij is het EVRM-kader zeer nuttig gebleken, zowel om de plichten voor de overheid te preciseren als om de belangen van oorspronkelijke en nieuwe bewoners af te wegen. De speelruimte voor autoriteiten die onwillig stonden tegenover huizenteruggave werd daardoor steeds verder beperkt. Het algemeen geformuleerde recht uit het vredesverdrag is daarmee concreet vormgegeven bij het beoordelen van specifieke gevallen van mogelijke mensenrechtenschendingen. Tegelijkertijd zijn ook de bestaande mensenrechtelijke normen van het EVRM goed toepasbaar gebleken op een post-conflictsituatie.

Het bovenstaande onderzoek naar het bestaan van een internationaal mensenrecht op huizenteruggave leidt tot een drietal aanbevelingen. Ten eerste moet voorkomen worden dat huizenteruggave verwordt tot een pion in een politiek onderhandelingspel. Daarom is het belangrijk restitutie van huizen op een juridische manier vorm te geven volgens internationale mensenrechtennormen. Ten tweede is het belangrijk het recht op huizenteruggave voor vluchtelingen en andere ontheemden in vredesverdragen op te nemen, omdat er nog geen algemeen geaccepteerd internationaal recht op huizenteruggave bestaat. Zo kan toch worden gewaarborgd dat personen die hun huis tijdens een gewapend conflict zijn kwijtgeraakt dit via juridische weg kunnen terugclaimen. Ten derde is het belangrijk om zeker te stellen dat een dergelijk recht wordt geïnterpreteerd in het licht van bestaande mensenrechtennormen, zoals bijvoorbeeld het EVRM. Dit kan ervoor zorgen dat alle relevante belangen eerlijk worden afgewogen bij de beoordeling van concrete gevallen.

Het tweede deel van dit onderzoek richt zich op de ondersteunende structuur die noodzakelijk is voor een effectieve toepassing van de norm. Daarbij wordt gekeken naar het Europese (het EVRM) en het nationale niveau (Bosnië-Herzegovina) vanuit het perspectief van de juridische obstakels voor personen die proberen hun huis terug te krijgen. Het is daarbij opvallend dat er discrepanties bestaan tussen de normen en

de ondersteunende structuren. De meest specifieke wereldwijde normen op het gebied van huizenteruggave, de Pinheiro Principes, worden niet ondersteund door een algemeen implementatiesysteem. Het EVRM daarentegen kent wel een sterk ondersteunend systeem, maar bevat geen specifiek recht op huizenteruggave. Post-conflict-staten, ten slotte, nemen soms wel een recht op huizenteruggave in vredesverdragen op, maar de ondersteunende structuur is door het gewapende conflict vaak verzwakt of verwoest en bovendien ook vaak partijdig of gewoonweg onwillig om huizenteruggave uit te voeren. Het is dus zaak de meest effectieve elementen uit de verschillende niveaus – mondiaal, Europees, nationaal – samen te brengen of in ieder geval elkaar te laten versterken. Allereerst moet dit gebeuren op het nationale niveau, omdat primair daar mensenrechten moeten worden verzekerd. Indien na afloop van een gewapend conflict nationale ondersteunende structuren (tijdelijk) niet meer voldoen, is het noodzakelijk aanvullende waarborgen aan te brengen. Dit kan door intensief internationaal toezicht te houden of door het instellen van interim-organen die de naleving van mensenrechten verzekeren, eventueel deels internationaal samengesteld om onpartijdigheid te garanderen. Dergelijke organen kunnen tevens in een andere speciale behoefte van post-conflict staten voorzien: het behandelen van zeer grote aantallen claims.

Daarnaast bestaat in Europa het in mondiaal perspectief relatief zeer sterke EVRM-systeem. Dit kan dienen als extra vangnet, indien het nationale niveau nalaat adequaat rechtsherstel te bieden. Dit subsidiaire karakter wordt onderstreept door artikel 13 EVRM, dat het recht op een effectief rechtsmiddel op nationaal niveau garandeert. Het EVRM geeft individuen de mogelijkheid om hun klacht over vermeende mensenrechtenschendingen te laten beoordelen door een internationaal hof. Dit Europese Hof van de Rechten van de Mens kan juridisch bindende uitspraken doen. Hoe sterk dit systeem ook is, het werpt toch obstakels op voor personen die rechtsherstel zoeken als ze hun huis hebben verloren. In dit onderzoek wordt nader ingegaan op enkele van dergelijke obstakels die relevant zijn voor post-conflictsituaties: de temporele en geografische reikwijdte van het EVRM.

De temporele grenzen van het EVRM en de temporele jurisdictie van het EHRM, die daarmee nauw is verbonden, zijn gestoeld op het basisbeginsel van non-retroactiviteit: het EVRM heeft in principe geen terugwerkende kracht. Aangezien veel Europese staten pas na afloop van gewapende conflicten partij zijn geworden bij het EVRM, kan in principe niet worden geklaagd over schendingen van mensenrechten die tijdens dat conflict hebben plaatsgevonden. Het non-retroactiviteitsprincipe kent echter een belangrijke uitzondering: indien de schending kan worden gekwalificeerd als doorlopend in plaats van eenmalig, dan kan de zaak alsnog door het EHRM worden beoordeeld. Het kan dus van belang zijn het verlies van huis en haard te presenteren als een voortdurende schending. Doorslaggevend voor het oordeel van het Hof in dergelijke zaken is de aard en inhoud van de rechtsregel die potentieel geschonden is en de feiten die aan die mogelijke schending ten grondslag liggen.

De geografische reikwijdte van het EVRM is op twee manieren relevant in post-conflictsituaties. Ten eerste als een Verdragsstaat (een deel van) een andere Verdrags-

staat bezet. Ten tweede als een Verdragsstaat het gezag verliest over een deel van het eigen grondgebied. Artikel 1 EVRM bepaalt dat de aangesloten Verdragsstaten de rechten uit het Verdrag moeten verzekeren aan een ieder die ‘ressorteert onder hun rechtsmacht.’ Volgens het traditionele internationale recht begrenste rechtsmacht of jurisdictie het gebied waarover een staat rechtmatig gezag mocht uitoefenen. Meestal viel dit samen met het eigen grondgebied. Binnen de mensenrechten heeft zich gaandeweg een andere visie op jurisdictie ontwikkeld, waarbij feitelijke controle of macht van de staat over personen doorslaggevend is. De rechtmatigheid van die macht speelt daarbij geen rol. In de jurisprudentie van het EHRM is deze bredere opvatting van jurisdictie niet systematisch overgenomen. Het Hof ziet jurisdictie nog steeds primair als territoriaal en slechts bij uitzondering als toepasbaar op extra-territoriale situaties. Daarmee is het Europese Hof terughoudender dan andere regionale en wereldwijde mensenrechtenorganen. Als een staat de effectieve controle heeft over een gebied buiten de eigen landsgrenzen, dan is hij gehouden daar de EVRM-rechten te verzekeren. Omgekeerd blijft bij het verlies van controle over een deel van het eigen grondgebied de presumptie bestaan dat de staat rechtsmacht uitoefent. Als dit feitelijk niet zo blijkt te zijn, blijven er toch positieve verplichtingen voor de staat bestaan – in dit geval de inspanningsverplichting om mensenrechten zo veel als feitelijk mogelijk is te waarborgen.

In Bosnië-Herzegovina is de ondersteunende structuur voor het recht op huizen-teruggave opgezet onder Dayton. Een speciale commissie inzake claims over onroerend goed van ontheemden en vluchtelingen (CRPC) had de taak uit te maken aan wie een bepaalde woning toebehoorde. Een ombudspersoon en een mensenrechtenkamer hadden het mandaat uitspraken te doen over klachten inzake mensenrechtenschendingen. Al deze semi-internationale instanties hadden te maken met vergelijkbare problemen: tegenwerkende lokale overheden waardoor beslissingen, vooral in de eerste jaren na de oorlog, nauwelijks werden geïmplementeerd; steeds veranderende obstructietactieken van diezelfde overheden die erop waren gericht de positie van de eigen etnische groep te versterken; grote aantallen ingediende claims; een tekort aan fondsen en personeel; en ten slotte het opereren in een ingewikkeld nationaal systeem waarin bevoegdheden in hoge mate waren gedecentraliseerd. Bij het aflopen van de mandaten van deze Dayton-instellingen verliep de overdracht van bevoegdheden aan de nationale autoriteiten verre van vlekkeloos, onder andere omdat internationale hulp sterk werd verminderd voordat alle claims waren behandeld.

Deze Bosnische ervaringen leiden, op het punt van de ondersteunende structuur, tot een viertal aanbevelingen. Ten eerste is het van belang om de onpartijdigheid van de ondersteunende structuur te verzekeren door het aanbrengen van een internationale aanwezigheid in restitutie- en mensenrechtenmechanismen op het hoogste nationale niveau. Ten tweede moet de nadruk liggen op effectiviteit door bijzondere aandacht te schenken aan de implementatie van restitutiebeslissingen door de autoriteiten van het land zelf. Ten derde is het zeer nuttig om het proces van huizen-teruggave flexibel te maken om zo in te kunnen spelen op praktische, politieke en juridische obstakels die gaandeweg opduiken. Ten slotte is het belangrijk om een goede overgang van tijdelij-

ke post-conflict instituties naar permanente, nationale organen te bewerkstelligen. Op de lange termijn moet respect voor mensenrechten immers deel gaan uitmaken van het bestaande nationale rechtssysteem en niet enkel daarbuiten bestaan als een van buitenaf opgelegd, geïsoleerd functionerend systeem.

In het derde en laatste deel van dit onderzoek wordt onderzocht hoe het proces van huizenteruggave in Bosnië in de praktijk is verlopen en welke lessen daaruit kunnen worden getrokken. Dat gebeurt aan de hand van de derde voorwaarde die Diehl, Ku en Zamora onderscheiden voor de effectieve werking van een rechtsnorm: de politieke wil of consensus van de verschillende actoren in een rechtssysteem om de norm toe te passen. Om deze voorwaarde in Bosnië te bestuderen is gekeken naar de belangen van de verschillende actoren bij het proces van huizenteruggave die hun handelwijze kunnen verklaren.

In de eerste jaren na het vredesakkoord van Dayton (1995) verliep het proces van huizenteruggave zeer moeizaam. Lokale autoriteiten, gedomineerd door respectievelijk Serviërs, Kroaten en Bosniaks – de benaming voor Bosnische moslims – werkten weliswaar mee aan de terugkeer van vluchtelingen en ontheemden van hun eigen ‘etnische’ groep, maar blokkeerden de terugkeer van anderen op allerlei manieren. Tegelijkertijd probeerden internationale actoren, zoals betrokken Europese landen en de VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR terugkeer juist te bevorderen. Deels gebeurde dit met het doel de etnische zuiveringen ongedaan te maken. Dit was precies de reden waarom lokale Bosnische autoriteiten de terugkeer van minderheden tegenwerkten. Het indienen van restitutieclaims werd bijna onmogelijk gemaakt en terugkerende minderheden werden gediscrimineerd of zelfs bedreigd. Naast deze internationaal-politieke nadruk op terugkeer – in plaats van restitutie op zich – werden de eerste jaren gekenmerkt door een pragmatische aanpak. Waar mogelijk werden met Bosnische machthebbers politieke overeenkomsten gesloten om terugkeer mogelijk te maken. Dit had tot gevolg dat er in sommige regio’s veel vooruitgang werd geboekt en in andere in het geheel niet. Bovendien werd het terugkeerproces daarmee een politieke speelbal in een groter spel van onderhandelingen. Huizenteruggave was bovendien geen prioriteit in het verwoeste Bosnië, waar veiligheid en economische wederopbouw wedijverden om politieke aandacht. De bestaande aanpak van het restitutieprobleem leidde ertoe dat er vier jaar na Dayton nauwelijks nog vluchtelingen terugkeerden.

Onder de internationale actoren begon aan het einde van de jaren negentig het besef door te dringen dat de bestaande inspanningen niet genoeg vruchten afwierpen. Tegelijkertijd werd het belang van huizenteruggave als deel van een structurele vreedzame oplossing van de Bosnische problemen steeds duidelijker. Dit leidde gaandeweg tot een dubbele verandering. Ten eerste werd de expliciete koppeling tussen juridische teruggave van huizen en daadwerkelijke terugkeer van vluchtelingen losgelaten. Ten tweede werd de pragmatische aanpak grotendeels vervangen door een aanpak gebaseerd op de principes van de rechtsstaat. De eerste verandering betekende enerzijds dat het lokale verzet tegen teruggave minder hevig werd en anderzijds dat vluchtelingen meer dan tevoren de keuze werd gelaten om hun herkrege huis al dan

niet opnieuw te betrekken of juist te verhuren of te verkopen. De tweede, nauw ermee verbonden verandering betekende dat men niet meer uitging van politieke onderhandelingen met lokale machthebbers, maar dat men huizenteruggave presenteerde als een juridisch proces en restitutie als een recht – geheel in lijn met het vredesakkoord.

Om deze koersverandering in de praktijk te brengen werden discriminatoire lokale restitutiewetten aangepast of vervangen door de Hoge Vertegenwoordiger, onder het verdrag van Dayton aangesteld als hoogste civiele machthebber over Bosnië. Bovendien ontsloeg hij overheidsbeambten die restitutie tegenwerkten. Daarnaast kregen gemeentelijke huizenbureaus extra materiële steun, zodat meer restitutieclaims konden worden verwerkt. Ten slotte begonnen in 1999 verschillende internationale actoren – de Hoge Vertegenwoordiger, CRPC, UNHCR, de VN-missie in Bosnië en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) – structureel samen te werken in het *Property Law Implementation Plan* (PLIP). Dit plan behelsde dat in elke gemeente één persoon namens de internationale gemeenschap verantwoordelijk was voor het toezicht op het restitutieproces. Dit voorkwam dat verschillende instanties door lokale autoriteiten tegen elkaar werden uitgespeeld. De lokale PLIP-vertegenwoordigers gaven knelpunten door aan het centrale PLIP-overleg in Sarajevo dat op basis daarvan algemeen beleid formuleerde. De aanpak van PLIP werd gekenmerkt door een sterke nadruk op publiciteit en transparantie: middels media-campagnes werden de Bosniërs op hun restitutierechtten gewezen en de door PLIP bijgehouden voortgangstatistieken per gemeente werden elke maand gepubliceerd. Het PLIP weerspiegelde een politieke consensus onder de belangrijkste actoren om het recht op huizenteruggave te implementeren.

De samenwerking binnen het PLIP verslaptte na enkele jaren, onder andere wegens teruglopende fondsen en meningsverschillen over het uiteindelijke doel van het restitutieproces. Toch zijn er belangrijke resultaten bereikt. Door PLIP werd de druk op de lokale autoriteiten verhoogd. Van onderaf nam de druk evenzeer toe, doordat grote aantallen ontheemden claims voor huizenteruggave begonnen in te dienen. Uiteindelijk zijn de meeste van de honderdduizenden restitutieclaims afgehandeld en zijn de beslissingen in deze zaken voor meer dan 90% geïmplementeerd. Daarbij moet wel worden aangetekend dat niet elke vluchteling of ontheemde daadwerkelijk terugkeerde naar zijn woning. In veel gevallen koos men voor verkoop of verhuur.

Het relatieve succes van het Bosnische proces van huizenteruggave kan worden verklaard door de unieke context: een zeer grote mate van internationale bemoeienis, de aanwezigheid van veel externe financiële steun, en het feit dat de oorlog geen duidelijke winnaar had opgeleverd – geen enkele van de drie grootste groepen (Serviërs, Kroaten en Bosniaks) vormde een meerderheid. Deze positieve uitgangspositie maakt het mogelijk de kernproblemen en -oplossingen van huizenteruggave te duiden, bij afwezigheid van bijkomende complicerende factoren. Uit de Bosnische ervaring vloeien dan ook twee praktische aanbevelingen voort. Ten eerste is het raadzaam voor internationale actoren om formele en informele coalities te smeden tussen al diegenen die streven naar huizenteruggave. Ten tweede is het belangrijk om het bewustzijn

onder alle actoren te vergroten van het belang van huizenteruggave voor de wederopbouw van de rechtsstaat en het bewerkstelligen van duurzame vrede.

Ten slotte dient altijd in ogenschouw te worden genomen dat implementatie van het recht op huizenteruggave slechts een noodzakelijke, maar niet een voldoende voorwaarde is voor de duurzame terugkeer van vluchtelingen en ontheemden. Een fysiek veilige omgeving en sociaal-economische factoren, zoals non-discriminatoire toegang tot onderwijs, arbeid en sociale voorzieningen zijn evenzeer onontbeerlijk. De samenhang tussen de juridische en de andere aspecten van terugkeerprocessen verdient dan ook nadere bestudering.

