



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Navigating between principle and pragmatism : the roles and functions of atrocity-related United Nations Commissions of Inquiry in the international legal order

Harwood, C.E.M.

Citation

Harwood, C. E. M. (2018, November 7). *Navigating between principle and pragmatism : the roles and functions of atrocity-related United Nations Commissions of Inquiry in the international legal order*. s.n., S.l. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/66791>

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/1887/66791>

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

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/66791> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Harwood, C.E.M.

Title: Navigating between principle and pragmatism : the roles and functions of atrocity-related United Nations Commissions of Inquiry in the international legal order

Issue Date: 2018-11-07

SAMENVATTING (SUMMARY IN DUTCH)

NAVIGEREN TUSSEN PRINCIPE EN PRAGMATISME: DE ROLLEN EN FUNCTIES BINNEN DE INTERNATIONALE RECHTSORDE VAN VN-ONDERZOEKSCOMMISSIES DIE ONDERZOEK DOEN NAAR WREEDHEDEN

De Verenigde Naties (VN) spelen een belangrijke rol in het voorkomen van, en reageren op, situaties van massale wreedheden. Het VN-systeem voorziet in vele strategieën om dergelijke situaties aan te pakken, waaronder feitenonderzoek. Feitenonderzoek kan verschillende vormen aannemen, waaronder internationale onderzoekscommissies. Deze entiteiten opereren op internationaal juridisch vlak, doen op *ad hoc* basis feitenonderzoek, zijn onpartijdig en onafhankelijk, stellen niet-bindende rapporten op en doen niet-bindende aanbevelingen. De VN hebben ten minste dertig onderzoekscommissies ingesteld die onderzoek doen naar wreedheden en veelal de opdracht krijgen vermoedelijke schendingen van internationaal recht te onderzoeken, vast te stellen wie verantwoordelijk is of zijn voor de schendingen, en aanbevelingen te doen. Met de rapporten van deze commissies worden de mandaatgevers geïnformeerd en kunnen mede hierdoor rechtsbedeling en rekenschap in bredere zin hun beslag krijgen. VN-onderzoekscommissies naar wreedheden lijken in sommige opzichten op rechtsprocessen, maar blijven op andere punten juist niet-juridisch.

De grote toename in de afgelopen vijftientig jaar van het aantal VN-onderzoekscommissies naar wreedheden, in combinatie met het mandaat om schendingen van internationaal recht te onderzoeken, roept nieuwe vragen op over de identiteit van dergelijke onderzoekscommissies binnen de internationale rechtsorde. In dit proefschrift worden twee identiteitselementen onderzocht: functioneel en relationeel. Functionele identiteit (functies) verwijst naar de te realiseren doelstellingen van VN-onderzoekscommissies naar wreedheden, terwijl relationele identiteit (rollen) ingaat op de positie van commissies ten opzichte van andere instellingen. Deze concepten werpen een licht op de unieke institutionele ruimte waarin onderzoekscommissies zich bevinden. Teneinde de rollen en functies vast te stellen van VN-onderzoekscommissies naar wreedheden, en daarmee de identiteit daarvan, wordt in dit proefschrift uitgediept hoe deze aanhaken bij het internationale recht (verjuridisering) en daarbij wordt genavigeerd tussen principe (het juridische) en pragmatisme (het politieke).

Ter inleiding wordt in het eerste hoofdstuk de VN-praktijk ingekaderd aan de hand van een historische en institutionele taxonomie van internationale onderzoekscommissies naar situaties van wreedheden. De allereerste onderzoekscommissies zijn in het leven geroepen naar aanleiding van interstatelijke *ad hoc* overeenkomsten. Staten stelden onderzoeksprocedures in op het gebied van internationaal humanitair recht (IHR), waar in de praktijk echter maar weinig gebruik van werd gemaakt. Wel hebben regionale organisaties enkele onderzoekscommissies opgezet. De VN daarentegen kunnen terugkijken op een rijke geschiedenis van onderzoek naar wreedheden, met name sinds de in 1992 opgerichte Joegoslavië-commissie, wat een belangrijk keerpunt was. In deze periode kwam er ook meer erkenning voor de onderlinge verhoudingen tussen ontwikkeling, veiligheid en mensenrechten, en werd het internationaal strafrecht nieuw leven ingeblazen. Dat de

kenmerken van deze verschillende onderzoekscommissies werden vormgegeven door de bredere institutionele en politieke dynamiek was onvermijdelijk.

De rollen en functies van VN-onderzoekscommissies naar wreedheden zijn geënt op de institutionele dynamiek en de keuzes van de mandaatgevers, namelijk de Veiligheidsraad, de secretaris-generaal, de Algemene Vergadering en de Mensenrechtenraad. In het tweede hoofdstuk wordt gekeken naar de manier waarop mandaatgevers van de VN het door hen af te geven mandaat gebruiken om de esthetische kenmerken en het conceptuele plan van een onderzoek te schetsen, en daarmee in feite als ‘architect’ kunnen worden gezien. De diverse bevoegdheden en doelstellingen van mandaatgevers zorgen voor verschillen in toestemming en medewerking van staten. De actiefste en tevens de meest polariserende mandaatgever op dit moment is de Mensenrechtenraad. Door mandaten die aanleiding geven tot vermoedens van vooringenomenheid worden commissies op achterstand gezet: zij worden gezien als de gepolitiseerde werktuigen van de mandaatgevers. De verjuridisering van het onderzoek houdt verband met mandaten waarin een commissie wordt verzocht aan de hand van het internationale recht de feiten rond wreedheden in kaart te brengen. Deze verjuridisering wordt nog verder versterkt doordat deskundigen op het gebied van internationaal recht worden aangesteld als commissaris. Ook de operationele aspecten van het onderzoek, zoals de toewijzing van middelen en termijnen, worden door mandaatgevers vormgegeven. De handelswijze van mandaatgevers leiden tot verschillende spanningen. Mandaatgevers uiten hun bezorgdheid over situaties met de nodige discretie, waarbij commissies de druk opvoeren op schenders van internationaal recht en juist druk om actie te ondernemen wegnemen bij mandaatgevers. Dat entiteiten die vanwege hun bevoegdheden en operationele capaciteiten geen corrigerende vervolgstappen kunnen nemen, maar tegelijk wel worden geacht partijen ter verantwoording te roepen, zorgt eveneens voor enige frictie.

Als mandaatgevers de architecten van het onderzoek zijn, dan zijn commissies de ‘ingenieurs’ die bekijken of het plan van de mandaatgever haalbaar is en daar vervolgens uitvoering aan geven. In het derde hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze de rollen en functies van onderzoekscommissies van invloed zijn op de uitleg en uitvoering van hun mandaat. Commissies geven over het algemeen zodanig invulling aan hun mandaat om hun onpartijdigheid te versterken en een passende omvang van het mandaat te waarborgen. De manier waarop commissies te werk gaan, getuigt van een verlangen om onpartijdig en geloofwaardig onderzoek te verrichten binnen de opgelegde beperkingen van tijd, middelen en veiligheidsoverwegingen. Informatieverzameling en beoordelingspraktijken worden tevens beïnvloed door belangrijke uitgangspunten als het centraal stellen van slachtoffers en aansprakelijkheid. Wanneer staten hun medewerking weigeren, vinden commissies innovatieve oplossingen om informatie te verzamelen en zo het mandaat alsnog zeker te stellen. Een dergelijke pragmatische benadering kan leiden tot concessies ten aanzien van het gezag van de bevindingen.

Commissies krijgen vaak de opdracht schendingen van het internationaal recht te onderzoeken, waarbij onder meer normen worden toegepast op de feiten. Een eerste stap in dit proces is vaststellen welk internationaal rechtskader van toepassing is. In het vierde hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop met de rollen en functies van onderzoekscommissies gestalte wordt gegeven aan de vaststelling van het toepasselijke recht en de inhoudelijke

toepasbaarheid van rechtsgebieden op de te onderzoeken situatie en betrokkenen. Wanneer aansprakelijkheid de kern van het mandaat vormt, wordt sterk de nadruk gelegd op internationaal recht als grondslag voor de beoordeling van wreedheden. Een juridische beoordeling is minder cruciaal wanneer de-escalatie van de spanningen het doel is. Bij de eerstgenoemde benadering geeft de commissie een brede uitleg aan de juridische lens van het mandaat en worden andere relevant geachte rechtsgebieden ook in ogenschouw genomen. Er worden daarbij verbanden gelegd tussen rechtsgebieden, waarmee de indruk wordt gewekt van een wederzijds versterkend normenkader. De uitleg van commissies van de inhoudelijke toepasbaarheid van rechtsgebieden geeft blijk van de rollen en functies en van uitgangspunten als onpartijdigheid in het onderzoek.

In het vijfde hoofdstuk wordt uiteengezet hoe de rollen en functies van onderzoekscommissies van invloed zijn op de manier waarop commissies zich wenden tot materieel internationaal recht. Er wordt een thematische vergelijkende analyse uitgevoerd van de inhoud en toepassing door commissies van zaken van materieel recht, namelijk economische, sociale en culturele rechten, IHR-beginselen en het recht op leven, seksueel en gender-gerelateerd geweld, genocide en misdaden tegen de menselijkheid. Vervolgens wordt er ingegaan op transversale thema's. Commissies pleiten voor een brede uitwerking van mensenrechtennormen, maar proberen daarbij ook binnen de grenzen van aanvaard recht te blijven. In hun bevindingen over schendingen wordt in meer of mindere mate de nadruk gelegd op zekerheid dan wel retorisch effect, wat het idee onderstreept dat commissies schipperen tussen een benadering als pleitbezorger en als rechtspreker. Of de juridische uitspraken van commissies een wetgevende rol kunnen spelen of slechts een verhandeling over internationaal recht betreffen, hangt af van ieders kijk op internationaal recht in het algemeen.

In het licht van de steeds terugkerende nadruk in onderzoeksmandaten en -rapporten op 'aansprakelijkheid' voor schendingen wordt in het zesde hoofdstuk dieper ingegaan op de rollen en functies van commissies ten aanzien van dit concept. Commissies onderzoeken weliswaar de verantwoordelijkheden van verschillende betrokkenen, maar de nadruk ligt op staten en personen. Zij wenden zich op selectieve en strategische wijze tot het internationaal strafrecht en geven aanbevelingen voor verschillende corrigerende maatregelen om gevolg te geven aan het recht op de waarheid, het recht op rechtspraak en het recht op rechtsmiddelen. Commissies stellen ook tussenmaatregelen vast om de implementatie van hun aanbevelingen te bevorderen. Er zijn verschillende rollen zichtbaar met betrekking tot de juridische, morele en politieke kaders van aansprakelijkheid. Commissieonderzoek kan als aanjager dienen van internationale gerechtelijke procedures, en in een enkel geval als uitbesteed strafrechtelijk onderzoek. Ook kunnen commissies de toon zetten in de morele oordeelsvorming en een expressieve functie vervullen in de bekrachtiging van de rechtsstaat. Hoewel commissies zich met een sterke juridische focus niet geheel kunnen afschermen van de mondiale politiek, kunnen zij die politieke context wel enigszins kneden.

In VN-onderzoekscommissies naar wreedheden wordt ten slotte continu genavigeerd tussen het juridische en het politieke spectrum, waarbij het evenwicht verschuift al naargelang het moment en de context. De toevlucht tot het internationaal recht is van wezenlijk belang geweest in de vorming van de identiteit van dergelijke onderzoekscommissies binnen de internationale rechtsorde. Commissies die rekenschap en de rechtsstaat willen bevorderen,

worden geassocieerd met functies van waarheidsvinding: zij geven slachtoffers een stem, veroordelen schendingen, slaan alarm, roepen op tot naleving en zetten aan tot corrigerende vervolgmaatregelen. In de praktijk heeft een onevenwichtige implementatie echter de voedingsbodem gevormd voor de kritiek dat onderzoek in de plaats is gekomen van actief optreden en niet wordt gezien als een krachtig middel waarmee partijen ter verantwoording worden geroepen. Commissies kunnen ook als ‘veiligheidsklep’ dienen, spanningen de-escaleren en diplomatieke breuken herstellen. Door de informele aard van het onderzoek zijn commissies niet aan gerechtelijke tradities gebonden en zijn er geen bindende gevolgen voor verantwoordelijken. Commissies zijn goed gepositioneerd om vernieuwende juridische interpretaties voor te stellen en de aandacht te vestigen op schendingen die in de juridische wereld niet veel aandacht hebben gekregen. Het besluit om een onderzoek in te stellen getuigt van loyaliteit aan zowel de beginselen van het recht als aan institutioneel pragmatisme.

Als we kijken naar de toekomst van VN-onderzoek naar wreedheden, dan lijken de huidige ontwikkelingen erop te wijzen dat wordt teruggekeerd naar de wezenlijke taak van feitenonderzoek. Opkomende communicatietechnologieën en de toenemende digitalisering van informatie leiden tot nieuwe problemen omtrent de authenticiteit en juistheid van informatie en de behoefte aan technische expertise. De democratisering van het vergaren van feiten en de opkomst van ‘post-truth politics’ roepen nadere vragen op over ons begrip van de feiten en de rol van algemeen beschikbare informatie. Mogelijk wordt ook de onderzoeksrol om strafrechtelijke aansprakelijkheid te faciliteren in enige mate losgelaten, gezien de recente invoering van VN-mechanismen voor dit specifieke doel. Onderzoek kan een aanvulling vormen op het werk van dergelijke entiteiten, doordat beleidsmakers worden geïnformeerd, een beeld wordt gegeven van de context van een situatie en schendingen worden veroordeeld. Kortom: VN-onderzoek naar wreedheden zal naar verwachting niet overbodig worden. De rollen en functies zullen mogelijk juist meebewegen met de veranderende wereld van feitenonderzoek, waarbij ook het evenwicht tussen principe en pragmatisme zal verschuiven. Gezien de flexibiliteit van VN-onderzoekscommissies naar wreedheden en de positionering daarvan tussen het juridische en het politieke spectrum zal het een grenspositie blijven innemen binnen de internationale rechtsorde.