



Mr. drs. Marjan Wijers
Mr. dr. Katinka Lünemann
Mr. dr. Roelof Haveman
Drs. Sandra ter Woerds
Dr. Jaap Timmer

**Evaluatie Plan van Aanpak opsporing en
vervolgning oorlogsmisdrijven**

Kromme Nieuwegracht 6

3512 HG Utrecht

Telefoon 030-2300799

Fax 030-2300683

e-mail: secr@verwey-jonker.nl

www.verwey-jonker.nl

November 2005

Inhoud

Samenvatting publicatie

Evaluatie Plan van Aanpak opsporing en vervolging oorlogsmisdrijven

Methodologie, juridische en organisatorische context	4
Maatregelen uit het Plan van Aanpak	5
Voorwaarden voor een doelmatige en effectieve opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven	10
Voldoet de uitvoering aan de verwachtingen van de Tweede Kamer?	13
Conclusie en beleidsaanbevelingen: zijn nieuwe beleidsmaatregelen gewenst?	14

Samenvatting ‘Evaluatie Plan van Aanpak opsporing en vervolging oorlogsmisdrijven’

Met de komst van oorlogsslachtoffers in Nederland, bijvoorbeeld vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië of Rwanda, was de bestrijding van oorlogsmisdrijven geen ‘ver-van-mijn-bed-show’ meer. Oorlogsslachtoffers en verantwoordelijken voor de oorlog lopen beiden op Nederlandse grond rond. De toename van aandacht voor oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid en genocide (voortaan oorlogsmisdrijven) heeft nog meer achtergronden. Denk aan de oprichting van de ad hoc tribunalen voor voormalig Joegoslavië en Rwanda, het Internationaal Strafhof, en de totstandkoming van de Wet Internationale Misdrijven. In 1998 kwam het eerste opsporingsteam (NOVO) tot stand onder verantwoordelijkheid van het OM (WOS-team). De aanpak van oorlogsmisdrijven door deze teams is geëvalueerd (Beijer et al., 2001). Naar aanleiding van de resultaten is een Plan van Aanpak geformuleerd.

De kernvraag van het tweede evaluatieonderzoek naar de aanpak van oorlogsmisdrijven in Nederland is of de in het Plan van Aanpak genoemde maatregelen en activiteiten hebben bijgedragen aan een meer doelmatige en doeltreffende opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven. Deze vraag is uitgewerkt in vier onderzoeksvragen:

1. In welke mate werden/worden de in het Plan van Aanpak geformuleerde maatregelen, afspraken en activiteiten in de praktijk gerealiseerd?
2. In hoeverre dragen de maatregelen, afspraken en activiteiten bij aan een meer doelmatige en effectieve opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven?
3. Voldoet de uitvoering van het Plan van Aanpak aan de verwachtingen zoals besproken in de Tweede Kamer?
4. Zijn nieuwe beleidsmaatregelen gewenst om doelmatige en effectieve opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven te realiseren? Indien ja, welke?

Deze samenvatting begint met een korte toelichting op de gevolgde methodologie en de juridische en organisatorische context. Daarna gaan wij in op de uitvoering van de maatregelen en activiteiten in het Plan van Aanpak. Vervolgens komen de voorwaarden aan de orde voor een doelmatige en effectieve aanpak van oorlogsmisdrijven.

Methodologie, juridische en organisatorische context

Voor deze evaluatie zijn bij de aanpak van oorlogsmisdrijven betrokken deskundigen geraadpleegd en (wetenschappelijke) experts. Daarnaast zijn gegevens ontleend aan meer ‘harde’ bronnen: cijfers over aantallen 1F-dossiers, over doorlooptijden en de formatie in verschillende beleidsdocumenten of registratiesystemen. Ook zijn relevante Tweede Kamerstukken geanalyseerd. Een laatste bron vormt literatuur en jurisprudentie.

De uitkomsten van het onderzoek zijn besproken met de begeleidingscommissie. Vervolgens is met experts uit verschillende disciplines en organisaties van gedachten gewisseld over gewenste beleidsmaatregelen. Hieraan zijn de bevindingen van twee deskundigen uit België en Duitsland toegevoegd.

Juridisch kader

Drie regelingen vormen het juridisch kader voor vervolging van oorlogsmisdrijven:

- de Wet internationale misdrijven sinds 1 oktober 2003 (WIM);
- het International Criminal Court sinds 1 juli 2003, volgens het Statuut van het Internationaal Strafhof;
- artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag.

Krachtens de Wet internationale misdrijven (WIM) heeft Nederland universele rechtsmacht over oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid en genocide in brede zin. Wel moet er een relatie tot Nederland bestaan. De wet geldt voor misdrijven die na 1 oktober 2003 zijn gepleegd. Voor die datum gold de Wet oorlogsstrafrecht (WOS).

Daarnaast is sinds 1 juli 2003 het Statuut van het Internationaal Strafhof (International Criminal Court, ICC) in werking getreden. Een zaak is ontvankelijk voor het ICC als het land waarin de feiten zijn gepleegd niet zelf de vervolging ter hand neemt. Nederland is hiermee onder meer verantwoordelijk voor actieve opsporing en vervolging van oorlogsmisdadigers die zich op haar grondgebied bevinden.

Ten derde is Nederland gebonden aan het Vluchtelingenverdrag (1951). Als uitvloeisel van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag weigert de IND een asielzoeker een verblijfstatus en asiel als er ernstige redenen zijn te veronderstellen dat deze persoon een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan. Een complicerende factor bij de opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven is de discrepantie tussen het vluchtelingrechtelijk criterium van ‘ernstige redenen’ en het strafrechtelijke verdenkingscriterium: een op feiten en omstandigheden gebaseerd redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit (art. 27 Sv).

Organisatorische context

Bij de vervolging van oorlogsmisdrijven zijn het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie (OM) en het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) de meest direct betrokkenen. Binnen het KLPD opereert de Dienst Nationale Recherche (DNR). Kerntaak van de DNR is de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit op (inter)nationaal niveau; daaronder valt ook het resultaatgebied oorlogsmisdrijven. Dit valt weer onder de Unit Midden Nederland. Het KLPD is sinds 2000 een agentschap van het ministerie van Binnenlandse Zaken; de minister van BZK is formeel de beheerder van het korps. Het KLPD en het ROM-team

(ROM staat voor Resultaatgebied Oorlogsmisdrijven) vallen beide onder het gezag van het Landelijk Parket.

Belangrijke partners bij de bestrijding van oorlogsmisdrijven zijn drie diensten van het ministerie van Justitie: de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND), het Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken (BIRS) van de Directie Internationale Strafrechtelijke Aangelegenheden en Drugsbeleid (DISAD), en de Directie Handhaving, Directoraat-Generaal Rechtshandhaving (DGRh).

Het ministerie van Justitie speelt op verschillende manieren een belangrijke rol bij de opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven. Als eerste belangrijke partner behandelt de Immigratie en Naturalisatie Dienst alle asiolverzoeken. Rijst het vermoeden dat art. 1F van het Vluchtelingenverdrag van toepassing is, dan draagt de IND het dossier over aan de speciale 1F-unit voor verder onderzoek en beoordeling. Beoordeelt de unit 1F van toepassing, dan zendt deze het dossier door naar het Openbaar Ministerie. Deze beziet of er termen aanwezig zijn om over te gaan tot vervolging.

Een tweede belangrijke partner binnen het ministerie van Justitie is het Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken (BIRS). Hoofdtak is het faciliteren van rechtshulpverzoeken.

Tot slot is de Directie Handhaving, Directoraat-Generaal Rechtshandhaving (DGRh) van het ministerie van Justitie van belang. Dit is de eerstverantwoordelijke beleidsdirectie voor het toezicht op de uitvoering van het Plan van Aanpak en de communicatie naar de Tweede Kamer.

Conform het Plan van Aanpak is een begeleidingscommissie ingesteld om de uitvoering van het plan te volgen. De commissie bestaat uit vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken, het KLPD, de IND, het Parket Generaal en het ministerie van Justitie.

Maatregelen uit het Plan van Aanpak

De verschillende maatregelen en activiteiten van het Plan van Aanpak zijn samen te vatten onder vier aspecten:

- overdracht van het gezag van het Parket Arnhem naar het Landelijk Parket;
- uitbreiding formatie en versterking van de deskundigheid;
- verbetering van de samenwerking / netwerkvorming;
- formulering van duidelijke doelstellingen en aandacht voor continuïteit.

1 Overdracht gezag van het Parket Arnhem naar het Landelijk Parket

In het eerste evaluatieonderzoek kwam als probleem de discrepantie naar voren tussen de beheers- en gezagslijn. Dit knelpunt is opgelost met de overdracht van het gezag over het ROM-team naar het Landelijk Parket. Alle betrokkenen kwalificeren de verhouding tussen OM en ROM-team als uitstekend: de lijnen zijn helder en kort, er is intensief overleg en er bestaat over en weer vertrouwen en waardering.

2 Uitbreiding formatie en versterking deskundigheid

Tijdens het schrijven van het Plan van Aanpak beschikte het toenmalige (NOVO-) team over 12 fte. Het Plan van Aanpak beoogt een uitbreiding van het ROM-team naar 32 fte. Die heeft niet plaatsgevonden. Momenteel is 22 fte de minimumnorm. De belangrijkste reden voor het terugbrengen van de voorgenomen forma-

tie van 32 naar 22 fte is de verschuiving van prioriteit naar de bestrijding van terrorisme. De 10 vrijgekomen fte zijn ingezet voor terrorismebestrijding.

Of de voorgenomen 22 fte inderdaad is gerealiseerd, is buitengewoon moeilijk te achterhalen; er zijn geen exacte cijfers. Dit hangt samen met de werkwijze van het KLPD, waar flexibiliteit en multi-inzetbaarheid voorop staan. Het KLPD leent medewerkers in- en uit, bijvoorbeeld aan 'terrorismebestrijding', maar hier zijn geen jaarlijkse overzichten van. Naast het ROM-team heeft de CIE een belangrijker rol dan voorheen in de voorbereiding van de zaken. Dit heeft zich echter niet vertaald in formatie.

Naast uitbreiding van de formatie is versterking van de deskundigheid beoogd op twee manieren: door het uitbreiden van het team met een aantal deskundigen, en door het verbeteren van de scholingsmogelijkheden.

Het aantal deskundigen is inderdaad toegenomen. Aan het team zijn een historicus met ervaring bij de IND, een bestuurskundige, een jurist / criminoloog en verschillende financieel deskundigen verbonden. Vanuit de Centrale Inlichtingen Eenheid (CIE) zijn twee (parttime) medewerkers toegevoegd. Ten slotte kan het team een beroep doen op de Unit Operationele Expertise (UOE). Ook krijgt het ondersteuning van de bij het OM aangestelde deskundige internationaal strafrecht. Bijzonder is dat experts uit andere disciplines meedraaien in operationele onderzoeken. Een dergelijk niveau van integratie van disciplines is ongebruikelijk binnen de politie. Men beschouwt dit als een positieve factor.

De voorgenomen leergang oorlogsmisdrijven is niet van de grond gekomen. De gecombineerde opleiding terreur en oorlogsmisdrijven draaide een jaar. Daarna is de leergang terreur afgesplitst en apart ontwikkeld, terwijl de leergang oorlogsmisdrijven niet verder is ontwikkeld. Uit het onderzoek komt naar voren dat het team behoefte heeft aan een basisopleiding voor het wettelijke en juridische kader aangaande de bestrijding van oorlogsmisdrijven (en niet aan een aparte leergang oorlogsmisdrijven) en meer aandacht voor de ontwikkeling van competenties.

Het Plan van Aanpak voorziet in het aantrekken van een tweede officier internationale misdrijven en een academisch geschoolde medewerker voor voorlichting en het uitbreiden van (inter)nationale contacten.

Gedurende het evaluatieonderzoek bestaat het OM-team uit drie zaakofficieren, twee parketsecretarissen en, sinds 2004, een deskundige op de toepassing van internationaal recht in het nationale recht. De betrokken officieren, evenals de parketsecretarissen, zijn echter niet uitsluitend gelabeld voor oorlogsmisdrijven. De deskundige is aangenomen op *payroll*basis. In grote lijnen voldoet bovengestane formatie aan het Plan van het Aanpak. Er is geen voorlichtingsdeskundige aangetrokken; dit hangt samen met een veranderde visie op voorlichting.

De formatie en deskundigheid van ROM-team en OM zijn uitgebreid. De huidige samenstelling van ROM-team en OM valt op door een grote betrokkenheid bij de aanpak van oorlogsmisdrijven; men is ondernemend en daadkrachtig. Het huidige ROM-team ervaart het aantal van 22 fte als voldoende minimum; het is dan mogelijk ongeveer vier zaken tegelijk te draaien. Er zijn echter ook bedreigingen. Deze komen enerzijds voort uit de wijze waarop de politieorganisatie is georganiseerd. Het beleid is dat mensen regelmatig van werkplek wisselen binnen de politie. Ze streeft naar generalisten in plaats van deskundigen. Daardoor is het

moeilijk ervaring en deskundigheid vast te houden. Daarnaast vraagt de aanpak van terrorisme veel tijd en menskracht; dit gaat ten koste van de bestrijding van oorlogsmisdrijven.

3 Verbetering van samenwerking / netwerkvorming

De aanpak van oorlogsmisdrijven vergt samenwerking met een scala aan overheidsdiensten en andere organisaties, evenals Europese overlegvormen. Het Plan van Aanpak beoogt de samenwerking te verbeteren.

Een van de middelen daartoe is het opstellen van een voorlichtingsplan. Dit voorlichtingsplan heeft als doel de bekendheid en bereikbaarheid van het team (politie en OM) te vergroten. Ook wil men zo bereidheid van mensen om informatie te verschaffen, stimuleren. Dit voorlichtingsplan is niet van de grond gekomen. Evenmin is een aanspreekpunt bij het OM ingericht. Het OM en ROM-team achten het niet zinvol om met folders en algemene publiciteit getuigen te stimuleren informatie te geven. Wel achten zij het zinnig de bekendheid van het bestaan en de werkwijze van het ROM-team te verbeteren, vooral bij (potentiële) samenwerkingspartners, zoals NGO's en politie in andere landen. Voorlichting zou zich daarom vooral moeten richten op netwerkvorming en informatie-uitwisseling met partners in het buitenland. Hiervoor is in 2005 een visiedocument geschreven. In dit punt wordt bewust afgeweken van het Plan van Aanpak.

Onderdeel van het Plan van Aanpak vormde de verbetering van de informatie-uitwisseling verschillende overheidsdiensten, meer specifiek met de IND en het ministerie van Buitenlandse Zaken wat betreft bronnen. BIRS (ministerie van Justitie) heeft een belangrijke faciliterende rol bij rechtshulpverzoeken. Daarnaast beoogt het plan een verbetering van de contacten met de KMAR, AIVD en MIVD.

De IND is de instantie die beslist of art. 1F van het Vluchtelingenverdrag van toepassing is. Ze stuurt alle 1F-dossiers - die aanleiding kunnen zijn tot het starten van een opsporingsonderzoek - door naar het OM.

De contacten tussen IND en OM/ROM-team zijn sinds de vorige evaluatie verbeterd. Ze kwalificeren de samenwerking als goed. 1F-dossiers arriveren gewoonlijk direct na het slaan van de 1F-beschikking bij het OM. Sinds januari 2004 levert de IND de 1F-dossiers grotendeels gedigitaliseerd aan het OM aan. Daarnaast is er een vast aanspreekpunt bij de IND. De dienst reageert actief op verzoeken om informatie van het OM of ROM-team.

Uit het onderzoek komt een incongruentie naar voren rond het aanleveren van voor het OM relevante informatie. Er bestaat verschil in de informatie die de IND nodig heeft bij de (bestuursrechtelijke) asielbeslissing, en de informatie die het OM nodig heeft voor een strafrechtelijk onderzoek. Het zoekstelsel van de IND is niet toegerust op wat vanuit strafrechtelijk perspectief nodig is. Uitwisseling van informatie stuit eveneens op privacybescherming zoals geregeld in de Wet bescherming persoonsgegevens, vooral waar het gaat om gegevens over mogelijke getuigen of slachtoffers. Bovendien wordt de samenwerking bemoeilijkt doordat de IND een productorganisatie is.

Ten tweede is sprake van een discrepantie tussen de tijd en menskracht die het OM nodig heeft om de 1F-dossiers te screenen op strafrechtelijke relevantie, en het nut dat 1F-dossiers opleveren voor een strafrechtelijk vervolg. Momenteel leidt een half tot één procent van de 1F-dossiers tot daadwerkelijke strafrechtelijke vervolging. Desondanks beschouwt zowel het OM als de politie de 1F-dossiers als waardevol, ook als bron van meer algemene achtergrondkennis.

Het *ministerie van Buitenlandse Zaken* speelt een belangrijke faciliterende rol bij het leggen van contacten in het buitenland. Voor het Landelijk Parket zijn de ambassades en de *liaison officers* in het buitenland belangrijke partners. Wanneer werkzaamheden in het buitenland plaatsvinden, fungeren de Nederlandse ambassades als uitvalsbasis voor het CIE/ROM-team. De samenwerking en informatie-uitwisseling met het ministerie van Buitenlandse Zaken is sinds het vorige evaluatieonderzoek verbeterd.

Er bevindt zich een spanningsveld tussen het ROM/OM-team en het Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken (BIRS) van het *ministerie van Justitie*. Voor het verrichten van opsporingshandelingen in het buitenland moeten de bevoegde buitenlandse autoriteiten toestemming verlenen. Het beleid van BIRS is dat dit in beginsel moet gebeuren via de diplomatieke weg door het - via BIRS - voorafgaand indienen van een formeel rechtshulpverzoek. Alleen in hoge uitzondering kan hiervan worden afgeweken. De achtergrond hiervan is tweeledig: de bewaking van volkenrechtelijke regels en politieke overwegingen.

De politie ervaart deze werkwijze als onnodig knellend. Vanuit het opsporingsbelang geven het OM en ROM-team er de voorkeur aan zelf de vereiste contacten met de autoriteiten te leggen. Ze bieden het rechtshulpverzoek liever aan via politieambtenaren of de officier en niet via BIRS.

Het Plan van Aanpak beoogt een verbetering van de contacten met KMAR, AIVD en MIVD onder andere om de militairrechtelijke deskundigheid te vergroten. Tot op heden zijn er geen contacten met de KMAR, men beleeft deze niet als een belangrijke partner.

Op operationeel niveau bestaan incidentele contacten tussen het CIE-team en de AIVD en de MIVD. Tegenwoordig fungeren zogeheten 'art. 60' ambtenaren als een soort *liaison officers* tussen de AIVD en de recherche.

Op operationeel niveau zijn er bilaterale contacten met politieteams in andere landen. Daarnaast is in 2002 een Europees netwerk van aanspreekpunten inzake genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven ingesteld. Dit wordt als positief ervaren. Voor Nederland is de officier oorlogsmisdrijven bij het Landelijk Parket contactpersoon.

Naast samenwerking met overheidsdiensten, is de samenwerking met NGO's de afgelopen periode uitgebreid. De ervaring leert dat persoonlijke en informele contacten daarbij belangrijk zijn. Contacten vinden vooral plaats naar aanleiding van concrete zaken. Het OM en het ROM-team onderhouden contact met de tribunalen (met name het Joegoslavië Tribunaal), vooral rondom concrete dossiers. Met het Internationaal Strafhof worden momenteel de mogelijkheden voor samenwerking onderzocht.

Geconstateerd kan worden dat de samenwerking met de in het Plan van Aanpak genoemde partners over de afgelopen periode is verbeterd. Met een aantal partners, zoals de IND en het ministerie van Buitenlandse Zaken, wordt op structurele basis samengewerkt. Met andere partners, zoals de tribunalen en NGO's, wordt samenwerking vooral gezocht naar aanleiding van een concrete zaak. De samenwerking kan nog verder worden ontwikkeld, met name wat betreft de NGO's en het Internationale Strafhof. Het Europese Netwerk zou in de toekomst op beleidsmatig niveau een belangrijke rol kunnen gaan spelen. De samenwerking met de KMAR en de inlichtingendiensten is niet verder ontwikkeld. Dit komt deels door de verschillende aard van de betrokken diensten (inlichtingendiensten) en deels door gebrek aan behoefte (KMAR).

Uit het onderzoek komen twee knelpunten naar voren. Voor de (bestuursrechtelijke) asielbeslissing en voor strafrechtelijk onderzoek is verschillende informatie nodig. De informatiezoeksystemen van de IND zijn niet afgestemd op opsporing en vervolging, waardoor IND-informatie moeilijk toegankelijk is voor politie en OM. Bovendien stuit de informatie-uitwisseling tussen de IND en het OM wat betreft mogelijke getuigen en slachtoffers op de beperkingen van de Wet bescherming persoonsgegevens. Daarbij komt dat het betreffende Protocol is verouderd. Daarnaast kan het beleid van BIRS - dat alle rechtshulpverzoeken in principe via BIRS moeten worden gedaan - in conflict komen met het belang dat de politie en het OM in het betreffende land snel en doeltreffend kunnen handelen.

4 Formulering van duidelijke doelstellingen en verbetering van de continuïteit

Het Plan van Aanpak omvat naast beoogde maatregelen voor het gezag, de deskundigheid en samenwerking, eveneens een aantal concrete doelstellingen over de werkwijze en borging van de continuïteit van de aanpak van oorlogsmisdrijven. De concrete doelstellingen betreffen de clusteraanpak, de doorlooptijd van de beoordeling van 1F-dossiers en ontsluiting van informatie uit IND-dossiers.

Om zorg te dragen op het toezicht op de uitvoering van het Plan van Aanpak wordt voorgesteld een begeleidingscommissie in te stellen. Deze commissie is ingesteld en bestaat uit vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Justitie, het KLPD, de IND en het Parket Generaal. De commissie is tweemaal bijeengekomen.

Van clusteronderzoek naar operationeel onderzoek

In het Plan van Aanpak is gekozen voor een zogeheten clusteraanpak, dat wil zeggen het clusteren van samenhangende dossiers met als doel vier clusters tegelijk te onderzoeken met een veronderstelde doorlooptijd van ongeveer anderhalf jaar. In de praktijk is clusteren in een aantal zaken ook gebeurd, met name in de Afghaanse dossiers. In de loop van de onderzoeksperiode is van deze werkwijze afgestapt omdat dit tot weinig resultaten leidde. Tegenwoordig wordt het opsporingsonderzoek op een meer operationele wijze opgezet, dat wil zeggen: een sterkere focus op concrete strafbare feiten als uitgangspunt van onderzoek in combinatie met de inzet van traditionele rechtermethoden. Niet alleen 1F-dossiers, maar ook andere bronnen worden gebruikt om tot een opsporingsonderzoek te komen, zoals mediaberichten of aangiften van slachtoffer-getuigen. Ook is er aandacht voor Nederlandse verdachten. Het is een resultaatgerichte aanpak; gericht op daadwerkelijke opsporing, vervolging en veroordeling van verdachten. De 1F-dossiers worden vooral gebruikt als achtergrond en 'kennisbank'. Daarnaast werkt de CIE als 'voortuitgeschoven post' die informatie vergaart waar in het opsporingsonderzoek gebruik van kan worden gemaakt.

Deze nieuwe werkwijze heeft tot resultaten geleid. Van de in de periode 1998-2003 naar het OM gezonden 1F-dossiers zijn er vier uitgemond in een onderzoek. Twee hebben inmiddels tot een veroordeling geleid (een daarvan bleek uiteindelijk om mensensmokkel in plaats van een oorlogsmisdrijf te gaan) en twee zijn in de zomer van 2005 nog onder de rechter. Daarnaast lopen er twee onderzoeken naar Nederlanders die verdacht worden van oorlogsmisdrijven.

Beoordeling 1F-dossiers en ontsluiting informatie

De beoordeling van de 1F-dossiers is sterk verbeterd. De verwerking van 1F-dossiers is efficiënter georganiseerd door de ontwikkeling van standaard formulieren en een nieuw registratiesysteem. De nieuw binnengekomen dossiers wor-

den met voorrang beoordeeld; dit vindt - conform het Plan van Aanpak - doorgaans plaats binnen een maand.

Daarnaast werken de diensten aan het inlopen van de achterstand over de jaren 1998-2003. Bij het aantreden van de nieuwe parketsecretaris in oktober 2003 bestond er een achterstand van 525 dossiers. Per februari 2005 is deze teruggebracht naar 260 dossiers. Hiervan zijn er 106 nieuw te beoordelen en zijn er 154 ter herbeoordeling vanwege de invoering van strengere criteria.

De IND bezorgt het OM bijna geen informatie over potentiële getuigen die relevant kan zijn voor een opsporingsonderzoek. De oorzaak ligt enerzijds in het gegeven dat de signalering sterk afhankelijk is van de oplettendheid van individuele IND-medewerkers. Anderzijds doet zich een meer structureel probleem voor. Een generale ontsluiting voor het OM van asiendossiers op eventuele getuigen of slachtoffers stuit af op de Wet bescherming persoonsgegevens. De IND kan de informatie alleen doorgeven bij toestemming van de betrokken persoon.

De meer operationele werkwijze van het ROM-team heeft tot resultaten geleid. Wat mist is een langetermijnbeleid. Er zijn (politieke) keuzes nodig over het type zaken en daders waar men zich op wil richten en de prioriteiten daarin. Naast het reactief optreden naar aanleiding van een 1F-dossier of een incident, hebben betrokkenen behoefte aan een meer proactieve werkwijze. Voorts ontbreekt een beleid voor de omgang met slachtoffers en de bescherming van (bedreigde) getuigen, in het bijzonder als het om getuigen in het buitenland gaat.

Voorwaarden voor een doelmatige en effectieve opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven

Er zijn de afgelopen jaren verschillende maatregelen genomen die de aanpak van oorlogsmisdrijven dynamischer hebben gemaakt en er zijn resultaten geboekt in de opsporing en vervolging. Of deze aanpak doelmatig en effectief is, valt niet eenvoudig te beantwoorden omdat de criteria voor een doelmatige en effectieve aanpak niet eenduidig zijn. Het Plan van Aanpak stelt geen criteria vast op grond waarvan de doelmatigheid of effectiviteit zijn te bepalen. Het is daarom eerder de vraag of met de huidige middelen en werkwijze de voorwaarden aanwezig zijn om doelmatig te kunnen werken, en of een kansrijk opsporingsonderzoek ook tot successen leidt.

De belangrijkste - ook in het Plan van Aanpak genoemde - voorwaarden voor een doelmatige aanpak betreffen voldoende menskracht en deskundigheid, een uitgebreid en gedifferentieerd netwerk van samenwerkingspartners en contacten, en borging van de continuïteit. Zijn deze voorwaarden verwezenlijkt? En welke risicofactoren zijn momenteel te onderscheiden?

1 Voldoende menskracht en deskundigheid

De ervaring leert dat per onderzoek een team van gemiddeld zes rechercheurs (inclusief coördinator) nodig is, afhankelijk van de fase waarin het onderzoek verkeert. In de huidige bezetting is men in staat om ongeveer vier onderzoeken tegelijk te draaien (waarvan één in projectvoorbereiding), conform de doelstellingen van het Plan van Aanpak. Het aantal van 22 fte is een minimumformatie. Daarnaast is het noodzakelijk 2 fte CIE-inzet te verwezenlijken om de huidige werkwijze te kunnen continueren. Voor het OM geldt de huidige bezetting eveneens als een minimum. Het gaat echter niet alleen om het vastleggen van een minimum aan fte. Het is vooral belangrijk in het oog te houden dat niet te veel

capaciteit wegvloeit naar terrorismebestrijding en te zorgen dat de continuïteit gewaarborgd is. Dit geldt zowel voor de capaciteit bij de politie als bij het OM. Hier raken we aan de organisatie van de DNR in het algemeen. Daar ligt de nadruk op flexibiliteit en multi-inzetbaarheid. Het model dat het huidige KLPD-beleid voorstaat, is in feite een los verband van mensen met ieder een eigen afgebakende deskundigheid. Al naargelang de behoefte zijn die op diverse plekken inzetbaar; het inhuren van verschillende expertise geschiedt op ad hoc basis. Een van de achtergronden van deze organisatievorm is het voorkomen van ‘onderwerpvermoeidheid’: het voorkomen dat teams inboeten aan creativiteit doordat er teveel gewoonten insluipen. Bij de aanpak van oorlogsmisdrijven kan deze organisatievorm tot problemen leiden. De organisatie wil generalisten die multi-inzetbaar zijn, terwijl oorlogsmisdrijven experts vereist die professioneel en specialistisch onderzoek kunnen verrichten. Voorwaarde voor een doelmatige werkwijze is in elk geval dat er een team is dat uit voldoende mensen bestaat en dat deskundig is. Optie is om in ieder geval per onderzoek met een vast, multidisciplinair team te werken. Deskundigheid, ervaring en het hebben van netwerken is immers niet zonder meer uitwisselbaar, overdraagbaar of ad hoc in te huren. Het is gewenst om in de formatie boven het minimum van 22fte te gaan zitten. Dat maakt het team minder kwetsbaar voor verschuivingen in (politieke) prioriteiten en het vertrek van ervaren leden.

Naast formatie en werkwijze is de borging van deskundigheid een punt van zorg. Hoe zorgen we dat kennis en ervaring bewaard blijft en bruikbaar is voor volgende onderzoeken? Momenteel vormt dit een zwakke schakel. Een hiermee samenhangend probleem vormt het vastleggen van de opgebouwde expertise. De vraag is of een apart expertisecentrum in samenwerking tussen OM en DNR noodzakelijk is om de opgebouwde kennis te borgen, of dat het borgen van de kennis ook op een andere manier mogelijk is, bijvoorbeeld door te werken met kennisystemen zoals het ICTY.

De vervolging van oorlogsmisdrijven bevindt zich wat betreft de berechtingsfase nog in een opbouwfase. Bij een toename aan zaken die de rechter krijgt voorgelegd, zal eveneens het beroep op de expertise van het OM toenemen. De deskundigheid inzake internationaal strafrecht bij het OM moet gewaarborgd blijven.

2 Samenwerking met verschillende instanties en op verschillend niveau

De samenwerking met de diverse partners in de onderzoeksperiode is verbeterd, zeker wat de overheidsdiensten betreft. Op een aantal punten is echter verbetering gewenst vanuit het oogpunt van doelmatigheid.

De voorwaarden voor een doelmatige afstemming tussen IND en OM rond de 1F-dossiers zijn verbeterd. De vraag is echter of de grote tijdsinvestering opweegt tegen het nut van 1F-dossiers voor de opsporing. Het ‘gat’ tussen de toepassing van art. 1 F Vluchtelingenverdrag en het aantal zaken dat daadwerkelijk voor vervolging in aanmerking komt, is groot. Een van de mogelijkheden om het gat te verkleinen is het restrictiever interpreteren van het vluchtelingenrechtelijke criterium ‘ernstige redenen’. Daardoor komt dit dichterbij het strafrechtelijk verdenkingscriterium, zoals in België. Een andere mogelijkheid is een verdergaande inbedding van de strafrechtelijke procedure in de asielprocedure. Daarbij moet men beseffen dat in dat geval strafrechtelijke waarborgen eerder van toepassing worden. Een ander punt is dat de informatie-uitwisseling over potentiële getuigen en/of slachtoffers beter kan.

Verbetering is mogelijk in de doelmatigheid van de afstemming tussen het OM/ROM-team en BIRS rond rechtshulpverzoeken. Dit kan door een helder onderscheid te maken tussen volkenrechtelijke vereisten en politieke noodzaak of wens. Bovendien kan een notificatieprocedure - als alternatief voor het huidige beleid - meer flexibiliteit geven.

De contacten met de tribunalen en het ICC zijn nog niet optimaal. De contacten vinden vooral op operationeel niveau plaats en op ad hoc basis. Een meer structurele samenwerking met de tribunalen en het ICC is mogelijk. Daardoor kan de bij het ICC opgebouwde deskundigheid op het gebied van internationaal recht beter benut worden.

Er is eveneens relatief weinig aandacht besteed aan het opbouwen van structurele contacten met NGO's en met de betrokken etnische groepen in Nederland zelf. Hierdoor kan de aangiftebereidheid toenemen.

3 Zorgdragen voor continuïteit en (langetermijn)beleid

Op dit moment lijken de voorwaarden aanwezig om succesvol te werken. Waar het nu op aan komt is het versterken en consolideren van een aantal reeds ingezette lijnen.

Het is belangrijk de komende tijd zorg te besteden aan de institutionele inbedding. Het ROM-team dient institutioneel goed te worden ingebed in het KLPD en het OM-team in het Landelijk Parket. Het huidige team is kwetsbaar door het ad hoc karakter van de politieorganisatie. Maar ook het ontbreken van een personeelsbeleid dat is gericht op het vasthouden van ervaren medewerkers en de gebrekkige borging van deskundigheid verzwakken het team.

Daarnaast is een langetermijnvisie noodzakelijk. Dat geldt zowel voor de aanpak van het opsporings- en vervolgingsonderzoek, als voor de Europese samenwerking. Momenteel werkt men vooral reactief: welke zaken onderzocht worden hangt af van wat zich aandient in 1-F dossiers en via signalen uit andere onderzoeken of de media. Een langetermijnbeleid maakt (politieke) keuzes nodig over het type zaken en daders waar men zich op wil richten en de prioriteiten daarin. Te denken valt aan het proactief onderzoek verrichten naar conflicthaarden in landen waarvan te verwachten is dat daaruit asielzoekers naar Nederland zullen komen. Een andere optie is een actievere inzet op het krijgen van aangiftes en het aanboren van andere bronnen (zoals NGO's of de tribunalen). Nog een mogelijkheid is een expliciete keuze voor een proactieve opsporing en vervolging van Nederlanders die mogelijk betrokken zijn bij oorlogsmisdrijven in het buitenland. Een groep die hierin aandacht zou verdienen zijn Nederlandse huurlingen. Daarnaast is binnen het Europese Netwerk een zekere taakverdeling tussen Europese landen denkbaar. Eventuele criteria daarbij kunnen zijn kennis van de lokale taal of de aanwezigheid van een grote bevolkingsgroep, afkomstig uit het betrokken land. Zo lijkt België bijvoorbeeld beter dan Nederland toegerust om onderzoeken te doen naar mogelijke Congolese oorlogsmisdadigers. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid en effectiviteit is hier zeker winst te behalen. Dit heeft als bijkomend effect dat vergaarde informatie en deskundigheid beter zijn te behouden, in plaats van dat ontwikkelde expertise en opgebouwde netwerken verloren gaan na de afsluiting van een onderzoek.

Om de continuïteit te waarborgen is het zinvol om het huidige systeem van voortgangsrapportages voort te zetten en een stuurgroep of begeleidingscommissie in te zetten die de voortgang bewaakt.

Voldoet de uitvoering aan de verwachtingen van de Tweede Kamer?

De Tweede Kamer heeft in de kamerdiscussies gewezen op het belang van voldoende formatie van het toenmalige NOVO-team en op gescheiden teams voor de aanpak van oorlogsmisdrijven en terrorisme. Anders kon de aanpak van oorlogsmisdrijven in de verdrukking komen. Daarnaast heeft de Kamer gewezen op het belang van deskundigheidsbevordering via het opzetten van een opleiding voor de politie en scholing voor de IND. Ook wilde men maatregelen om de informatie- en aangiftebereidheid van getuigen en slachtoffers te vergroten.

De voorgestelde maatregelen en activiteiten zijn deels verwezenlijkt. De formatie is toegenomen en er zijn gescheiden teams. Hiermee is echter het gevaar niet geweken dat de bestrijding van terrorisme menskracht opslokt van het ROM- en OM-team. De vrees hiervoor die de Tweede Kamer destijds uitsprak blijkt gerechtvaardigd. De voorgestelde opleiding, specifiek gericht op oorlogsmisdrijven is niet van de grond gekomen. Binnen de IND vindt wel scholing op oorlogsmisdrijven plaats maar deze is niet verplicht. Er zijn geen specifieke maatregelen genomen om de informatie- en aangiftebereidheid van slachtoffers te vergroten.

Politie en OM achten een politiek draagvlak voor de aanpak van oorlogsmisdrijven belangrijk; het is een steun in de rug. Moties en Kamervragen kunnen een belangrijke rol spelen in de consolidatie van de aanpak van oorlogsmisdrijven en de ontwikkeling van een lange termijn visie.

Conclusie en beleidsaanbevelingen: zijn nieuwe beleidsmaatregelen gewenst?

De vervolging van oorlogsmisdrijven niet alleen complex is vanwege de inhoud van het terrein, maar ook vanwege het grote aantal belanghebbende actoren, ieder met een eigen perspectief. Formeel ligt de regie over al die betrokkenen bij de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en het College van PG's. In de praktijk van de uitvoering is er geen van bovenaf opgelegde strakke regie; veel is afhankelijk van individuele personen en verhoudingen. Deze mate van 'regieloosheid' heeft een productieve ruimte gecreëerd om grenzen te verkennen en nieuwe werkwijzen te ontwikkelen.

Het algemene beeld is dat er voldoende juridische mogelijkheden zijn en dat ook bevoegdheden geen probleem vormen. De betrokkenen ervaren de moeilijkheidsgraad van zaken, de problemen van het vinden van getuigen en het feit dat het om misdrijven gaat die lang geleden en in een ander land gepleegd zijn, niet als een blokkade. Ze menen eerder dat deze factoren een beroep doen op de kwaliteit van rechercheren. Dat is een ander geluid dan in het vorige evaluatierapport naar voren komt: dat benadrukte juist de (bewijs)problemen in dit soort zaken.

Op dit moment zijn de voorwaarden om succesvol te werken aanwezig. Dat wil zeggen, een goed draaiend team bij de politie en het OM, de aanwezigheid van deskundigheid, competenties en pionierszin, een gevarieerd netwerk van samenwerkingspartners en voldoende middelen en faciliteiten. De beschikbaarheid van deze voorwaarden is echter nog voor een groot deel afhankelijk van individuele personen en daarmee eerder een gevolg van een gelukkige samenloop van omstandigheden dan van bewust beleid. Daarom is de uitdaging de komende jaren om de ingezette weg voort te zetten, te verbeteren en te consolideren.