

Vergaderjaar 2008–2009

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 116

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 augustus 2009

Graag lichten wij u hierbij in over recente ontwikkelingen op het gebied van de berechting van personen die verdacht worden van piraterij voor de kust van Somalië en in de Golf van Aden. Allereerst kwamen op initiatief van Nederland op 7 juli jl. juridische experts van 17 landen en vier internationale organisaties bijeen in Den Haag om te spreken over de mogelijke oprichting van een tribunaal voor de berechting van dergelijke verdachten. De inspanningen van Nederland ten aanzien van de oprichting van een piraterijtribunaal en de strafrechtelijke samenwerking met Kenia inzake berechting van piraterij passen binnen het Nederlandse streven om op nationaal en internationaal niveau straffeloosheid voor internationale misdrijven tegen te gaan. In het laatste deel van deze brief wordt hier nader op ingegaan.

Expertworkshop piraterijtribunaal

Tijdens de workshop vond een constructieve discussie plaats over juridische argumenten voor en tegen een piratentribunaal en kwamen verschillende aspecten van een dergelijk tribunaal aan de orde. Daar waar contro-verses en problemen werden gesignaleerd passeerden verschillende mogelijke oplossingen de revue. Duitsland en de Russische Federatie bepleitten in een gezamenlijk stuk de oprichting van een internationaal tribunaal langs dezelfde lijnen die Nederland eerder uiteengezet had in de Contactgroep inzake piraterij voor de kust van Somalië op 29 mei jl.

Onder de experts bestond overeenstemming over een aantal zaken. Om te beginnen is piraterij een commuun misdrijf dat van een andere orde is dan de andere internationale misdrijven genocide, oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid en foltering. Desalniettemin kan inmiddels gesteld worden dat er sprake is van een regionaal c.q. internationaal probleem dat onvoldoende door middel van nationale berechting wordt aangepakt. Een op te richten tribunaal zou efficiënt en kosteneffectief dienen te zijn. Voorts zou de oprichting slechts korte tijd in beslag dienen

te nemen aangezien piraterij een urgent probleem is. Belangrijk is dat de rechten van verdachten en veroordeelde personen tijdens het proces en in detentie te allen tijde worden gewaarborgd.

Voorts was er overeenstemming dat de door het tribunaal te berechten misdrijven gebaseerd zouden moeten worden op het internationaal gewoonterecht opdat het tribunaal voldoende internationaal draagvlak zal hebben en berechting zal voldoen aan het legaliteitsbeginsel. Dat betekent dat alleen de relevante bepalingen uit het VN Zeerechtverdrag aan de orde zijn. Deze bepalingen hebben echter slechts betrekking op piraterij-handelingen welke per definitie plaatsvinden op volle zee, en niet in de territoriale wateren. Voor dergelijke handelingen in de territoriale wateren van in het bijzonder Somalië zou een aanvullende rechtsbasis moeten worden gecreëerd.

Opgemerkt werd dat het moeilijk zal kunnen worden om de financiers en organisatoren van piraterij te berechten indien de rechtsmacht van het tribunaal wordt beperkt tot een afgebakend geografisch gebied in de Indische Oceaan. Het lijkt immers aannemelijk dat deze personen niet steeds te vinden zijn op zee of in Somalië, maar ook in landen buiten de regio.

Het tribunaal zou ten opzichte van nationale gerechten hoogstens een aanvullende rol dienen te krijgen. Dat wil zeggen dat er slechts sprake is van berechting voor het tribunaal indien nationale berechting uitblijft. Als voorbeeld werd genoemd het beginsel van «complementariteit» dat van toepassing is in het geval van het Internationaal Strafhof. Een dergelijk uitgangspunt zou een tribunaal voor sommige landen mogelijk minder bezwaarlijk maken.

De keuze voor de rechtsbasis van het tribunaal heeft zowel politieke als juridische aspecten. Een resolutie van de VN Veiligheidsraad, aangenomen onder Hoofdstuk VII van het VN Handvest, biedt de meeste zekerheid voor de verplichte medewerking van alle VN lidstaten. Een aantal experts achtte een Veiligheidsraadresolutie echter onwaarschijnlijk gezien de bezwaren van onder meer de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Een multilateraal verdrag dat onderhandeld moet worden en in veel landen onderworpen is aan bekrachtiging door nationale parlementen zou te veel tijd in beslag nemen. Een alternatief is de oprichting ingevolge bilateraal verdrag of nationale wetgeving van een «hybride» tribunaal, dat nationale en internationale elementen verenigt. Behalve het Sierra Leone-tribunaal werd in het bijzonder de Bosnische «War Crimes Chamber» als voorbeeld hiervan genoemd. In het Bosnische model worden aan een nationale rechtbank internationale elementen toegevoegd, zoals internationale rechters. De experts waren het erover eens dat dit model voor een piraterijtribunaal interessant kan zijn en verdere studie behoeft.

Andere, meer politieke kwesties zijn de rol van de zetelstaat van een piraterijtribunaal alsmede de plaats van detentie zowel voor, tijdens en na een proces. Het werd wenselijk geacht dat tribunaal en detentiefaciliteiten zich bevinden in de regio. Gesteld werd dat om de animo hiervoor te vergroten capaciteitsopbouw en -ondersteuning in die landen dienen plaats te vinden.

Nederland zal de conclusies van de workshop met suggesties voor oplossingen voor mogelijke knelpunten presenteren aan de juridische werkgroep van de genoemde Contactgroep. Tussentijds kan geconcludeerd worden dat tijdens de workshop een constructieve discussie plaatsvond. Ook de landen die zich sceptisch uitlieten over de oprichting van een piraterijtribunaal namen constructief deel. Met name een model als de

Bosnische «War Crimes Chamber» lijkt perspectief te bieden en zal verder worden onderzocht.

Capaciteitsopbouw voor berechting in Kenia

Binnen de maritieme EU-operatie Atalanta tegen piraterij voor de kust van Somalië kunnen verdachte piraten worden overgedragen aan landen in de regio. De EU heeft daartoe een dergelijke overdrachtsovereenkomst met Kenia. De EU werkt tegelijkertijd specifiek samen met het *UN Office for Drugs and Crime*, UNODC, om de capaciteiten van Kenia met betrekking tot detentie en berechting van verdachte piraten te verbeteren. De Europese Commissie financiert hiertoe een UNODC-programma met EUR 1,75 mln. via het *Instrument for Stability*. Dit programma wordt sinds begin juni uitgevoerd. De activiteiten richten zich onder andere op logistieke en inhoudelijke ondersteuning van de Keniase openbaar aanklager, de organisatie van de procesgang en de detentie van verdachten en veroorzakers in Kenia. Nederland houdt in haar regelmatige contacten met de Keniaanse autoriteiten een mogelijke overbelasting van het Keniaanse rechtssysteem en gevangeniswezen nauwlettend in de gaten, laatstelijk op 15 juli in een ontmoeting met President Kibaki. Verder is de Europese Unie in gesprek met andere landen in de regio om overeenkomsten af te sluiten voor de overdracht van piraterijverdachten. Zo staat de EU op het punt een dergelijke overeenkomst met de Seychellen af te sluiten.

Daarnaast wenst de EU ook te investeren in capaciteiten van de staten in de Hoorn van Afrika om verdachte piraten aldaar aan te pakken en te berechten. Dit draagt bij aan het verminderen van het piraterijprobleem. Capaciteitsopbouw in de regionale staten komt deze staten rechtstreeks ten goede en biedt hen mogelijkheden zelf verantwoordelijkheid te nemen voor het regionale piraterijprobleem. De Europese Commissie zet ondermeer het programma *Critical Maritime Routes* in om diverse antipiraterijcapaciteiten in de regio te versterken. Kenia is een van de landen die ondersteund zal worden. Verder wordt er door de internationale gemeenschap binnen de Contactgroep piraterij Somalië gesproken over capaciteitsopbouw en vindt er tussen de diverse partners afstemming plaats omtrent nieuwe initiatieven. Daarbij wordt de regionale *Code of Conduct* die begin 2009 onder auspiciën van de *International Maritime Organisation* (IMO), tot stand is gekomen en waarbij al acht Oost-Afrikaanse landen en Jemen partij zijn, als basis gezien. De *Code of Conduct* is een eerste stap naar een regionale aanpak van het piraterijprobleem en is binnen de Contactgroep piraterij Somalië verwelkomd. De implementatie ervan wordt door diverse landen, waaronder Nederland, ondersteunt.

Internationaal strafrechtelijk kader

Naast het bovenstaande betreffende de resultaten van het seminar op 7 juli jl. en de strafrechtelijke samenwerking met Kenia en andere landen in de regio hechten wij er ook aan om het Nederlandse voorstel voor de oprichting van een piratentribunaal te plaatsen binnen de bredere context van de opsporing en vervolging van internationale misdrijven.

Ongeacht de ernst van een misdrijf geldt als uitgangspunt dat opsporing en berechting het beste kunnen plaatsvinden op nationaal niveau. In de eerste plaats is dat het land waar het misdrijf is gepleegd. Dat ligt ook voor de hand: het bewijs bevindt zich grotendeels daar en kan worden vergaard door nationale opsporingsautoriteiten. Ook zal berechting dicht bij de plaats waar de feiten zijn gepleegd het meeste bijdragen aan verwerking van leed door nabestaanden en slachtoffers, en daarmee aan herstel van de samenleving. Behalve het land waar het misdrijf is

gepleegd, kunnen ook andere landen belang hebben bij berechting, bijvoorbeeld als hun onderdanen verdachte of slachtoffer van het misdrijf zijn.

Echter, juist bij de veelal ernstige misdrijven die strafbaar zijn gesteld onder het internationaal recht, zijn de meest betrokken landen vaak niet bereid of bij machte om te vervolgen. Ter zake van een kleine groep van dergelijke misdrijven, namelijk piraterij, genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en foltering, wordt in dat verband algemeen aangenomen dat landen z.g. universele rechtsmacht voor hun gerechten kunnen vestigen, ongeacht of er een direct aanknopingspunt is met de rechtsorde van het land dat die rechtsmacht claimt. In Nederland is in die rechtsmacht voorzien in het Wetboek van Strafrecht, ter zake van piraterij, en overigens in de Wet internationale misdrijven («Wim»), welke als voorwaarde hieraan verbindt dat de verdachte zich in Nederland bevindt (z.g. «secundaire» universele rechtsmacht). De gedachte is dat de internationale gemeenschap als geheel belang heeft bij berechting van deze misdrijven om straffeloosheid te voorkomen. De Wim geeft uitvoering aan het uitgangspunt van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof dat landen primair zelf verantwoordelijk zijn voor de berechting van internationale misdrijven.

Ter bestrijding van straffeloosheid voor misdrijven spreken landen ook wel bij verdrag af dat indien een verdachte van bepaalde ernstige misdrijven op hun grondgebied wordt aangetroffen, dat land die verdachte ofwel zelf dient te berechten ofwel dient uit te leveren. Dat geldt bijvoorbeeld voor oorlogsmisdrijven en foltering, maar in toenemende mate ook voor andere misdrijven met internationale aspecten, zoals bepaalde terroristische misdrijven, mensenhandel of internationale drugs-handel. Ook maken landen bij verdrag afspraken over hulp die zij elkaar verlenen bij strafrechtspleging.

Nederland loopt internationaal gezien voorop bij de berechting van internationale misdrijven. Onlangs bijvoorbeeld werd een Rwandees door de rechtbank Den Haag veroordeeld voor misdrijven gepleegd tijdens de genocide in Rwanda in 1994 en begon voor de rechtbank Rotterdam het proces tegen vermeende piraten uit Somalië. De minister van Justitie heeft bovendien vorig jaar aangekondigd de opsporing en vervolging van internationale misdrijven nog verder te zullen intensiveren.

Hoe dan ook blijft berechting door een land ver weg van de plaats van het misdrijf een aanzienlijke opgave. Dit alleen al omdat zoals gezegd getuigen en ander bewijs zich in de regel bevinden in het land waar het misdrijf is gepleegd. Bovendien is er vaak geen rechtshulpverdrag met het betrokken land, en dienen stukken en getuigenissen te worden vertaald. Berechting vergt derhalve een behoorlijke investering van een land, terwijl nationale capaciteit en middelen beperkt zijn. De strijd tegen straffeloosheid kan dan ook vereisen dat mede op internationaal niveau actie wordt ondernomen.

In navolging van de tribunalen van na de Tweede Wereldoorlog is vanaf begin jaren '90 berechting op internationaal niveau in verschillende varianten tot ontwikkeling gekomen. De tribunalen voor Joegoslavië en Rwanda zijn internationale ad hoc tribunalen ingesteld door de VN Veiligheidsraad. Het Internationaal Strafhof is een permanent internationaal gerecht opgericht bij een multilateraal verdrag, het Statuut van Rome, waar inmiddels 109 landen partij bij zijn. Zoals gezegd bestaan er ook hybride tribunalen. Aan het Speciaal Tribunaal voor Sierra Leone en het Speciaal Tribunaal voor Libanon, opgericht bij verdrag tussen de VN en het betrokken land, zijn nationale elementen toegevoegd, zoals toepasse-

lijkheid van nationaal strafrecht. Aan de «Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia» en de Bosnische «War Crimes Chamber» zijn internationale elementen, zoals buitenlandse rechters, toegevoegd.

Het kan wenselijk zijn de bevoegdheid van dergelijke bestaande gerechten uit te breiden opdat deze ook andere misdrijven kunnen berechten. Zo is Nederland zeer actief bij onderhandelingen om het Internationaal Strafhof rechtsmacht te laten uitoefenen over het misdrijf agressie. Het streven is om die onderhandelingen met succes af te ronden tijdens de herzieningsconferentie over het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof begin 2010 in Kampala, Oeganda. Tijdens die conferentie zou ook het misdrijf terrorisme behandeld kunnen worden; Nederland onderzoekt op dit moment of hiervoor internationaal voldoende steun is. In de herfst volgt een Kamerbrief over de herzieningsconferentie waarin o.a. nader zal worden ingegaan op de misdrijven agressie en terrorisme.

Binnen het kader van de strijd tegen straffeloosheid past ook het streven om effectief tegen piraterij op te treden. Nu berechting van piraterij op nationaal niveau onvoldoende wordt aangepakt, ligt een internationale aanpak in de regio die snel en efficiënt is in de rede. Tijdens voornoemde informele expert bijeenkomst werd hierover constructief nagedacht en tekenden zich o.i. realistische opties af, die verder zullen worden onderzocht.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin