

Vergaderjaar 2009–2010

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 123

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2009

Graag informeer ik u over de voortgang inzake de Nederlandse inspanningen om oplossingen te vinden voor het probleem van de straffeloosheid van piraterij. Tevens voldoe ik hiermee aan mijn toezegging, gedaan tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer, op 15 oktober, om u verslag te leggen van de tweede expertbijeenkomst met betrekking tot de oprichting van een mogelijk regionaal piraterijtribunaal toe.

Inleiding

Nederland heeft zich in het afgelopen jaar veel moeite getroost om straffeloosheid van piraterij hoog op de internationale agenda te krijgen. Ikzelf heb daarover onder andere contact gehad met de ministers van Buitenlandse Zaken van Duitsland, de Russische Federatie en de Verenigde Staten. Nederland heeft in Den Haag twee bijeenkomsten van experts van bij de bestrijding van piraterij betrokken landen georganiseerd, waarop argumenten voor en tegen de oprichting van een mogelijk internationaal tribunaal uitgebreid aan de orde zijn geweest. Hoewel het voorstel voor een dergelijk tribunaal vooralsnog op onvoldoende steun kan rekenen, hebben de Nederlandse inspanningen er sterk toe bijgedragen dat er een internationale consensus is ontstaan dat straffeloosheid van piraterij onaanvaardbaar is en alle aandacht vereist om deze tegen te gaan. Duidelijk is uit het overleg naar voren gekomen dat de meest effectieve en kortste weg om strafbaarstelling te bereiken, ligt in de versterking van de vervolgingscapaciteit in de regio. Ter ondersteuning daarvan is zeer onlangs een financieringsmechanisme in het leven geroepen door de Contactgroep inzake piraterij voor de kust van Somalië (hierna Contactgroep), waaraan ik voornemens ben financieel bij te dragen, en in het bestuur waarvan ik besloten heb dat Nederland een actieve rol dient te spelen.

Expertbijeenkomsten

Ik informeerde u eerder over de eerste bijeenkomst, in juli van dit jaar, waar alle mogelijke vormen van internationale rechtspleging de revue zijn gepasseerd. De weerslag van deze discussie vormde de basis voor een bespreking in de juridische werkgroep van de Contactgroep. De conclusie van deze besprekingen was dat de oprichting van een zelfstandig tribunaal op basis van een verdrag of Veiligheidsraadresolutie niet voor de hand lag en dat de voor- en nadelen van een zogenaamd hybride tribunaal nader bekeken dienden te worden.

Nederland nam wederom het voortouw tot deze besprekingen en op 20 en 21 oktober 2009 vond in Den Haag, op uitnodiging van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken, een tweede expertbijeenkomst plaats. Voorafgaand aan de bijeenkomst was veel moeite gedaan om ook landen uit de Afrikaanse en Arabische regio te interesseren voor deelname gezien hun directe betrokkenheid, belang en huidige en mogelijke toekomstige rol bij het onderwerp. Ook werd ingezet op deelname van tegenstanders van internationale rechtspleging, zodat de resultaten van de werkgroep een goede afspiegeling zouden vormen van de vigerende opinies ten aanzien van dit onderwerp. Deze inspanningen resulteerden in deelname van Djibouti, Egypte, Kenia, Oman, Saoedi-Arabië, de Arabische Emiraten, het VK en de VS. Japan liet weten niet op de uitnodiging in te kunnen gaan, maar stelde ons schriftelijk op de hoogte van zijn overwegingen aangaande dit onderwerp.

De discussie in de expertbijeenkomst richtte zich in eerste instantie op de principiële vraag of er een juridisch vacuüm moet worden opgevuld, dat de oprichting van internationale rechtspleging rechtvaardigt. Tot de oprichting van de nu bestaande internationale tribunaal (ICTY, ICTR, ICC en SCSL) werd besloten omdat sprake was van een «inability beyond lack of capacity». Dat is uitdrukkelijk niet het geval bij piraterij. Regionale staten zijn in staat om op grond van het eigen nationale recht piraterijverdachten te vervolgen. Juridisch is daarvoor een rechtsbasis te vinden in de VN-Conventie inzake het Recht van de Zee (UNCLOS), waarin internationaal gewoonterecht is gecodificeerd en met betrekking tot het misdrijf piraterij universele jurisdictie is gevestigd. Daarvan uitgaande kan ieder land zelf jurisdictie uitoefenen. Er mag, zo was de algemene consensus, geen enkele hiërarchie worden gesuggereerd op grond waarvan de rechtsmacht van een hybride tribunaal voorrang zou krijgen. UNCLOS is wellicht niet dwingend genoeg waar het gaat om de plicht te vervolgen, maar die lacune kan, zo was de mening van velen, niet worden verholpen met een overeenkomst tot oprichting van een hybride tribunaal; d.w.z. een tribunaal dat, hoewel aangevuld met internationale elementen, zoals rechters, officieren van justitie en wellicht griffie, zijn rechtsgrondslag juist vindt in het nationale recht van een gastland.

Nederland bepleitte een dergelijk hybride tribunaal en wees op het voorbeeld van de Bosnian War Crimes Chamber (BWCC). Portugal was voorstander van de oprichting van een hybride hof in Somalië zelf, dat zolang dat land daartoe geen praktische mogelijkheden zou kunnen bieden, in een van de buurlanden zou kunnen opereren en tevens zou kunnen doen aan capaciteitsopbouw. Meerdere aanwezigen uitten grote twijfel of, nog afgezien van alle praktische problemen, het Somalische rechtssysteem überhaupt wel in staat en gepast is om een hybride tribunaal in onder te brengen. Rusland en China betoonden zich voorstander van enigerlei internationaal, dan wel hybride tribunaal, maar benadrukten beide dat het bestaan van een dergelijk hof gebaseerd zou moeten zijn op een Veiligheidsraadresolutie en op geen enkele manier afbreuk mocht doen aan het

recht van iedere betrokken staat om rechtsmacht uit te oefenen. Piraterij betrof immers een universeel delict.

Andere deelnemers in de discussie (waaronder Canada, Filippijnen, Kenia, Noorwegen, het VK en de VS, en ook UNODC en de VN zelf) spraken zich uit ten faveure van verdere ontwikkeling en onderbouwing van de bestaande situatie; d.w.z. vervolging door landen in de regio (op dit moment Kenia en de Seychellen), zij het met een grotere internationale ondersteuning. Bij de berechting van piraten gaat het in de eerste plaats immers om het praktische probleem of en hoe staten het bestaande internationale recht hebben geïmplementeerd. Kenia bijvoorbeeld heeft dat gedaan in het eigen strafrecht. In de tweede plaats betreft het met name een capaciteitsprobleem bij vervolging van piraten door landen in de regio. Het voordeel van capaciteitsopbouw door middel van een hybride tribunaal, waarop enkele voorstanders op wezen, werd door de tegenstanders niet ingezien. De taak van hulp bij capaciteitsopbouw dient volgens hen te worden overgelaten aan UNODC.

Omdat Kenia zich geconfronteerd ziet met een groot aantal piraterijzaken, vroeg de Keniaanse vertegenwoordiger naar andere, internationale, oplossingen te zoeken. Van enigerlei internationaal tribunaal wil Kenia niet weten. Gewezen werd op de betreffende VN Veiligheidsraadresoluties die allen spreken van het versterken van de capaciteit «*of relevant states in the region*», waaruit mag worden afgeleid dat ook landen als Tanzania, Jemen en Djibouti een deel van de last zouden kunnen dragen. Het belang van de Djibouti Code of Conduct werd onderstreept. Uit de interventies van de Keniaanse vertegenwoordiger kwam het risico dat het lokale juridische systeem niet veel extra belasting aan kan duidelijk naar voren. Onlangs werd een samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Seychellen gesloten, waardoor het mogelijk wordt ook aan dat land van piraterij verdachte gevangenen over te dragen.

Inspanningen in VN-verband

Sinds de expertbijeenkomst is en marge van de Zesde Commissie van de Algemene Vergadering gesproken met het Office of the Legal Adviser (OLA, de juridische dienst van de VN) over een mogelijk hybride tribunaal. OLA benadrukte dat steun van de leden van de VN (van hetzij de AVVN, hetzij de VR) eveneens noodzakelijk zal zijn voor een hybride tribunaal waaraan een afspraak met de VN ten grondslag moet liggen. Zonder die steun is het voor de VN niet mogelijk mee te werken aan de opzet van een structuur voor een hybride tribunaal. OLA schatte de kans op brede steun voor een dergelijk model als onvoldoende in.

Tijdens het totstandkomingsproces van de jaarlijkse resolutie over zeerecht, in de Algemene Vergadering (van 28 september t/m 2 oktober en van 9 t/m 13 november) heeft Nederland hard gestreden om opname van een verwijzing naar de besprekingen in de Contact Groep over een regionaal mechanisme met internationale elementen ter berechting van piraten. De EU diende uiteindelijk een minder verstrekkend tekstvoorstel in, maar ook daarvoor bleek helaas onvoldoende steun van de overige landen. Het uiteindelijke resultaat bevat dan ook geen specifieke verwijzing naar een «mechanisme», maar de tekst laat voldoende ruimte voor meer opties dan de door vele landen gewenste nationale capaciteitsopbouw in Somalië en andere landen in de regio.

Het vervolgtraject

Nu de opvatting breed wordt gedeeld dat additionele inspanningen gedaan moeten worden om straffeloosheid van piraterij aan te pakken, maar de meningen van de belangrijkste landen en partners in de strijd tegen piraterij voor de kust van Somalië verdeeld zijn gebleken over een tribunaal, kom ik tot de conclusie dat de inspanningen op korte termijn zich zullen moeten richten op het ontwikkelen van alternatieven.

De internationale gemeenschap zal zijn energie moeten richten op het verder ondersteunen van landen in de regio, die bereid zijn hun nationale rechtssysteem in te zetten voor het bestrijden van piraterij. Een van de prioritaire aanbevelingen die voorkomen in het in oktober van dit jaar door de Contactgroep uitgebrachte *needs assessment*, onder de kop «*High impact, quick delivery*», is langere termijn steun aan UNODC-projecten in de strafrechtelijke sector.

Een dergelijke concrete aanpak heeft voordelen:

- door alle betrokken landen wordt onderkend dat de kern van het probleem het gebrek aan capaciteit is om piraten effectief te berechten;
- er wordt tegemoet gekomen aan de sterke voorkeur van veel landen voor nationale berechting;
- door niet op één land en één oplossing in te zetten, maar hulp aan meerdere landen te verstrekken, ontstaat een netwerk aan opties en wordt tegemoet gekomen aan het in de regio zo zeer gewenste idee van *burden sharing*;
- een einde aan straffeloosheid komt daadwerkelijk een stap dichterbij.

Ik ben voornemens om op verschillende manieren de regionale capaciteitsopbouw tegen piraterij bij de Hoorn van Afrika te ondersteunen. Binnen de EU, in het kader van het Djibouti Code of Conduct en binnen de Contactgroep zie ik een rol voor Nederland om de noodzaak voor regionale capaciteitsopbouw te onderstrepen en hier praktische invulling aan te geven.

EU

In de lopende EU-discussies over hoe kan worden bijgedragen aan verbetering van de veiligheid en stabiliteit in Somalië, zal Nederland de noodzaak van regionale capaciteitsopbouw tegen piraterij inbrengen en bezien welke mogelijkheden de EU hiervoor ter beschikking staan.

Djibouti Code of Conduct

Begin 2009 zijn door inspanningen van de International Maritime Organisation (IMO) afspraken gemaakt tussen acht Oost-Afrikaanse landen en Jemen over het opstellen van nationale wetgeving tegen piraterij en de versterking van handhavingscapaciteiten en kustwachten. Deze afspraken zijn vastgelegd in de niet bindende Djibouti Code of Conduct. Ik heb dit initiatief, zoals bekend, verwelkomd. Nederland heeft ten behoeve van de implementatie van de Code of Conduct een financiële bijdrage van EUR 50 000,- gestort in het daarvoor bedoelde Trustfund van de IMO. Diverse landen waaronder Japan, de initiator van het Trustfund, en Noorwegen hebben ook een financiële bijdrage geleverd, en andere landen overwegen dit te doen. Verder roep ik bij diverse gelegenheden mijn collega ministers van Buitenlandse Zaken in de Hoorn van Afrika en de Golfstaten op om zich aan te sluiten bij de Code of Conduct en de implementatie ervan te financieren.

Contactgroep

De Contactgroep onderzoekt momenteel eveneens de mogelijkheden om regionale capaciteiten die piraterij moeten bestrijden te versterken. Om de financiering van toekomstige projecten in dit kader mogelijk te maken, is onlangs een Trustfund ingesteld dat complementair zal zijn aan het eerder genoemde IMO-trustfund. Tevens kan het fonds worden ingezet voor de opbouw van handhavingscapaciteiten tegen piraterij en voor eventuele andere, voor de contactgroep prioritair geachte activiteiten. Nederland is inmiddels toegetreden als bestuurslid van dit Trustfund, en bovendien ben ik bereid, zodra meer details over het beleid van het fonds bekend zijn, een financiële bijdrage te overwegen.

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