

Vergaderjaar 2012–2013

28 498

Het Internationaal Strafhof

Nr. 26

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2012

In het Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken over het Speerpunt veiligheid en rechtsorde op 4 juli 2012 (Kamerstuk 32 605, nr. 109) heb ik het lid Hachchi (D66) toegezegd de haalbaarheid van een internationaal anti-corruptie strafhof te onderzoeken. Met deze brief kom ik, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, die toezegging na.

1. Samenvatting

De haalbaarheid van een internationaal anti-corruptie strafhof wordt zeer laag ingeschat, daar er:

- internationaal geen draagvlak is voor, noch overeenstemming is over het oprichten van een dergelijk tribunaal, en
- het moeilijk zo niet onmogelijk is om een internationale consensus te verkrijgen over de definitie van corruptie als internationaal misdrijf.

2. Draagvlak voor een nieuw tribunaal

Een internationaal anti-corruptie strafhof kan op verschillende manieren tot stand komen. Ten eerste kan de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, de VNVR, door middel van een resolutie op grond van Hoofdstuk VII van het Verenigde Naties Handvest een *ad hoc* tribunaal oprichten. Het Joegoslavië Tribunaal (ICTY) en Rwanda Tribunaal (ICTR) zijn hier voorbeelden van. Indien er voldoende steun bestaat bij de VNVR en in het bijzonder bij de vijf permanente leden, kan de VNVR, met inachtneming van juridische en politieke factoren, besluiten om een specifiek tribunaal op te richten.

Hoewel een VNVR-resolutie mogelijk de snelste manier is om een tribunaal op te zetten, zal de VNVR alleen in actie komen in zeer urgente gevallen. Het is daarom meer gebruikelijk om een multilateraal verdrag te sluiten, zoals ook het geval was bij de oprichting van het Internationaal

Strafhof (Statuut van Rome). Het voordeel bij een dergelijke procedure is dat hiermee een steviger rechtsbasis wordt gegeven aan dit tribunaal.

Uit het verleden blijkt dat het oprichten van een tribunaal, hetzij door een VNVR resolutie, hetzij door een verdrag, door de internationale gemeenschap lang niet altijd als wenselijk wordt beschouwd. Een eventueel initiatief tot het oprichten van een internationaal corruptietribunaal heeft weinig kans, gelet op tegenstrijdige belangen en verschillende interpretaties die alleen al een delictsomschrijving onmogelijk zullen maken.

(1) Piraterij tribunaal

In 2009 ontstond binnen de internationale gemeenschap de wens om straffeloosheid van piraterij aan te pakken. Het is echter gebleken dat de meningen van belangrijkste landen en partners in de strijd tegen piraterij over de wenselijkheid van een internationaal, dan wel regionaal piraterij-tribunaal sterk verdeeld waren, met het resultaat dat er niet voldoende steun was voor een dergelijk tribunaal.

In het bijzonder waren de volgende factoren nadelig voor de oprichting van een ad hoc piraterij tribunaal:

- de hoge kosten (en het langdurig proces) van het opzetten en beheren van een tribunaal;
- de vraag of een tribunaal het juiste en het meest effectieve mechanisme is voor het probleem van piraterij, nu dit geen internationaal misdrijf is;
- de wens om te bezien wat de mogelijkheden zijn tot het versterken van het nationaal strafrechtelijk systeem.

(2) Permanent terrorisme tribunaal

In 2010 heeft Prof. Antonio Cassese, destijds de President van het Speciaal Tribunaal voor Libanon (STL), het voorstel gedaan dat de VNVR een permanent internationaal tribunaal voor de berechting van verdachten van terroristische misdrijven in vredetijd opricht. Dit voorstel was op dat moment politiek niet haalbaar omdat de steun van VS en VK ontbrak en de oprichting door de VNVR daarom niet aan de orde was.

(3) Irakees Speciaal Tribunaal

Voor de totstandkoming van een internationaal *ad hoc* tribunaal voor de berechting van misdrijven van het Ba'ath regime was in 2003 binnen de VNVR weinig animo. Vooral de langdurige processen en de hoge kosten van Joegoslavië Tribunaal (ICTY) en het Rwanda Tribunaal (ICTR), maar ook de gespannen relaties binnen de VNVR en het wantrouwen van de VS tegenover een dergelijke instelling waren destijds redenen voor het niet oprichten van een *ad hoc* tribunaal. Uiteindelijk heeft Irak een tribunaal opgericht op basis van nationaal recht.

Internationale corruptiebestrijding op basis van UNCAC

De 2003 VN Conventie tegen Corruptie (UNCAC) is *i.c.* het meest relevante internationaalrechtelijk instrument op het gebied van corruptiebestrijding. De voornaamste reden voor de totstandkoming van de Conventie was om zowel corruptie te criminaliseren als om de internationale samenwerking op het terrein van corruptiebestrijding te bevorderen. Zo worden de staten geacht wettelijke maatregelen te treffen die nodig zijn om omkoping als een strafbaar feit aan te merken (art.15), om maatregelen aan te nemen die ook de rechtsmacht vestigen met betrekking tot dergelijke strafbare feiten (art. 42) en worden de staten onder meer verzocht met elkaar

samen te werken en elkaar rechtshulp te verlenen, bij opsporing, vervolging en gerechtelijke procedures (art. 46).

Hieruit blijkt dat de Conventie primair nadruk legt op vervolging en eventueel berechting van corruptie op nationaal niveau en dat het instellen van een internationaal strafhof voor corruptie niet als serieuze optie is overwogen. In de travaux préparatoires, de officiële verslaglegging van de onderhandelingen over UNCAC, wordt dan ook nergens gerept over een internationaal strafhof of tribunaal.

3. Draagvlak voor corruptie als internationaal misdrijf

Tijdens de onderhandelingen over het Statuut van Rome in 1997 was de vraag onder meer welke misdrijven in het Statuut opgenomen moeten worden en hoe de definitie van die misdrijven dan zou moeten luiden. Naast genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en agressie zijn enkele andere misdrijven, waaronder terrorisme en drugs-smokkel, ter sprake gekomen. Deze zijn uiteindelijk niet in het Statuut opgenomen. De reden hiervoor was dat de meerderheid van staten de jurisdictie van het Hof wilde beperken tot de meest ernstige misdrijven die de internationale gemeenschap in haar geheel aangaan. De besluiten van het «Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court» met betrekking tot de misdrijven spreken niet over corruptie, noch is enig bewijs hiervoor te vinden in de notulen van de Vergadering van Statenpartijen. Ook het ontbreken van een verwijzing naar corruptie tijdens de herzieningsconferentie van het Statuut van Rome in 2010, toont aan dat momenteel (te) weinig belangstelling bestaat om corruptie als een internationaal misdrijf onder de jurisdictie van het Hof te laten vallen.

Het is daarom onwaarschijnlijk dat corruptie in het Statuut van Rome zal worden opgenomen, simpelweg omdat daar onvoldoende animo voor bestaat. Net zoals met terrorisme is het vervolgens ook de vraag of consensus bereikt zal worden over een definitie.

Bovendien moet rekening worden gehouden met het feit dat voor het opnemen van het misdrijf corruptie in het Statuut van Rome, een consensus van hetzij de Vergadering van Statenpartijen vereist is, hetzij van de staten tijdens een herzieningsconferentie, of, indien geen consensus kan worden bereikt, minstens twee derde van de Verdragsstaten hun instemming moet geven.

Het zal duidelijk zijn dat het gebrek aan draagvlak bij de internationale gemeenschap om corruptie aan te merken als een internationaal misdrijf ook het opzetten van een apart internationaal strafhof voor corruptie zal bemoeilijken, zo niet verhinderen.

4. Huidige internationale samenwerking

Een en ander wil niet zeggen dat er internationaal geen samenwerking is op het gebied van corruptiebestrijding, integendeel. Op de strafrechtelijke vervolging en de internationale samenwerking daartoe worden vele initiatieven ondernomen en deze groeien juist in aantal en intensiteit.

Corruptiebestrijding mag genieten van een groeiende aandacht van de grote internationale samenwerkingsverbanden zoals de VN, de Wereldbank, de G20, mede via de Financial Action Task Force (FATF), de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de Raad van Europa en de Europese Unie. Dat geldt ook voor het bedrijfsleven, getuige inspanningen van de Internationale Kamer van

Koophandel (ICC) en non-gouvernementele organisaties, zoals Transparency International.

Ter controle van een adequate naleving van het al eerder in deze brief genoemde VN Conventie tegen Corruptie is in 2010 een monitoringsmechanisme van start gegaan, waarbij de deelnemende landen (op dit moment 140) elkaar door middel van peer reviews de maat nemen.

De FATF richt zich op verzoek van de G20 in toenemende mate op corruptiebestrijding en beoordeelt bij de toepassing van de dwingende aanbevelingen op het gebied van witwassen en terrorismebestrijding ook de bestrijding van corruptie. Niet conform deze aanbevelingen handelen leidt tot plaatsing op een zwarte lijst, wat tot duidelijk negatieve economische gevolgen leidt.

De Wereldbank past een anticorruptie-strategie met bijpassende instrumenten toe, mede met het oog op het verhogen van de weerbaarheid van landen en projecten tegen corruptie.

De OESO ziet op strikte wijze toe op de naleving van het verdrag tegen omkoping van buitenlandse functionarissen in internationale handelstransacties en de daarbij behorende aanbevelingen. Ratificering van dit verdrag is één van de vereisten voor toelating tot de OESO. De OESO spreekt tevens lidstaten aan op concrete rechtshandhavingsactiviteiten in individuele zaken. Door middel van uitputtende peer reviews ziet de OESO toe op naleving van gemaakte verdragsrechtelijke afspraken, niet alleen naar de letter, maar vooral naar de geest.

Dat geldt ook voor de Raad van Europa, waarbij via GRECO verschillende dimensies op het gebied van corruptiebestrijding in alle lidstaten via evaluatierondes worden beoordeeld. Aanvullend daarop zal vanaf 2013 ook de Europese Unie zich richten op het inzichtelijk maken van de corruptieproblematiek en door de lidstaten verrichte bestrijding.

Bovendien zijn en worden ter bestrijding van het wegsluizen en witwassen van door corruptie verkregen (overheids)geldern internationale initiatieven ontplooid. De internationale gemeenschap en Nederland richten zich actief op het in beslag nemen van deze gelden. Ook wordt geijverd naar het maken van afspraken over de teruggave van deze gelden (onder voorwaarden) aan de landen waar zij vandaan komen.

Deze ontwikkelingen tonen aan dat er internationaal op wordt toegezien dat landen hun inspanningen op het gebied van corruptiebestrijding opschroeven en dit toezicht zich in toenemende mate ook richt op concrete strafrechtelijke handhaving op nationaal niveau. Met name vanwege dat laatste wordt de behoefte aan en de haalbaarheid van een internationaal anti-corruptiestrafhof zeer laag ingeschat.

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E. M. J. Ploumen