

Vergaderjaar 2015–2016

34 205

Bepalingen verband houdende met de instelling van de rechtsoptvolgers van in Nederland gevestigde internationale of geïnternationaliseerde straftribunalen (Uitvoeringswet restmechanismen straftribunalen)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 14 oktober 2015

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie inzake dit voorstel van wet. Ik dank de leden van de verschillende fracties voor hun vragen en opmerkingen over het wetsvoorstel. Zij bieden mij de gelegenheid om de context van het wetsvoorstel van een nadere uitleg te voorzien. De vragen worden in het hierna volgende mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken beantwoord.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat het de ambitie van de Nederlandse regering is, dat zoveel mogelijk landen ter wereld zich bij het Internationaal Strafhof aansluiten. De leden vragen daarbij hoe deze ambitie zich verhoudt tot het oprichten van ad hoc straftribunalen en of het juist is te veronderstellen dat de oprichting van het Internationaal Strafhof betekent dat er minder ad hoc straftribunalen in Nederland zullen worden opgericht. Hierover merk ik het volgende op. Het Internationaal Strafhof is een permanent mechanisme dat op basis van het Statuut van Rome is opgericht om de meest ernstige misdaden volgens het internationaal strafrecht te vervolgen. Het Strafhof heeft inhoudelijke rechtsmacht over genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven. Het Strafhof heeft territoriale rechtsmacht wanneer een staat partij is bij het Statuut van Rome, of wanneer een staat door middel van een verklaring de rechtsmacht van het Strafhof in een specifieke situatie erkent of wanneer de Veiligheidsraad een situatie doorverwijst naar de aanklager van het Strafhof. Daarbij hecht Nederland sterk aan het complementariteitsprincipe dat is opgenomen in het Statuut van Rome: genoemde misdrijven worden in eerste instantie door nationale autoriteiten vervolgd. Het Strafhof is een terugvaloptie indien nationale autoriteiten niet kunnen of willen vervolgen. Als vervolging door nationale autoriteiten of het Strafhof niet mogelijk of wenselijk is, kan oprichting van een ad hoc tribunaal de voorkeur genieten. Dit is denkbaar wanneer een situatie niet onder de rechtsmacht van het Strafhof valt. Ook bieden ad hoc tribunalen meer flexibiliteit, wat in sommige gevallen nodig is. Zo

kan worden besloten om een ad hoc tribunaal te vestigen in het land waar de misdaden plaatsvonden zodat de rechtspraak dichterbij het betreffende volk plaatsvindt. Ook kan ervoor worden gekozen om rechters van het betreffende land te installeren, om zo meer betrokkenheid te genereren. Vanwege de verschillen tussen het Strafhof en ad hoc tribunaal, blijft de kans bestaan dat in de toekomst ook andere tribunaal in Nederland kunnen worden gevestigd.

De CDA-fractie heeft de regering verzocht om meer in het algemeen te reflecteren op de werkzaamheden en behaalde «successen» in de zin van rechterlijke uitspraken ten aanzien van het Joegoslavië Tribunaal, het Rwanda Tribunaal, het Speciaal Hof voor Sierra Leone en het Speciaal Tribunaal voor Libanon. Ik zal dit hieronder voor ieder tribunaal afzonderlijk toelichten. Het Joegoslavië Tribunaal werd in 1993 als ad-hoc VN tribunaal opgericht om de verantwoordelijken voor de gepleegde oorlogsmisdaden in voormalig Joegoslavië voor het gerecht te brengen en daarmee bij te dragen aan het herstel en handhaving van de vrede in de regio. Het Joegoslavië Tribunaal heeft een cruciale bijdrage geleverd aan doorbreking van de praktijk van straffeloosheid voor gepleegde oorlogsmisdaden, genocide en schendingen van internationaal humanitair recht door individuele staatshoofden, premiers, legercommandanten, ministers en andere leiders. In totaal werden 161 personen aangeklaagd, 80 veroordeeld en 14 vrijgesproken. 14 zaken lopen nog, waarvan 10 in hoger beroep. Het Joegoslavië Tribunaal heeft de slachtoffers een stem gegeven en aan hen en de duizenden slachtoffers die de verschrikkingen niet hebben overleefd recht gedaan. Het Joegoslavië Tribunaal heeft de funderingen gelegd voor wat nu wordt beschouwd als de norm voor internationale conflictbemiddeling, in het bijzonder door de leiders van de gepleegde verschrikkingen voor de rechter te brengen. Het Tribunaal heeft aangetoond dat efficiënte en transparante internationale rechtspleging mogelijk is. De behaalde successen van het Joegoslavië Tribunaal zijn een belangrijke inspiratiebron gebleken voor de oprichting van de andere strafrechtelijke hoven en tribunaal zoals het Rwanda Tribunaal, het Speciaal Tribunaal voor Libanon, het Hof voor Sierra Leone en het Internationaal Strafhof.

Het Rwanda Tribunaal heeft een groot aantal verantwoordelijken en uitvoerders van de genocide in 1994 veroordeeld en zal haar mandaat beëindigen na uitspraak in de laatste beroepszaak, naar verwachting eind 2015.

Het Speciaal Hof voor Sierra Leone heeft met de veroordeling van Charles Taylor haar mandaat uitgevoerd en heeft eind 2013 de resterende activiteiten overgedragen aan het restmechanisme.

Het Speciaal Tribunaal voor Libanon werd in 2006 opgericht naar aanleiding van de moord in 2003 op voormalig premier Hariri. Na jarenlange vooronderzoeken is het hoofdproces in 2015 begonnen. De 5 verdachten zijn echter nog voortvluchtig. De kans bestaat dat het Tribunaal uiteindelijk bij verstek vonnis zal moeten wijzen.

Algemeen wordt onderkend dat de verschillende internationale strafrechtelijke hoven en tribunaal essentiële bijdragen leveren aan de verdere ontwikkeling (en naleving) van het internationale humanitair en strafrecht en aan het voorkomen van straffeloosheid van de daders.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie hoe de regering actief werk bevordert dat Den Haag als internationaal erkende stad van vrede en recht ook in de toekomst aan vergelijkbare instituten ruimte kan bieden, kan ik antwoorden dat de regering de afgelopen jaren in nauwe samenwerking

met de gemeente Den Haag het acquisitiebeleid sterk heeft geïntensifieerd. Naast verbeterde samenwerking tussen de meest betrokken departementen, een expertise centrum in wording binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor de werving en een duidelijker focus op het soort organisaties worden de volgende instrumenten ingezet: het gebruik van leegstaande gebouwen van de rijksoverheid voor de huisvesting, het verstrekken van incidentele vergoedingen (bijv. op het gebied van beveiliging, renovatie, tegemoetkoming in huurkosten en het beschikbaar stellen van geschikte vergaderfaciliteiten met name ten behoeve van jaarlijkse vergaderingen van lidstaten bij die organisaties. Ook kan toegang tot de leenfaciliteit van het Rijk worden aangeboden om op die manier een goedkope wijze van financieren voor investeringen mogelijk te maken. De voortschrijdende clustering van internationale organisaties in Den Haag bevordert de effectiviteit en efficiency van Nederland als gastland en daarmee de concurrentiepositie bij de werving. Internationale organisaties zien de nabijheid van andere internationale organisaties als een vestigingsvoordeel en ook de aanwezigheid van ambassades en internationale scholen bevordert hun werk en impact qua netwerkvaardigheid. De goede bereikbaarheid van twee vliegvelden helpt daarbij. Ook in het kader van publieksdiplomatie werken het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de gemeente Den Haag nauw samen. Vrede en recht is hierin een van de prioritaire thema's. Daarnaast is er veel aandacht voor Den Haag als internationaal kenniscentrum voor vrede, recht en veiligheid.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie of de regering bekend is met risico's met betrekking tot de toewijzing van rechters die voortaan enkel naar de tribunalen in Nederland komen indien zich een zaak aandient en zo ja, welke risico's dat zijn. Hierover merk ik op dat het risico van beïnvloeding door buitenlandse regeringen zowel aanwezig kan zijn bij rechters die enkel naar de tribunalen in Nederland komen als een zaak aanhangig is, als bij rechters die hier permanent woonachtig zijn. De regering acht het overigens zeer kwalijk als buitenlandse regeringen processen bij internationale hoven en tribunalen trachten te beïnvloeden.

2. De rechtsoptvolgers van het Speciaal Hof voor Sierra Leone, het Joegoslavië Tribunaal en het Rwanda Tribunaal

Ten aanzien van de nog lopende zaken bij het Joegoslavië Tribunaal vragen de leden van de VVD-fractie hoe de regering nu al kan uitgaan van een hoger beroep als er nog geen uitspraak is in eerste aanleg. Graag zou ik in antwoord op deze vraag willen verduidelijken dat de desbetreffende passage in de memorie van toelichting geen betrekking heeft op hoger beroep in de in eerste aanleg nog aanhangige zaken van (onder meer) Radovan Karadžić en Ratko Mladić. De eventuele hoger beroepen in die zaken zullen door het Restmechanisme worden behandeld. Voor de zaken waarin thans hoger beroepen aanhangig zijn bij het Joegoslavië Tribunaal geldt dat die naar verwachting in 2017 zullen worden afgerond.

De leden van de PVV-fractie vragen of ook is overwogen om na het beëindigen van de werkzaamheden van het Speciaal Hof voor Sierra Leone de resttaken over te dragen aan het restmechanisme in Sierra Leone zelf aangezien het daar ook zijn hoofdzetel heeft, in plaats van het in stand houden van een interim--zetel in Den Haag en zo niet, waarom dat niet is gebeurd. Hierover kan ik zeggen dat een dergelijke overweging inderdaad is gemaakt. Uiteindelijk is in goed overleg tussen de VN, de regering van Sierra Leone en het *Management Committee* van het Speciaal Hof voor Sierra Leone (waar Nederland deel van uit maakt) besloten om een interim--zetel in Den Haag te vestigen. De interim--zetel stelt het Restmechanisme van het Speciaal Hof voor Sierra Leone in staat

om samen te werken met het in Den Haag gevestigde Restmechanisme van het Joegoslavië Tribunaal en het Rwanda Tribunaal, wat schaalvoor- delen oplevert. Het Restmechanisme van het Speciaal Hof voor Sierra Leone, dat eerder met het Restmechanisme van het Joegoslavië Tribunaal en het Rwanda Tribunaal samenwerkte, kan wanneer nodig gebruik maken van de door het Restmechanisme van het Joegoslavië Tribunaal en het Rwanda Tribunaal onderhouden rechtszaal in Den Haag. Ook sluiten andere logistieke aspecten zoals vervoer van getuigen en gedetineerden goed aan op de reeds bestaande voorzieningen. Zou een nieuwe rechtszaal in Sierra Leone zijn opgericht, dan zou deze vermoedelijk onderbenut blijven vanwege de sporadische aard van de activiteiten van het Restmechanisme van het Speciaal Hof voor Sierra Leone.

Ten aanzien van de vraag van de PVV-leden of met de interim--zetel het Restmechanisme wordt bedoeld, hecht ik eraan te verduidelijken dat met de interim--zetel de nevenvestiging van het Restmechanisme voor het Speciaal Hof voor Sierra Leone wordt bedoeld. De interim--zetel is, overeenkomstig artikel 6 van het Oprichtingsverdrag voor het Restmecha- nisme voor het Speciaal Hof voor Sierra Leone, gevestigd in Nederland (Den Haag).

In reactie op de vraag hoeveel griffiers bij het Residual Special Court for Sierra Leone zijn gevestigd en in hoeverre de Nederlandse staat bijdraagt aan het loon van de medewerkers van een restmechanisme kan ik antwoorden dat de Nederlandse staat niet structureel bijdraagt aan het loon van de medewerkers van het Restmechanisme van het Speciaal Hof voor Sierra Leone. Wel heeft Nederland bij de oprichting een eenmalige, vrijwillige bijdrage geleverd van € 1.000.000 waarvan het grootste deel is ingezet om loonkosten te financieren.

De vraag of de medewerkers van een restmechanisme immuniteit genieten moet bevestigend beantwoord worden. Zij genieten op grond van de zetelverdragen tussen de Nederlandse staat en de betreffende organisatie diplomatieke immuniteit.

Voorts hebben de leden gevraagd of de Restmechanismen een nieuwe vervolgingsprocedure van verdachte personen (geen voortvluchtigen) kunnen starten. Dit is niet het geval. Artikel 1 van het Statuut van het Internationaal Restmechanisme voor Straftribunalen en artikel 1 van het Statuut van het Restmechanisme voor het Speciaal Hof voor Sierra Leone staan in de weg aan *nieuwe* aanklachten tegen personen die worden verdacht van internationale misdrijven die binnen de competentie van het Hof en de tribunalen vallen.

De leden hebben verzocht om een limitatief overzicht van de taken van de restmechanismen. Tot de taken van het restmechanisme behoren het opsporen en vervolgen van voortvluchtigen, berechting in hoger beroep, bescherming van slachtoffers en getuigen, eventuele herzieningsproce- dures, toezicht op de tenuitvoerlegging van vonnissen, het beantwoorden van verzoeken van nationale autoriteiten m.b.t. bewijsstukken, het beoordelen van zaken inzake «minachting van het Hof» en het beheer van de archieven.

De leden hebben gevraagd wat de jaarlijkse kosten voor de Nederlandse staat zijn voor het in stand houden van het Residual Special Court for Sierra Leone sinds het moment dat het restmechanisme de taken van het Speciaal Hof voor Sierra Leone heeft overgenomen. Zoals ik hiervoor reeds heb opgemerkt, heeft de Nederlandse staat bij de oprichting van het Restmechanisme van het Speciaal Hof voor Sierra Leone een vrijwillige bijdrage van € 1.000.000 verleend om de kosten voor bedrijfsvoering (met

name loonkosten) te dekken. Eén van de hoofdtaken van het Restmechanisme van het Speciaal Hof voor Sierra Leone is het zorgdragen voor de archieven. Deze archieven zijn sinds 2014 tijdelijk opgeslagen en in beheer bij het Nederlands Nationaal Archief. De kosten voor opslag en beheer bedragen momenteel ruim € 9.000 per jaar en worden gedragen door Nederland.

Op dit moment is het niet mogelijk te bepalen hoeveel capaciteit voor detentie en transport nodig zal zijn. De Nederlandse staat zal in overleg treden met de verschillende restmechanismen over de programma's van eisen voor benodigde detentie faciliteiten en transport capaciteit. Overigens dienen de kosten voor de detentie door de restmechanismen zelf te worden gedragen. De kosten voor het transport worden wel door Nederland gedragen.

Het is op dit moment niet mogelijk antwoord te geven op de vraag wat de jaarlijkse baten zijn voor de Nederlandse staat voor het in stand houden van het Residual Special Court for Sierra Leone, aangezien daar geen onderzoek naar gedaan is. In algemene zin kan worden opgemerkt dat de bijdrage aan de Nederlandse economie relatief beperkt zal zijn aangezien de personeelsomvang van het Residual Special Court for Sierra Leone uit een klein aantal fte's bestaat.

Wel werd in opdracht van Buitenlandse Zaken in 2013 door een extern bureau een onderzoek gedaan naar de economische impact van de internationale organisaties in Nederland gezamenlijk. Aan de hand van door de organisaties ingevulde enquêtes werd de directe (werkgelegenheid en toegevoegde waarde) en indirecte (o.m. consumptieve bestedingen) economische impact op de Nederlandse economie berekend. De totale bijdrage aan het bruto binnenlandse product van alle internationale organisaties gezamenlijk werd op 2.1 miljard euro gewaardeerd, de totale werkgelegenheid op 20.700 banen. Het Residual Special Court for Sierra Leone bestond ten tijde van het onderzoek nog niet, zodat uit de gegevens van het onderzoek geen conclusies kunnen worden getrokken ten aanzien van de bijdrage van dat Hof aan de Nederlandse economie.

Voor wat betreft de te verwachten jaarlijkse kosten voor de Nederlandse staat indien de resttaken zijn overdragen aan de restmechanismen, kan ik aangeven dat de eventuele kosten, voor zover thans kan worden beoordeeld, op het terrein van huisvesting, opslag en beheer van archieven liggen, alsmede in het beschikbaar houden van detentiefaciliteiten en vervoerscapaciteit en inzet van het eigen ambtelijk apparaat. Genoemde (mogelijke) kosten zijn echter op dit moment niet kwantificeerbaar aangezien er nog geen besluitvorming heeft plaats gevonden ten aanzien van deze aspecten. Ook is over de eventuele kosten voor de Nederlandse staat met betrekking tot het Restmechanisme voor het Speciaal Tribunaal voor Libanon nog niets te zeggen, omdat er binnen de VN nog geen besluitvorming heeft plaats gevonden over de oprichting van een dergelijk restmechanisme.

De Nederlandse staat betaalt jaarlijks verplichte Verdragscontributie aan de Verenigde Naties. Een deel daarvan is bestemd voor het Internationaal Restmechanisme voor Straftribunalen, dat als restmechanisme funktioneert voor het Joegoslavië tribunaal en het Rwanda tribunaal. De hoogte hiervan wordt bepaald middels een verdeelsleutel, die tweejaarlijks door de Vijfde Commissie van de Algemene Vergadering van de VN wordt bepaald. In 2015 ging het om een bedrag van 858.910 USD voor het Internationaal Restmechanisme voor Straftribunalen.

De kosten voor het vervoer van de rechters die naar Nederland komen indien een zaak zich aandient, zullen worden betaald uit het budget van het Restmechanisme voor het Speciaal Hof voor Sierra Leone dat volledig wordt gefinancierd door vrijwillige bijdragen van de internationale gemeenschap.

Tot slot hebben de leden gevraagd welke taken, behalve de zaken die nog aanhangig zijn, het Restmechanisme nog niet van het Joegoslavië Tribunaal en het Rwanda Tribunaal heeft overgenomen. Het restmechanisme is de rechtsopvolger van het Joegoslavië Tribunaal en het Rwanda Tribunaal en zal alle essentiële taken en functies overnemen. Taken die het Joegoslavië Tribunaal en het Rwanda Tribunaal (vooralnog) zelf uitvoeren zijn gericht op het overdragen van ervaring en expertise en het ondersteunen van nationale instanties t.b.v. de vervolging en berechting op nationaal niveau.

Op dit moment zijn nog enkele zaken in eerste aanleg en in hoger beroep aanhangig bij het Joegoslavië Tribunaal. Dat zijn vier zaken in eerste aanleg, tegen de volgende verdachten: Goran Hadžić, Radovan Karadžić, Ratko Mladić en Vojislav Šešelj. In hoger beroep zijn nog drie zaken aanhangig, met betrekking tot tien verdachten (de zaak Jadranko Prlić en anderen, de zaak Jovica Stanišić en Franko Simatović en de zaak Mićo Stanišić en Stojan Župljanin). Bij het Rwanda tribunaal is nog hoger beroep aanhangig tegen zes verdachten: Joseph Kanyabashi, Elie Ndayambaje, Sylvain Nsabimana, Arsène Shalom Ntahobali, Alphonse Nteziryayo en Pauline Nyiramasuhuko.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur