

Vergaderjaar 2002–2003

28 498

Het Internationaal Strafhof

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 oktober 2002

Graag bied ik u hierbij de reactie aan op het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 4 oktober 2002, met kenmerk Buza 2002/42, inzake het gemeenschappelijke standpunt van de ministers van Buitenlandse Zaken van de EU-lidstaten met betrekking tot de pogingen van de Amerikaanse regering om met individuele staten te komen tot bilaterale verdragen over de overdracht van personen aan het Internationaal Strafhof.

Zoals u bekend is, stuurde de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken mij en al mijn ambtgenoten van de Europese Unie op 16 augustus 2002 een brief, waarin hij verzocht om met de VS te komen tot de ondertekening van een bilateraal verdrag, gebaseerd op artikel 98, lid 2, van het Statuut van het Internationaal Strafhof. Daarin zou – kort weergegeven – worden vastgelegd dat onderdanen van de Verenigde Staten niet zonder de expliciete instemming van de regering van de VS aan het Internationaal Strafhof kunnen worden overgedragen. Een ontwerptekst van een verdrag werd bij die brief gevoegd.

Het Amerikaanse voorstel past in een serie van maatregelen die de VS de afgelopen maanden tegen het Internationaal Strafhof hebben genomen, onder meer:

- De mededeling d.d. 6 mei 2002 dat de VS niet langer van plan is het Statuut van het Internationaal Strafhof te ratificeren (ook wel aangeduid als «unsigning»);
- De resolutie van de Veiligheidsraad (1422/2002), die op 12 juli 2002 op Amerikaanse aandrang werd aangenomen, en die onderdanen van niet staten-partijen die aan VN vredesoperaties deelnemen van de jurisdictie van het Internationaal Strafhof uitsluiten voor een periode van 12 maanden (verlengbaar), gerekend vanaf 1 juli 2002 (de datum van inwerkingtreding van het Statuut);
- De bekrachtiging door President Bush op 2 augustus 2002 van de «American Service Members Protection Act (ASPA)», die sancties op

samenwerking met het Internationaal Strafhof mogelijk maakt, die militaire steun aan staten partijen (anders dan NAVO partners en een aantal andere landen) onmogelijk maakt, en die – in woord – het met geweld bevrijden van Amerikaanse onderdanen uit «handen» van het Internationaal Strafhof niet uitsluit;

Ik heb mijn juridische dienst onmiddellijk verzocht een analyse te maken van de juridische merites van de voorgestelde overeenkomst. Hierbij vond nauw overleg plaats met het ministerie van Justitie. Drie elementen vielen op. Het punt van «doorvoer», het punt van de reikwijdte, alsmede het gegeven dat reeds een aantal relevante verdragen van kracht is.

Ten aanzien van het eerste punt werd vastgesteld dat de overeenkomsten waarop in artikel 98, lid 2, wordt gedoeld, uitsluitend betrekking kunnen hebben op de relatie tussen het land waaraan een verzoek tot overlevering van een persoon wordt gedaan en het Strafhof. Het ziet niet op de relatie tussen het doorvoerland en het Strafhof. Waar de voorgestelde bilaterale overeenkomst zou beogen Nederland aan te spreken in de positie van doorvoerland, zou Nederland in strijd handelen met zijn verplichtingen onder het Statuut, met name ook in zijn hoedanigheid als gastland.

Met betrekking tot de reikwijdte geldt dat artikel 98, lid 2, van het Statuut spreekt over de toestemming die vereist is van de *zendstaat*. Dit wijst er op dat deze bepaling niet ziet op vrijwaring van *alle* onderdanen van de betreffende staat. De term «zendstaat» wordt bijvoorbeeld gebruikt in zogenaamde Status of Forces Agreements (SOFA's), en artikel 98, lid 2, ziet dan ook in ieder geval op uitgezonden militairen die onder relevante SOFA's vallen. Het door de VS voorgestelde verdrag beoogt echter van toepassing te zijn op *alle* Amerikaanse onderdanen, en heeft daarom een toepassingsbereik dat aanzienlijk ruimer is dan dat van artikel 98, lid 2. Tenslotte werd vastgesteld dat reeds een reeks van verdragen bestaat (bijvoorbeeld de al genoemde SOFA's) op grond waarvan Nederland verplicht is slechts met de expliciete instemming van de Amerikaanse regering gevolg te geven aan een verzoek van het Strafhof tot overdracht van een VS-onderdaan.

Tijdens het informele «Gymnich»-overleg op 30 augustus 2002 te Elsinore (DK) van de ministers van Buitenlandse Zaken van de Europese Unie, werd onder meer afgesproken om nader juridisch advies in te winnen van de juridische experts van de EU-lidstaten (COJUR). Mede op basis van het advies van COJUR zou op 30 september tijdens de Algemene Raad (RAZEB) verder over dit thema worden gesproken.

De Regering hield als lijn aan dat de integriteit van het Statuut en de effectiviteit van het Strafhof niet in gevaar mochten komen. Andere belangrijke uitgangspunten waren de bijzondere verantwoordelijkheid van Nederland als zetelstaat, het bewaren van de eenheid in de EU en een serieuze bestudering van Amerikaanse zorgen.

In de tussentijd zouden de 15 geen bilaterale verdragen sluiten met de VS over de werking van het Strafhof. De hoop werd uitgesproken dat de kandidaat-lidstaten dat voorlopig ook niet zouden doen. Ik heb toen wel al duidelijk gemaakt dat wat Nederland betreft een bilateraal verdrag over de «doorvoer» van verdachten niet zou worden gesloten. Aangezien *elke* verdachte over Nederlands grondgebied naar het Hof wordt overgebracht, zou een bilateraal verdrag met Nederland in beginsel elke Amerikaan die wordt overgedragen dekken, ook degenen die door een land worden overgedragen waarmee de VS geen bilateraal akkoord heeft gesloten («catch-all»).

De COJUR-bijeenkomst werd op 4 september 2002 gehouden. De deelnemers aan dat EU-overleg waren algemeen van mening dat een akkoord op basis van het voorliggende voorstel van de Verenigde Staten onverinig-

baar zou zijn met verplichtingen onder het Statuut. Het toepassingsbereik van het voorstel was in elk geval veel te breed. Deelnemers onderschreven het standpunt van de Nederlandse vertegenwoordiger dat bij het vinden van een oplossing met de VS ook rekening moest worden gehouden met reeds bestaande bilaterale afspraken met de VS. Verder werd geconcludeerd dat een mogelijke bilaterale overeenkomst met de VS de volgende elementen zou moeten bevatten:

- voorkomen van straffeloosheid («no impunity»);
- de overeenkomst zou alleen de overdracht van onderdanen van niet-verdragspartijen kunnen betreffen; en
- de overeenkomst zou alleen gelden voor personen die op het grondgebied van de aangezochte staat aanwezig zijn omdat zij door de zendstaat daarheen gestuurd waren.

Het door Nederland opgebrachte punt, dat een overeenkomst met de VS niet voor «transfer» (doorvoer) zou kunnen gelden maar alleen «surrender» (overlevering), kreeg algemene steun.

Op basis van de uitkomst van deze beraadslagingen werd in de daarop volgende weken door het Deens Voorzitterschap gewerkt aan Raadsconclusies en richtlijnen, waarover RAZEB een akkoord kon bereiken (vide het RAZEB verslag de Kamer toegegaan op 2 oktober 2002, 21 501-02, nr. 445). Met de uitkomst van RAZEB is invulling gegeven aan een belangrijk uitgangspunt van het Gymnich-overleg: het geven van een gemeenschappelijk EU antwoord en behoud van de integriteit van het Statuut.

De Raadsconclusies geven aan dat de daaraan gehechte beginselen dienen als richtlijnen voor de Lidstaten bij de afweging over de noodzaak en de reikwijdte van eventuele verdragen of afspraken in reactie op het Amerikaanse voorstel. De Raad spreekt de hoop uit dat de internationaal strafrechtelijke samenwerking tussen de VS en de EU bij de vervolging en de berechting van plegers van internationale misdrijven zal worden voortgezet. Met dat voor ogen stelt de Raad voor om een bredere dialoog te ontwikkelen tussen de VS en de EU over alle zaken die het Internationaal Strafhof aangaan, met inbegrip van de toekomstige relatie tussen de VS en het Hof.

De aan de Raadsconclusies gehechte richtlijnen («guiding principles») zijn gebaseerd op de uitkomsten van het op 4 september gehouden COJUR overleg. De Regering was verheugd over de unanieme aanvaarding ervan, omdat ze helder zijn en een zodanige beperking aan de mogelijkheden tot het aangaan van deze overeenkomsten aangeven, dat de integriteit van het Statuut (m.n. de meest toepasselijke artikelen 98, lid 2, en 89, lid 3 over transfer) en de effectiviteit van het Hof niet worden aangetast. Ze wijzen immers op een beperkte kring van personen op wie zulke verdragen van toepassing zouden kunnen zijn. Bovendien wordt het belangrijke en door Nederlands opgebrachte punt, dat personen die door een derde land worden overgeleverd aan het Hof en op doorvoer zijn naar het Hof, niet onderwerp kunnen zijn van een bilateraal verdrag («transfer»), integraal overgenomen. Ten slotte is het onderdeel dat niemand ongestraft mag blijven voor gepleegde misdrijven in overeenstemming met het complementariteitsbeginsel.

Elk eventueel door een EU lidstaat en de VS te sluiten bilateraal verdrag zal, zowel in de onderhandelingsfase als tijdens de ratificatie-procedure, moeten worden getoetst aan de strenge criteria van deze beginselen. Het is mij bekend dat een aantal EU partners (Verenigd Koninkrijk, Italië, Spanje, Frankrijk) is benaderd door de Amerikaanse regering om gesprekken te voeren over de eerder genoemde «guiding principles». In lijn met de conclusies van RAZEB heb ik er nogmaals bij alle EU partners op aangedrongen om elkaar van het verloop van die gesprekken nauwgezet op de hoogte te houden.

Van de richtlijnen gaat een belangrijke uitstraling naar de rest van de wereld uit. Met name ook naar de kandidaat-lidstaten van de EU. Ik verneem, dat zulks ook door die landen zo wordt ervaren. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor Roemenië dat al een tekst heeft uitonderhandeld. Het parlement van Roemenië behandelt op dit moment de ratificatie van het door de regering getekende verdrag. De EU beginselen spelen in deze fase nog een belangrijke rol. Ik laat met de Roemeense autoriteiten hierover nauw contact onderhouden. Ook van Roemeense zijde worden tot mijn genoegen initiatieven ontplooid voor intensieve consultaties.

Zoals ik tijdens het debat in de Tweede Kamer op 3 oktober jl. al aangaf, is het mijn opvatting dat met de EU beginselen niet aan de integriteit van het Hof wordt getornd. De Nederlandse Regering acht evenwel, gezien de reeds op dit terrein bestaande verdragen, het sluiten van een bilateraal verdrag met de Verenigde Staten niet nodig.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. G. de Hoop Scheffer