

Vergaderjaar 2002–2003

28 498

Het Internationaal Strafhof

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 oktober 2002

Graag bied ik u hierbij mijn verslag aan van de eerste bijeenkomst van de Vergadering van Staten die partij zijn bij het Statuut van Rome (Assembly of States Parties-ASP). Ik maak tevens van de gelegenheid gebruik om u, in vervolg op de brief van 4 april 2002 (TK, vergaderjaar 2001–2002, 28 000 V, nr. 53), te informeren over de voortgang van de werkzaamheden ten aanzien van het Internationaal Strafhof (ISH). Over de door de VS voorgestelde, bilaterale verdragen ter uitsluiting van VS onderdanen van de jurisdictie van het Hof, verwijs ik u naar mijn verslag van de op 30 september 2002 gehouden bijeenkomst van RAZEB.

I. Bijeenkomst van Vergadering van Staten die partij zijn bij het Statuut van Rome

Algemeen

Met grote eensgezindheid werd de eerste bijeenkomst van de Vergadering van Staten, die partij zijn bij het Statuut van het Internationaal Strafhof, binnen de gestelde tijd succesvol afgerond. Alle beslissingen werden met consensus genomen. De leiding lag in de handen van de Jordaanse Permanent Vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties te New York, ZKH Prins Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, die tot President van de ASP werd benoemd. Nederland maakt deel uit van het bureau van de ASP dat de President in zijn werkzaamheden ondersteunt.

Eén van de belangrijkste taken voor deze eerste bijeenkomst van de ASP was het aannemen van een groot aantal ontwerp-besluiten die de afgelopen jaren zijn voorbereid in de Voorbereidingscommissie, zogenaamde Preparatory Commission (PrepCom), voor het Strafhof. Voorbeelden zijn de zogenaamde Elementen van Misdrijven en het Reglement van proces en bewijsvoering. Doel was dat de door de PrepCom voorbereide besluiten zouden worden aangenomen zonder dat eerdere discussies zouden worden heropend. Dit doel is volledig bereikt.

Voorts benoemde de ASP de huidige plaatsvervangend griffier van het Joegoslavië Tribunaal, de heer Bruno Cathala (van Franse nationaliteit), in de apart gecreëerde functie van «Director Common Services» (DCS). Als hij per 15 oktober a.s. zijn werkzaamheden begint, is hij de eerste ambtenaar van het Hof en zal hij verantwoordelijk zijn om de administratie van het Hof verder op poten te zetten. Hij wordt hierbij gesteund door een internationaal samengestelde staf die via een openbare procedure zal worden geworven.

Met de instelling van de functie van DCS is een praktische oplossing gevonden voor de lastige situatie dat krachtens het Statuut van het Internationaal Strafhof de griffier pas kan worden benoemd nadat de rechters en de President zijn aangewezen. Zonder deze – tijdelijke – functie zou circa een jaar in de opbouw van het Hof verloren zijn gegaan.

Het budget voor de eerste periode (dat wil zeggen tot eind 2003) van bijna 31 miljoen Euro werd ongewijzigd goedgekeurd. De lidstaten van de Europese Unie nemen daarvan in totaal 75.69% voor hun rekening. Nederland betaalt 3.57% van het reguliere budget (dat is conform de «UN-assessment», gecorrigeerd naar het aantal staten-partijen bij het Statuut), hetgeen voor de eerste financiële periode neerkomt op 1 105 314 Euro. Daarnaast heeft Nederland een vrijwillige bijdrage van 300 000 Euro toegezegd ter gedeeltelijke dekking van het houden van bijeenkomsten van verdragspartijen en van het bureau. Bovendien dekt Nederland met een bedrag van 900 000 Euro aan vrijwillige bijdragen de kosten af van de inrichting van de 100 eerste werkplekken. Deze financiële inspanningen maken deel uit van het totale Nederlandse aanbod, waartoe ook de huurvrijstelling voor het gebouw van het ISH voor een periode van 10 jaar, ingaande 1 juli 2002, behoort.

De verkiezingen van de rechters en de aanklager zullen van 3 tot 7 februari 2003, tijdens de eerste hervatte zitting van de ASP, worden gehouden. Nederland zal via een open procedure iemand kandideren voor de functie van griffier van het Hof. Nederland acht deze positie van belang ten dienste van het Hof en van Nederland. De intensieve samenwerking tussen de organisatie en de vele uitvoeringsinstanties van het gastland op talloze terreinen (beveiliging, transport etc.) wordt bevorderd door een Nederlandse griffier die zijn of haar weg kent binnen de nationale overheid. Zoals tijdens de ASP werd geconstateerd, vinden vele staten – onder verwijzing naar de goede ervaringen met Nederlandse griffiers bij het Joegoslavië Tribunaal – een Nederlandse kandidatuur voor de hand liggen. Volgens de in het Statuut van Rome vastgelegde procedure wordt de griffier gekozen door de rechters van het Hof, daarbij rekening houdend met aanbevelingen van de ASP. De tweede hervatte zitting van de ASP zal van 21 tot 23 april 2003 voor de opstelling van een aanbeveling aan het rechterscollege voor een benoeming van een griffier bijeen komen. Ook zullen dan de plaatsvervangend aanklagers worden verkozen.

De tweede volwaardige zitting van de ASP staat gepland van 8–12 september 2003.

De ASP heeft het voornemen deze bijeenkomsten in New York te houden. Hoewel Nederland de bereidheid had uitgesproken om de zittingen in Den Haag te houden, werd om twee praktische redenen de voorkeur aan New York gegeven. Ten eerste, omdat alle landen een vertegenwoordiging in New York hebben en niet in Den Haag. Daarmee wordt deelname aan de ASP door alle verdragspartijen gegarandeerd. Dat is voor de verkiezingen cruciaal. Bovendien is het verkiezingsproces (zie hieronder) zodanig gecompliceerd dat besloten werd op de expertise van het VN-hoofdkwartier terug te vallen. Vooral nu het de eerste verkiezingen voor rechters en aanklager betreft. Om de bijeenkomsten in New York te kunnen

houden, dient de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) een resolutie aan te nemen die aan de Secretaris-generaal van de VN de opdracht geeft medewerking te verlenen. Naar het zich nu laat aanzien, loopt de aanvaarding van de resolutie in de AVVN geen gevaar. De VN zal voor de te maken kosten geheel schadeloos worden gesteld via het budget van het Internationaal Strafhof.

De rechters en de aanklager zullen op 11 maart 2003 in Den Haag worden ingezworen tijdens een plechtige bijeenkomst. Nederland zal de organisatie en de kosten van deze bijeenkomst voor haar rekening nemen.

Het Bureau van de ASP zal de instelling van een eigen permanent secretariaat voor de ASP verder uitwerken. Op grond van een besluit van de ASP zal per 1 januari 2004 een nieuw in te stellen ASP-secretariaat de werkzaamheden van het VN-secretariaat overnemen. Over de financiële gevolgen daarvan wordt in september 2003 besloten. Zodra een eigen ASP-secretariaat is gevormd en niet langer van de diensten van het VN hoofdkwartier gebruik wordt gemaakt, zullen de ASP's in Den Haag worden gehouden.

Tijdens het «High Level Segment» sprak ik op 9 september de ASP toe (speech bijgevoegd)¹. Ik benadrukte het belang van de aanstelling van onafhankelijke en gekwalificeerde rechters en aanklagers en de noodzaak om het Hof tijd te gunnen zich te ontwikkelen tot een volwaardige internationale organisatie. Ook riep ik op tot een wereldwijde acceptatie van het Hof. In dat kader kondigde ik geïntensiveerde Nederlandse inspanningen aan voor de ratificatiecampagne en bilaterale technische bijstand. De SGVN, Kofi Annan, sloot de Vergadering van Staten-Partijen af, daarmee mede aan zijn persoonlijke committering bij de totstandkoming van het Strafhof uitdrukking gevende.

Verkiezingsprocedure rechters en aanklager

De verkiezingsprocedure voor de rechters en de aanklager was het enige onderwerp waarover tijdens de 10 Prepcom zittingen over vier jaar die aan de ASP vooraf gingen geen overeenstemming was bereikt. Ik verwijs naar mijn antwoorden op de schriftelijke vragen gesteld door het lid Dittrich over de procedure voor het aantrekken van rechters (TK, vergaderjaar 2001–2002, nr. 1530).

Dit gevoelige thema diende te worden opgelost op een wijze die de geloofwaardigheid van het verkiezingsproces niet zou ondermijnen. De kern van het meningsverschil lag in het principiële wantrouwen dat tussen de kiesgroepen in de VN in de afgelopen jaren is opgebouwd tijdens verkiezingen van leden voor verdragsorganisaties en gerechtshoven (bijvoorbeeld ICTY en ICTR). In de ogen van de overige kiesgroepen wint de westerse groep (WEOG) meestal een buiten proportioneel groot aantal zetels door een inzet van meer middelen tijdens de campagnes die aan de verkiezingen voorafgaan. Tevens zou er in de westerse groep een niet op feiten berustend vooroordeel bestaan dat de andere groepen kandidaten presenteren die niet aan een minimale kwaliteitstoets voldoen.

Een aantal staten (in het bijzonder Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Canada, Nederland, Noorwegen) insisterde op een procedure die de hoogste kwaliteit van rechters zou garanderen. Bovendien was de mogelijkheid van onthouding van stemming een principiële punt om in het uiterste geval niet te worden gedwongen op een onvoldoende zwaar gekwalificeerde kandidaat te stemmen. Een grote groep van landen (met name de Afrikaanse en Aziatische landen) eiste een quotum systeem, dat een evenwichtige en universele afspiegeling in het forum van rechters zou garanderen. Over de verdeling van de zetels over mannen en vrouwen bestond minder verschil van inzicht, hoewel ook hier de eerste groep van landen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

insisteerde op de mogelijkheid van een reële kwaliteitstoets. Tijdens de zitting van de ASP werd uiteindelijk een voorstel ingediend, waarmee alle partijen konden instemmen. De kern is dat alle tot stemmen gerechtigde verdragspartijen verplicht zijn om op drie kandidaten van elke VN-kiesgroepen een stem uit te brengen (zogenaamde «minimum voting requirements»). Het aantal voorgedragen kandidaten per kiesgroep moet daarvoor wel minimaal zes zijn. Zo niet dan wordt de gestelde minimum eis naar beneden bijgesteld tot de helft van het aantal genomineerden. Dit om een verplichte stem te voorkomen. Een vergelijkbare regeling is ten aanzien van het minimaal uit te brengen stemmen op vrouwen afgesproken.

Naar mijn oordeel is hiermee een uitweg gevonden die weinig geweld doet aan de ingenomen uitgangspunten. Bovendien is de procedure, hoewel ingewikkeld, uitvoerbaar. Dat is belangrijk, omdat het risico van een te groot aantal ongeldig uitgebrachte stemmen moet worden voorkomen. Tenslotte is afgesproken dat de ASP de procedure zal herzien na de in februari 2003 te houden verkiezingen met het oogmerk vereenvoudigingen waar nodig aan te brengen. Daar is dan alle aanleiding toe, omdat de eerste verkiezingen in februari 2003 alle 18 rechters tegelijk betreffen en daarmee een eenmalige aangelegenheid zijn. Daarna zullen alleen nog gefaseerde verkiezingen voorkomen, omdat het Statuut voorschrijft dat tijdens de eerste verkiezingen een derde deel van het totaal aantal rechters voor drie jaar wordt gekozen, een ander derde deel voor zes jaar en een derde deel voor negen jaar. Bij alle opvolgende verkiezingen worden alle rechters voor een periode van negen jaar gekozen.

De nominatie-termijn begon op 9 september 2002 en eindigt op 30 november 2002. Inmiddels hebben 23 landen een kandidaat voor het rechterschap naar voren gedragen; negen daarvan zijn afkomstige uit de Westerse groep (WEOG).

Aanklager

Op dit moment is nog geen kandidatuur voor de positie van aanklager gesteld. De President van de ASP zal zich actief inzetten bij de zoektocht naar een consensus kandidaat voor de aanklager. Deze gekozen functionaris zal de eerste jaren van haar bestaan in belangrijke mate het Hof naar de buitenwereld vertegenwoordigen. Bovendien zullen zijn/haar beslissingen cruciaal zijn voor de ontwikkeling van het Hof en voor de geloofwaardigheid ervan. Het is derhalve van belang, dat voor deze post een persoon wordt gevonden die onbetwist is. De termijn om nominaties in te dienen is dezelfde als die van de rechters.

Werkgroep inzake het misdrijf agressie

Door de ASP is een speciale werkgroep opgericht waarbinnen de in de PrepCom gevoerde onderhandelingen over het misdrijf agressie zullen worden vervolgd. Deze onderhandelingen moeten uiteindelijk leiden tot een definitie van dit misdrijf alsmede tot voorwaarden waaronder het Strafhof rechtsmacht zal uitoefenen ten aanzien van dit misdrijf. Het Statuut zal op zijn vroegst na 1 juli 2009 kunnen worden gewijzigd teneinde het misdrijf agressie toe te voegen aan de misdrijven waarover het Strafhof rechtsmacht heeft. De eerste vergadering van de speciale werkgroep zal in 2003 plaatsvinden. Een sub-comité van het bureau zal in februari 2003 rapporteren over de (financiële) gevolgen van de instelling van de speciale werkgroep.

Conclusie ASP

Na de formele inwerkingtreding van het Statuut en de start van de werkzaamheden van het Internationaal Strafhof op 1 juli jl., beschikt het Hof door de besluiten van de ASP nu ook over de nodige middelen en instrumenten om de werkzaamheden goed te organiseren.

Dit was een belangrijk signaal naar de wereldgemeenschap. Het Hof kan naar de stand van dit moment rekenen op steun van de 81 staten partijen. Er staan nogal wat ratificaties op stapel, waarvan de Japanse de meest opvallende is. De verwachting is dat Japan zich in de loop van 2003 zal aansluiten.

II. Advance Team

De kwartiermakers van het Hof, het zogenaamde Advance Team, begonnen de werkzaamheden op 1 juli 2002 in het gebouw «de Arc» aan de Maanweg te Den Haag. Dat gebouw zal de komende jaren dienen als tijdelijk onderkomen voor het ICC, totdat de bouwwerkzaamheden op de terreinen van de huidige Alexanderkazerne aan de Van Alkemadelaan te Den Haag zijn afgerond. De oplevering wordt nu gepland in het jaar 2008. Aan het Advance Team wordt leiding gegeven door een Nederlandse expert. Nederland had zich ervoor hard gemaakt om na de inwerkingtreding van het Statuut de werkzaamheden van het Hof direct op te starten. Dat was vooral belangrijk om uitvoering te geven aan de «custodial function» vanaf het ontstaan van het Hof. Dat betreft het ontvangen en volgens vaste richtlijnen bewaren van documenten (immers potentieel bewijsmateriaal) die aan het Hof worden gezonden. Het Advance Team heeft in dat kader geen ander mandaat dan de ontvangst ervan te bevestigen en de documenten ongeschonden aan de aanklager in de loop van 2003 over te dragen. Daarenboven verricht het Advance Team diverse andere taken die vooral betrekking hebben op de administratieve opbouw van de organisatie, zoals personeelsmanagement, juridisch advies, financiën, publieksinformatie, beveiliging, automatisering, facilitair management. Gegeven het feit dat bij aanvang van de werkzaamheden van het Advance Team het Hof nog geen budget had, zijn de kosten van dit team gedragen door de Europese Commissie en de Amerikaanse MacArthur Foundation.

Voor Nederland maakte het Advance Team het mogelijk om een vruchtbare dialoog met (de voorloper van) het Hof op te starten. Het Advance Team brengt de benodigdheden voor het Hof in kaart, die vervolgens worden gematched met de verantwoordelijkheden en middelen van de zetelstaat respectievelijk de verdragspartijen. Het indertijd door Nederland beschikbaar gestelde financiële bod is immers niet onuitputtelijk, en gericht op bepaalde activiteiten. Ook de door verdragspartijen beschikbaar gestelde middelen zijn begrensd, en eveneens gekoppeld aan concrete activiteiten. Derhalve moet een afbakening worden vastgesteld tussen de verantwoordelijkheden die het gastland op zich heeft genomen en de verantwoordelijkheden, inclusief de budgettaire, van het Hof zelf. Zetelstaat (Task Force ICC) en Advance Team werken dus gezamenlijk aan de opbouw en werking van het Hof, elk vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid.

De ASP heeft besloten om het mandaat van het Advance Team te verlengen tot eind oktober 2002. Dit om een soepele overgang tussen de verantwoordelijkheden van het team en van de Director of Common Services (DCS) te bewerkstelligen. De benoemde DCS bereidt zich al intensief op zijn werkzaamheden voor en zal de werkzaamheden van het Advance Team in nauw overleg met de Task Force ICC overnemen. In nauw overleg met hem zal onder andere verder worden gewerkt aan het

programma van eisen (PvE) voor de definitieve huisvesting van het Hof. Na afronding van het PvE zal, eveneens in nauw overleg met het ISH, een architecten concours worden uitgeschreven. Deze procedure zal naar verwachting niet voor eind 2003 zijn afgerond.

III. Het Zetelverdrag

Het zetelverdrag zal pas kunnen worden uit-onderhandeld als de gekozen functionarissen (President, Aanklager, Griffier) hun werkzaamheden hebben aangevangen. Zoals hierboven aangegeven zal dat niet voor het tweede kwartaal van 2003 zijn. De uitkomst van die onderhandeling wordt, zoals eerder toegezegd, aan uw Kamer voorgelegd.

Aangezien het Hof zijn werkzaamheden heeft gestart, is het nodig een interim-verdrag aan te gaan. Met de DCS is afgesproken dat het zetelverdrag dat de relatie tussen Nederland en het Joegoslavië Tribunaal regelt, bij wijze van interim regime *mutatis mutandis* op het Internationaal Strafhof zal worden toegepast. Daartoe wordt thans een tekstvoorstel uitgewerkt, dat met terugwerkende kracht tot 1 juli 2002, de datum van inwerkingtreding van het Statuut, toepassing vindt.

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