

Vergaderjaar 1999–2000

26 800 V

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2000

Nr. 101

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 29 mei 2000

Zoals toegezegd tijdens het AO Mensenrechten van 16 maart jl. met de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken doe ik u hierbij mijn nabeschouwing van de Pinochet-zaak toekomen.

1. Een korte feitelijke terugblik: de arrestatie, tenlastelegging en procesgang

Oud-dictator Pinochet werd op 16 oktober 1998 in het Verenigd Koninkrijk gearresteerd op verzoek van de Spaanse rechter Garzón, op beschuldiging van genocide, terrorisme en foltering. Als juridische basis voor de aanklacht werd verwezen naar 9 resoluties of internationale verdragen (o.a. de VN Conventie tegen Genocide uit 1948 en de VN resolutie inzake vervolging van misdaden tegen de menselijkheid, uit 1993). In november 1998 verzocht Spanje het VK om uitlevering. In eerste instantie erkende het Britse Hooggerechtshof de diplomatieke immuniteit van Pinochet. In hoger beroep werd dit vonnis door de Law Lords van het Hogerhuis herroepen. De Britse minister van Binnenlandse Zaken, Straw, gaf groen licht («*authority to proceed*») voor de start van het uitleveringsonderzoek. Deze procedure kwam stil te liggen omdat het Hogerhuis besloot het eerdere vonnis te herzien vanwege de vermeende partijdigheid van één van de Law Lords (vermeende banden met Amnesty International). In januari 1999 begon de zitting van een nieuw comité van Law Lords over de immuniteitsvraag (*niet* over de schuldvraag). Ook de Chileense regering werd nu door de Law Lords gehoord. Eerder had de Chileense regering uitsluitend via diplomatieke kanalen haar standpunt uitgedragen. De Chileense regering benadrukte dat ze het niet opnam voor de persoon Pinochet, maar voor de nationale soevereiniteit («misdaden begaan in Chili dienen voor de Chileense rechter gebracht te worden»). In maart 1999 maakten de Law Lords hun nieuwe uitspraak bekend. Met 6 tegen 1 stem werd het beroep op de immuniteit verworpen. Naar het oordeel van de Lords kwam aan Pinochet geen beroep op immuniteit als staatshoofd toe omdat die immuniteit zich slechts uitstrekt tot daden die op grond van het internationaal recht als daden van een staatshoofd kunnen worden

beschouwd. Uitlevering van Pinochet door het VK zou echter alleen op basis van strafbare feiten van na december 1988, toen het VN verdrag tegen foltering in het VK van kracht werd, mogelijk zijn. Minister Straw gaf in april 1999 opnieuw het groene licht om het Spaanse uitleveringsverzoek in behandeling te nemen. De rechtszitting inzake het uitleveringsverzoek resulteerde op 8 oktober 1999 in de uitspraak dat uitlevering toegelaten was. Hiertegen werd beroep aangetekend door de advocaten van Pinochet.

Op 11 januari 2000 maakte de Britse minister Straw bekend dat de bevindingen van een onafhankelijk medisch onderzoek dusdanig waren dat hij geneigd was Pinochet vrij te laten. Straw verzocht belanghebbenden (Chili, Spanje, Frankrijk, België, Zwitserland en diverse mensenrechtenorganisaties w.o. Amnesty International) binnen 7 dagen argumenten aan te dragen waarom deze «humanitaire optie» eventueel niet toegepast zou moeten worden. De reacties op de voorgenomen beslissing van Straw spitsten zich toe op de weigering (van Pinochet) om inzage te verlenen in het medisch dossier. Inzage in het medisch rapport door de vier landen die om uitlevering hebben gevraagd, werd – op verzoek van België en een aantal mensenrechtenorganisaties – door de rechter toegestaan. Betrokken landen hadden vraagtekens bij de conclusies van het medisch onderzoek. Op 2 maart besloot minister Straw – gebruikmakend van zijn bevoegdheid als vastgelegd in art. 12.2 van de Britse Uitleveringswet – oud-dictator Pinochet terug te laten keren naar Chili. Hij was van oordeel dat Pinochet om medische redenen niet in staat was terecht te staan, en er ook geen vooruitzicht was op verbetering van zijn fysieke en geestelijke gezondheidssituatie. Deze beslissing werd door geen van de landen die om uitlevering verzochten (en inzage kregen in het medisch dossier) juridisch aangevochten.

De Chileense regering heeft verklaard groot voorstander te zijn van versterking van de universele rechtsorde en oprichting van het Internationaal Strafhof. De Chileense regering is echter tegelijkertijd van mening dat Pinochet in Chili verantwoording dient af te leggen voor de mensenrechtenschendingen die gepleegd zijn gedurende de periode dat hij in Chili de macht in handen had. Aandacht voor de slachtoffers van de dictatuur staat weer hoog op de Chileense politieke agenda, vooral ook sinds de verkiezing van Ricardo Lagos, een oud-medewerker van ex-president Allende, tot nieuwe president van Chili. Inmiddels zijn er meer dan 100 aanklachten tegen Pinochet ingediend en is een proces inzake opheffing van zijn immuniteit van start gegaan. De recente uitspraak van het Chileense hof van appel dat de in 1978 door Pinochet uitgevaardigde amnestiewetgeving niet van toepassing is op 56 politieke moorden (de zgn. «karavaan des doods») is in dit verband vermeldenswaard.

2. Nederland en de kwestie Pinochet

De Nederlandse regering heeft de ontwikkelingen in de kwestie Pinochet vanaf het moment van de aanhouding in oktober 1998 op de voet gevolgd. Tijdens het bezoek van minister-president Kok aan Chili eind 1998 is de kwestie Pinochet ook uitgebreid aan de orde geweest. De minister-president sprak met de weduwe van ex-president Allende over deze zaak en wees zijn Chileense gesprekspartners op het feit dat Pinochet ook in Nederland had kunnen worden gearresteerd. De in Nederland mogelijk aanwezige rechtsgronden voor vervolging op basis van internationale verdragen zijn niet anders dan die in het VK en Spanje. Op grond van het VN-verdrag tegen foltering, waarbij Nederland sinds 1989 partij is, zou Pinochet ook in Nederland vervolgd kunnen worden. Omdat echter het Nederlands Openbaar Ministerie niet beschikte over zodanig concrete

gegevens dat een aanvang gemaakt zou kunnen worden met een strafzaak in Nederland, lag het voor de hand dat de landen die wel over die concrete gegevens beschikten – in dit geval Spanje, Frankrijk, Zwitserland en België – het voortouw namen bij de uitlevering en vervolging. Daarbij teken ik aan dat de Nederlandse regering vertrouwen had in de zorgvuldigheid van de rechtsgang in het VK rondom de vraag van het al dan niet uitleveren van Pinochet. De regering heeft geen aanleiding gezien op enig moment aanvullende bilaterale of multilaterale (bijvoorbeeld in EU-verband) maatregelen voor te stellen.

De Nederlandse regering acht het van groot belang dat internationale misdrijven vervolgd worden en dat schenders van mensenrechten verantwoording afleggen voor hun wandaden. Een belangrijk uitgangspunt voor het beleid van de Nederlandse regering is dat effectieve vervolging van internationale misdaden moet worden bevorderd, zowel op nationaal terrein (door het opstellen van wetgeving) als internationaal terrein (door het sluiten van verdragen).

Nederland en vele andere landen hebben zich ingezet voor de oprichting van het Internationaal Strafhof. In 1998 is het Statuut hiervoor in Rome ondertekend en is besloten dat het Strafhof in Den Haag wordt gevestigd. Als het verdrag eenmaal geratificeerd is door 60 partijen en het Strafhof zijn werk kan beginnen, kunnen «nieuwe Pinochets» door dit hof vervolgd worden. De actieve rol van Nederland in internationaal verband ter bevordering van respect voor de mensenrechten en bestrijding van straffeloosheid betekent niet dat Nederland zelf in alle gevallen tot vervolging zou moeten overgaan. Het principe dat de meest betrokken landen of partijen het voortouw nemen, dient te worden gehandhaafd.

In een algemeen overleg met de Tweede Kamer op 1 december 1998 over vervolging en berechting van plegers van internationale misdaden in Nederland verzocht PvdA-kamerlid Van Oven de minister van justitie om het Openbaar Ministerie in Nederland een «kopgroep» van internationale misdadigers aan te laten leggen. De minister van Justitie antwoordde dat het een taak zal zijn van het Internationaal Strafhof om dossiers van oorlogsmisdadigers aan te leggen. Het zal echter nog enkele jaren duren voor het Strafhof zijn werkzaamheden zal kunnen beginnen. Bedacht moet bovendien worden dat het Strafhof «complementair» is aan vervolging en berechting door nationale overheden. Pas als op nationaal niveau geen adequate vervolging of berechting mogelijk blijkt, is het Strafhof aan zet. De minister van Justitie zegde toe afspraken op Europees niveau te maken over het aanleggen van strafdossiers van bekende oorlogsmisdadigers en personen die misdrijven tegen de menselijkheid hebben begaan. Nederlandse voorstellen daartoe worden momenteel in EU-werkgroepen voor politieke en justitiële samenwerking besproken. (Zie Kamerstukken 26 262, nr. 8, p. 3)

3. Implicaties voor het internationaal recht

Van de arrestatie van Pinochet en de verwerping door de Britse Law Lords van zijn beroep op immuniteit is een krachtig signaal uitgegaan naar schenders van mensenrechten en plegers van ernstige internationale misdrijven. Ook al is Pinochet nu teruggekeerd naar Chili, het besef dat verantwoordelijken voor dergelijke schendingen zich daarvoor moeten verantwoorden is wereldwijd toegenomen. Er is nu nog meer aandacht voor het belang van de bestrijding van straffeloosheid voor misdaden tegen de menselijkheid.

De zaak Pinochet past in een internationale – politieke en juridische – ontwikkeling, gericht op het ter verantwoording roepen van personen die

zich schuldig hebben gemaakt aan ernstige mensenrechtenschendingen of zulke misdrijven als genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven.

Deze ontwikkeling ving aan in het begin van de jaren '90 met de oprichting, door de VN-Veiligheidsraad, van de ad hoc tribunalen voor respectievelijk voormalig Joegoslavië en Rwanda. Dit werd gevolgd – zoals reeds gesteld – door de aanvaarding, in 1998 te Rome, van het Statuut voor een permanent Internationaal Strafhof. Zoals bekend is het Joegoslavië-tribunaal in Den Haag gevestigd en zal het toekomstige permanente Strafhof eveneens hier worden gevestigd. Nederland heeft bij de onderhandelingen over het Strafhof een vooraanstaande rol gespeeld. De zaak-Pinochet benadrukt twee aspecten in deze ontwikkelingen. Ten eerste dat er, naast de internationale tribunalen, ook op nationaal niveau strafrechtelijke onderzoeken worden ondernomen ter vervolging van personen die zich, in beginsel waar dan ook ter wereld, aan bepaalde ernstige misdrijven hebben schuldig gemaakt. Zo zijn er in bijvoorbeeld Duitsland en Denemarken reeds strafprocedures geweest tegen personen verdacht van zulke misdrijven in voormalig Joegoslavië. Ten tweede dat zulke strafprocedures gevoerd worden ten aanzien van personen, ongeacht hun status. In het geval van Pinochet ging het om een voormalig president.

In de complexe argumentatie over de immuniteitsvraag in de zaak Pinochet stonden twee zaken centraal: soevereine immuniteit en jurisdictie. De Law Lords oordeelden dat Pinochet zich niet kon beroepen op immuniteit van rechtsvervolging als staatshoofd voor zaken als marteling en het nemen van gijzelaars. Pinochet kwam geen immuniteit als voormalig staatshoofd toe omdat die immuniteit zich slechts uitstrekte tot daden die op grond van het internationaal recht als daden van een staatshoofd konden worden beschouwd.

Het belang van deze uitspraak kan nauwelijks worden overschat. De Lords hebben een uitspraak gedaan die in lijn is met de principes die aan internationale tribunalen als het Rwanda- en Joegoslavië-tribunaal en het Internationale Strafhof ten grondslag liggen. Nu werd bovendien erkend dat *ook voor de nationale rechter* een beroep door een voormalig staatshoofd op immuniteit voor misdrijven als marteling en genocide niet kan slagen.

Andere recente voorbeelden van gerechtelijke actie tegen hooggeplaatste mensenrechtenschenders zijn het in februari van dit jaar in Senegal gestarte strafrechtelijk onderzoek tegen de voormalige president van Tsjaad, Habré, en de uitvaardiging, in 1999 door de Aanklager van het Joegoslavië-tribunaal, van een tenlastelegging tegen de zittende president van de Federale Republiek Joegoslavië, Milosevic.

De Nederlandse regering juicht bovenstaande ontwikkelingen toe. Tot voor kort bleven dergelijke ernstige misdrijven te vaak onbestraft. Met de oprichting van internationale tribunalen en het Internationale Strafhof en met de grotere aandacht van nationale regeringen en rechterlijke instanties voor een actieve vervolging en berechting van zulke misdrijven, wordt de kans dat personen die zulke misdrijven plegen niet ongestraft blijven, groter. Bovendien kunnen dergelijke processen bijdragen tot een zekere vorm van genoegdoening voor de slachtoffers en tot een proces van nationale verzoening in de betreffende samenlevingen.

Voor een goed functionerend Internationaal Strafhof is steun van de verdragspartijen nodig. Het hof moet er niet alleen komen, het moet ook invulling krijgen. Omdat er vaak veel haken en ogen zitten aan het vervolgen van universeel strafbare feiten is het belangrijk om de aanklager te ondersteunen bij zijn inzet. Het statuut van het Strafhof verplicht staten tot samenwerking met het hof. Staten zijn desgevraagd

verplicht personen aan te houden en over te dragen aan het Strafhof, en moeten desgevraagd ook informatie verzamelen en overdragen. Ook nadat het Strafhof zijn werkzaamheden zal zijn begonnen, zullen afspraken over berechting en vervolging van internationale misdadigers tussen staten nodig blijven gezien het complementaire karakter van de jurisdictie van het Strafhof.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen