

**Het Internationaal Strafhof doet de continenten uit elkaar drijven, Jan Wouters, *De Standaard*, 17/08/2002**

De VS voeren op dit ogenblik niet alleen een oorlog tegen het internationaal terrorisme. Ze voeren met bijna even grote verbetenheid een strijd tegen het Internationaal Strafhof, waarvan het Statuut op 1 juli van dit jaar in werking trad. Maar anders dan de eerste oorlog, waar de VS een zeer ruime internationale coalitie wisten op te bouwen, is hun gevecht tegen het Strafhof voorlopig een eenzame strijd. Hun voornaamste bondgenoten in de oorlog tegen het terrorisme, de Europese Unie op kop, blijken hier hun grootste tegenstanders. De spanningen lopen inmiddels zo hoog op, dat zij een ware splijtzwam dreigen te worden tussen Europa en de VS. Aan beide zijden is dringend enige bezinning geboden om het niet zo ver te laten komen.

Even recapituleren. Op 17 juli 1998 nam een diplomatieke conferentie te Rome met een grote meerderheid het Statuut inzake het Internationaal Strafhof aan: 120 staten stemden voor, slechts 7 stemden tegen (waaronder Indië, Israël en de VS), 21 onthielden zich. Minder dan vier jaar later bereikte men de 60 ratificaties die nodig waren om het Statuut van Rome in werking te doen treden. Een gigantisch succes. Inmiddels zijn al 77 landen partij bij dit Statuut; in totaal hebben 139 landen het Statuut ondertekend. Hoewel maar liefst 32 Europese landen partij zijn bij het Statuut van Rome, kan men moeilijk beweren dat het Internationaal Strafhof een Europees clubje is: landen van alle continenten doen mee, van Canada tot Australië en Nieuw-Zeeland, van de Democratische Republiek Congo tot Sierra Leone, van Jordanië tot Cambodja, van Argentinië tot Colombia (dat op 5 augustus als 77ste land toetrad). Het is ook geen zwak clubje: grootmachten als de VS, Rusland en China mogen dan al geen partij zijn, bijna alle Navo-lidstaten zijn dat bijvoorbeeld wel (met de VS en Turkije als notoire uitzonderingen).

De Europese Unie heeft er een beleidsprioriteit van gemaakt om de oprichting en werking van het Strafhof te steunen en een zo universeel mogelijke ratificatie van het Statuut van Rome te bevorderen. Waarom? Omdat de EU -- samen met vele andere staten, internationale instellingen en niet-gouvernementele organisaties -- het Internationaal Strafhof ziet als een noodzakelijk instrument in de strijd tegen straffeloosheid voor de ernstigste misdaden die de gehele internationale gemeenschap met zorg vervullen (zo luidt de preambule van het Statuut), namelijk volkerenmoord, misdaden tegen de mensheid en oorlogsmisdaden. Met het Strafhof wil men een streep trekken onder de onvoorstelbare en vaak onbestraft gebleven wreedheden van de twintigste eeuw, die met meer dan 140 miljoen doden in internationale en binnenlandse conflicten de bloedigste eeuw uit de geschiedenis der mensheid was. Op 1 juli van dit jaar, de dag waarop het Strafhof realiteit werd, bracht het Deense voorzitterschap van de EU een verklaring uit waarin de Unie haar vertrouwen uitspreekt in het Strafhof als een doeltreffend, competent en eerlijk rechtscollege en waarin ze andere staten oproept partij te worden bij het Statuut van Rome. Het blijft niet bij plechtige verklaringen: van 20 juni dateert een gemeenschappelijk standpunt (een besluit), van de Raad van de EU, waarin de Unie en haar lidstaten onder meer de verplichting aangaan om een wereldwijde bekrachtiging van het Statuut van Rome te bevorderen en om steun te geven aan derde landen (niet-EU-leden) bij de ratificering en uitvoering van het Statuut.

Hierdoor komt de Unie frontaal in aanvaring met de VS. President Clinton had, als een van zijn laatste beleidbeslissingen, het Statuut weliswaar ondertekend op 31 december 2000 (het allerlaatste ogenblik dat dit kon), maar had eraan toegevoegd dat hij zijn opvolger adviseerde het verdrag niet ter instemming aan de Amerikaanse Senaat voor te leggen. George W. Bush had nog voor zijn aantreden al laten verstaan dat hij niet wenste dat Amerika partij werd bij het Statuut van Rome. Waarom die aversie? Hoewel ze volop deelnamen aan de onderhandelingen in Rome en op vele punten hun voorstellen ingewilligd zagen, blijven de VS ervan overtuigd dat het Statuut van Rome fundamenteel een onevenwichtig verdrag is met talrijke inhoudelijke en procedurele tekortkomingen. Het Statuut biedt volgens hen onvoldoende garanties tegen politiek gemotiveerde strafvervolgingen tegen

Amerikaanse staatsburgers. In de woorden van de Amerikaanse onderminister voor Wapenbeheersing en Internationale Veiligheid, John Bolton, gaat het om een „*pernicious and debilitating agreement, harmful to the national interests of the United States*”.

Voorals sinds dit voorjaar, toen duidelijk werd dat het Strafhof veel sneller dan verwacht werkelijkheid zou worden, neemt de regering Bush een ruime waaier van initiatieven om de Amerikaanse belangen zo veel mogelijk veilig te stellen. De eerste stap was zich volledig los te maken van het Strafhof, door op 6 mei aan de secretaris-generaal van de VN, Kofi Annan, te laten weten dat de VS geen partij wilden worden bij het Statuut van Rome. Na deze mededeling hadden de VS de handen juridisch vrij om een brede campagne tegen het Strafhof te ondernemen. Deze campagne telt verschillende actiesporen, van multilateraal tot bilateraal en unilateraal.

Eerst kwam het multilaterale spoor. Ietwat cynisch voor een Amerikaanse regering die niet bekend staat om haar voorliefde voor multilateralisme, trachtte de regering Bush om via een dwingende resolutie van de VN-Veiligheidsraad alle deelnemers aan VN-vredesoperaties immuniteit (lees: onschendbaarheid), te geven voor aanhouding, hechtenis en vervolging wegens handelingen gesteld tijdens deze operaties. De landen die al partij zijn bij het Statuut van Rome hadden door zo'n dwingende resolutie hun verbintenissen ten aanzien van het Strafhof - vooral de plicht om een verdachte over te dragen aan het Hof - drastisch zien veranderen. Het pijnlijke was dat de VS ermee dreigden de verlenging van alle VN-vredesoperaties lam te leggen als ze hun zin niet kregen. De verlenging van het VN-mandaat in Bosnië-Herzegovina dreigde hiervan het eerste slachtoffer te worden. Mede dankzij de EU-lidstaten die in de Veiligheidsraad zetelen (Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk als permanent lid, Ierland als tijdelijk lid) kon een minder verregaand compromis worden bereikt. Op 12 juli nam de Veiligheidsraad Resolutie 1422 aan. Daarin verzocht hij het Strafhof om jegens ambtenaren of personeel van een staat die geen partij is bij het Statuut van Rome en die meedoen aan een VN-operatie (Amerikaanse troepen, bijvoorbeeld), geen onderzoek of vervolging in te stellen of voort te zetten gedurende een periode van 12 maanden vanaf 1 juli 2002, tenzij de Veiligheidsraad anders zou beslissen. Met die resolutie maakte de Veiligheidsraad gebruik van artikel 16 van het Statuut van Rome. De resolutie laat een bittere smaak na. Het bedoelde artikel van het Statuut was ingegeven als een uitzondering op het gerechtelijk optreden van het Strafhof in specifieke gevallen, om de Veiligheidsraad in staat te stellen in situaties van bedreiging of verbreking van de vrede of van agressie, zijn verantwoordelijkheden onder het Handvest van de Verenigde Naties te vervullen. De Veiligheidsraad heeft de clausule nu gehanteerd als een instrument om generiek een hele ruime categorie van personen a priori vrij te stellen van onderzoek en vervolging door het Strafhof. Een bijzonder ongelukkig precedent, temeer omdat het gaat om een groep personen, VN-vredestroepen, waarvan Kofi Annan in een brief aan Colin Powell opmerkte dat ze nog nooit ook maar in de buurt zijn gekomen van het begaan van de zware misdaden waarvoor het Strafhof bevoegd is.

Maar hiermee kwam de Amerikaanse psyche niet tot rust. De VS-ambassadeur bij de VN, John Negroponte, liet weten dat de Veiligheidsraadresolutie maar een eerste stap was en dat Amerika het komende jaar bijkomende bescherming zou zoeken tegen het Strafhof, gebruik makend van bilaterale akkoorden met landen. De VS hebben inderdaad meer dan honderd landen benaderd om met hen op bilaterale basis een verdrag te sluiten waarin deze landen zich ertoe verplichten geen Amerikaanse onderdanen aan het Strafhof over te dragen zonder goedkeuring van de VS. Amerika beroept zich in dit verband op artikel 98 van het Statuut van Rome. Die bepaling stelt enigszins obscuur dat het Strafhof geen verzoek tot overdracht kan voorleggen dat een aangezochte staat zou verplichten tot handelingen die onverenigbaar zijn met internationale overeenkomsten die een overdracht van de betrokken persoon onderwerpen aan de instemming van de staat waartoe deze behoort. De VS trachten dergelijke akkoorden te sluiten zowel met landen die al partij zijn bij het Statuut van Rome als met landen die (nog) geen partij zijn. De actie heeft tot hiertoe bijzonder weinig succes: alleen Israël (geen partij, al heeft het het Statuut wel ondertekend) en Roemenië (wel partij) ondertekenden al zo'n akkoord met de VS. Canada, Joegoslavië, Noorwegen en Zwitserland hebben beleefd geweigerd. Zwitserland merkte op dat het voorstander is van een sterk Strafhof en dat een te ruim gebruik van uitzonderingen de goede werking van het Hof kan ondermijnen.

De bilaterale acties van de VS brachten inmiddels de transatlantische betrekkingen opnieuw onder hoogspanning. Nadat zij Roemenië bekritiseerde had voor zijn ondertekening, op 1 augustus, van een bilateraal akkoord met de VS, gaf de EU begin deze week aan dat de dertien kandidaat-lidstaten ervan moeten afzien om dergelijke akkoorden aan te gaan vooraleer de Unie op dit vlak een gemeenschappelijk beleid had vastgesteld. Dinsdag liet het Amerikaanse ministerie van buitenlandse zaken bij monde van onderminister John Bolton weten dat het „ongepast” was voor de EU om kandidaat-lidstaten op die wijze te beïnvloeden. Woensdag antwoordde de EU dat elke kandidaat-lidstaat het Internationaal Strafhof moet ondersteunen, zoals de huidige 15 lidstaten dat doen: willen ze toetreden tot de Unie, dan moeten de kandidaten de regels van de „club” naleven. De VS zijn ongetwijfeld geïrriteerd door deze Europese opstelling: het waren precies EU-lidstaten die, in het kader van de moeizame onderhandelingen over de bovengenoemde resolutie van de Veiligheidsraad, de VS aanraadden om bilaterale akkoorden aan te gaan veeleer dan hun belangen via de Veiligheidsraad veilig te stellen.

De spanningen waartoe het multilaterale en bilaterale actiespoor van de VS al leidden, zouden een nieuwe impuls kunnen krijgen door een bijkomende set van unilaterale acties die de VS zich voortaan voorbehouden. Op 2 augustus ondertekende president Bush een zeer omvangrijke federale wet, waarvan een onderdeel, de „*American Servicemembers Protection Act*” („*ASPA*”), een aantal verregaande bepalingen bevat inzake het Internationaal Strafhof. De nieuwe wet verbiedt alle Amerikaanse rechters en overheden om samen te werken met of enige steun te verlenen aan het Strafhof. Amerikaans overheidsgeld mag niet gebruikt worden om het Hof te helpen. Het Strafhof zal geen onderzoek op Amerikaans grondgebied kunnen uitvoeren. Zolang er geen permanente vrijstelling van het Strafhof is voor Amerikaanse troepen in VN-vredesoperaties, wordt een Amerikaanse deelname daarin principieel verboden. Uitzonderingen zijn wel mogelijk. Militaire bijstand van de VS aan landen die langer dan één jaar partij zijn bij het Strafhof, wordt principieel verboden (de NAVO-landen en een aantal belangrijke niet-NAVO-bondgenoten zijn de uitzonderingen). En als klap op de vuurpijl krijgt de president de bevoegdheid „*to use all means necessary and appropriate*” -- lees, met inbegrip van het gebruik van geweld -- om Amerikanen die worden vastgehouden door of ten behoeve van het Strafhof, te bevrijden. Het is dit onderdeel van de wet dat men vroeger al de „*The Hague Liberation Act*” is gaan noemen. In die federale wet zitten weliswaar allerlei mogelijke „*waivers*” vervat, maar het signaal is duidelijk: ook unilateraal zullen de VS zich blijven inzetten om hun belangen ten aanzien van het Strafhof zoveel mogelijk veilig te stellen.

Het voorgaande toont aan hoe verbeterd de Amerikaanse afkeer voor het nieuwe Internationaal Strafhof aan, wat steeds meer in conflict komt met het enthousiasme en steun van de EU voor dit Hof. De twee blokken staan in deze diametraal tegenover elkaar: de Unie streeft een universele deelname aan het Strafhof na, de VS willen dat zoveel mogelijk afremmen.

September belooft een erg warme maand te worden: precies op het moment dat de eerste vergadering van de staten die partij zijn bij het Statuut van Rome moet plaatsvinden (om onder meer het eerste budget en de procedure- en bewijsregels aan te nemen, maar ook om de procedure voor de nominatie en verkiezing van de rechters, de openbaar aanklager en zijn substituut vast te stellen), zullen diezelfde staten, in het bijzonder de EU-lidstaten, zich geconfronteerd zien met zware Amerikaanse druk om Amerikaanse onderdanen geheel buiten de klauwen van het Strafhof te houden. Het valt te hopen dat de Unie in dit opzicht haar eenheid weet te bewaren. Niets zou momenteel zo vernietigend zijn voor de geloofwaardigheid van het buitenlands beleid van de EU dan één of meerdere individuele lidstaten (Italië wordt soms genoemd) die geheel op eigen houtje een bilateraal akkoord met de VS zouden sluiten. Maar het valt evenzeer te hopen dat de Unie en haar lidstaten zich niet laten verleiden tot een loopgravenoorlog met de VS over dit thema, waarin elke partij haar mantra's onophoudelijk de wereld instuurt en de verhoudingen steeds verder verzuren. Bouw een adempauze in en luister sereen naar elkaars verzuchtingen. Werk zowel op korte als op lange termijn. De beste waarborgen die de EU-lidstaten op korte termijn aan de VS kunnen geven, is ervoor te zorgen dat de vergadering van de verdragspartijen, als orgaan van het Statuut van Rome, efficiënt en op een niet-gepolitiseerde wijze werkt, en dat de best gekwalificeerde kandidaten als rechter en openbaar aanklager worden benoemd.

Dat zou de vrees voor een „gepolitiseerd“ Hof moeten temperen. Op langere termijn, in het perspectief van de herzieningsconferentie die in 2009 moet bijeenkomen, en in het licht van de ervaringen met de werking van het Internationaal Strafhof, komt het eropaan zoveel mogelijk een constructieve dialoog te voeren met de VS en andere twijfelaars of tegenstanders van het Hof.

Het zou paradoxaal en uiterst tragisch zijn wanneer het Internationaal Strafhof, dat in het leven werd geroepen omdat de hoger genoemde „zware misdaden een gevaar vormen voor de vrede, de veiligheid en het welzijn van de wereld“ (zo luidt andermaal de preambule van het Statuut), zelf een gevaar voor de internationale vrede en veiligheid werd. Het Internationaal Strafhof heeft pas een toekomst als het op termijn wereldwijd aanvaard wordt.

*(Jan Wouters is hoogleraar internationaal recht aan de K.U.Leuven.)*