

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/92933>

Please be advised that this information was generated on 2021-09-17 and may be subject to change.

De strijd van de aanklager van het Joegoslavië-tribunaal

Reyer Baas

Bespreking van: F. de Vlaming, De aanklager. Het Joegoslavië-tribunaal en de selectie van verdachten (diss. UvA), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, 272 pp. (incl. 28 pp. primaire en secundaire bronnen), ISBN 978-90-8974-395-4.

Inleiding

De aanklager die in 1993 werd aangesteld bij het Joegoslavië-tribunaal in Den Haag wachtte geen gemakkelijke taak. Hij¹ kreeg het omvangrijke mandaat om de verantwoordelijken te vervolgen voor ernstige schendingen van het internationale humanitaire recht die tijdens de burgeroorlogen in voormalig Joegoslavië waren gepleegd. Om meerdere redenen was dit een zeer gecompliceerde opdracht. Ten eerste omdat er nauwelijks precedentes waren op het terrein van internationale strafvervolging en het instituut internationaal aanklager nog aan gezag moest winnen; ten tweede omdat de aanklager niet beschikte over een eigen handhavingsapparaat; en ten derde – ook als gevolg van het voorgaande – omdat de aanklager moest opereren in een politiek mijnenveld.

Al met al genoeg reden om een diepgaand onderzoek te wijden aan beleid en praktijk van de aanklagers van het Joegoslavië-tribunaal. Een dergelijk onderzoek heeft de criminologe Frederiek de Vlaming de afgelopen jaren uitgevoerd en dat werk heeft geresulteerd in een interessant en relevant proefschrift. Het onderzoek is van belang, omdat internationale strafrechtspleging een relatief nieuw rechtsgebied is en het nog ontbrak aan een systematisch onderzoek naar het vervolgingsbeleid van een internationaal tribunaal.

Inhoud

Het onderzoek van De Vlaming bestaat uit twee delen. Eerst is onderzocht welke doelen de aanklagers nastreefden met de vervolging en welke criteria voor selectie van verdachten zij hanteerden. Scherpe keuzes waren immers noodzakelijk: de omvang van de misdaden en het grote aantal verdachten noopten de aanklagers tot selectie en het stellen van prioriteiten. Vervolgens is bestudeerd welke verdachten daadwerkelijk zijn vervolgd en welke misdrijven hun ten laste zijn gelegd.

1 De hoofdaanklagers van het Joegoslavië-tribunaal waren achtereenvolgens Ramon Escovar Salom (niet aangetreden), Richard Goldstone (1994-1996), Louise Arbour (1996-1999), Carla Del Ponte (1999-2007) en Serge Brammertz (sinds 2007). Net als De Vlaming duid ik, om redenen van leesbaarheid en gehoorzaamheid aan taalkundige regels, de aanklager aan als mannelijk, ook al werd de functie elf jaar lang bekleed door een vrouw.

Reyer Baas

De selectie van de verdachten is onderzocht aan de hand van een analyse van de tekst van de aanklachten en concentreert zich op de verantwoordelijkheid van de verdachten en de ernst van de ten laste gelegde misdrijven. Logische vervolgvraag is hoe plannen en praktijk waren gerelateerd: stemde de uitvoering overeen met het beleid? En hielden de aanklagers zich hierbij aan het mandaat van de Verenigde Naties?

De internationale gemeenschap liet de aanklagers in grote mate vrij in hun vervolgingsbeleid. Het breed geformuleerde mandaat dat de aanklager meekreeg en de enkele richtlijn die de Veiligheidsraad uitbracht, kon hij naar eigen inzicht interpreteren. Ook het statuut en de procedureregels van het tribunaal bevatten geen aanwijzingen. Het Joegoslavië-tribunaal zelf vond dat er geen twijfel kon bestaan over de discretie die de aanklager in zijn vervolgingsbeleid toekwam.² De aanklager bezat daardoor zowel *de iure* als *de facto* een ruime beleidsvrijheid. Maar zo vrij als hij was in de invulling van zijn mandaat, zo moeilijk werd het de aanklager gemaakt in de uitvoering van zijn onderzoek en vervolgingsbeleid. De eerste jaren van het tribunaal was de internationale gemeenschap nog niet overtuigd van de wenselijkheid van een tribunaal. Vredesonderhandelaars waren bang dat de aanklager hun pogingen om de strijdende partijen tot elkaar te brengen in de wielen zou rijden met een actief vervolgingsbeleid. Het tribunaal kampte voortdurend met een gebrek aan middelen en gekwalificeerd personeel. Op de Balkan kreeg de aanklager te maken met een vijandige houding van vrijwel alle partijen, waardoor onderzoek ter plaatse uiterst moeilijk was.

Geen van de aanklagers heeft veel naar buiten gebracht over zijn beleid of doelstellingen. In het verlengde van de opdracht van de Veiligheidsraad verklaarden de aanklagers zich te richten op de verdachten die 'het meest schuldig' of 'het meest verantwoordelijk' waren (Goldstone en Arbour) of 'degenen die de hoogste politieke en militaire posities vervulden' (Del Ponte).³ Opmerkelijk is het verschil in aanpak van de achtereenvolgende aanklagers, ingegeven door verschillende omstandigheden, maar ook door persoonlijke keuzes. Zo wilde Del Ponte zich actief inzetten om voormalig Joegoslavië te pacificeren, iets wat voor haar voorgangers geen uitdrukkelijk doel was. Gevolg was dat Del Ponte meer dan de andere aanklagers verdachten uit alle bevolkingsgroepen vervolgde, ook voor relatief geringe feiten. Deze werkwijze kan op kritiek van De Vlaming rekenen. Selectie op basis van etniciteit in plaats van op zwaarte van de misdrijven is discutabel, zeker aangezien Del Ponte niet duidelijk zou hebben gemaakt hoe vervolging en verzoening verband met elkaar hielden. Alle aanklagers vervolgden verdachten die laag in rang waren, maar ze deden dat met verschillende motieven. Goldstone

2 Judgment ICTY, Delalić et al. (IT-96-21-A), Appeals Chamber, 20 February 2001, para. 602.

3 Over het nut om geen (eenduidige) selectiecriteria voor vervolging vrij te geven, lopen de meningen uiteen. Human Rights Watch (2006, p. 15) verwelkomde de publicatie van criteria door de aanklager van het Internationaal Strafhof met het oog op objectiviteit en onpartijdigheid. Volgens Blankenburg (2011, p. 143-144) is er geen noodzaak om het vervolgingsbeleid transparant te maken zolang de aanklachten overtuigend zijn voor groepen slachtoffers die vergelding van een tribunaal verwachten.

zag het als strategisch middel om het tribunaal in werking te zetten en Arbour trachtte er vooral informatie over verdachten uit hogere echelons mee te verzamelen. Voor Del Ponte waren er principiële redenen om ook lager geplaatsten te vervolgen. Alle lagen van de bevolking hadden in haar optiek een verantwoordelijkheid voor de begane mensenrechtenschendingen.

Tezamen hebben de aanklagers 161 aanklachten uitgevaardigd – de laatste in 2004. Twintig daarvan zijn ingetrokken. Vrijwel alle (niet-ingetrokken) aanklachten heeft De Vlaming onderzocht. Daaruit blijkt dat een gemêleerd gezelschap van hoog- en laaggeplaatste verdachten is vervolgd. Circa 20 procent van de aangeklaagden behoorde tot de politieke of militaire top. Zo'n 60 procent van de aangeklaagden betrof middenkader (burgemeesters, provinciale bestuurders) en nog eens 20 procent was lager in rang. Wordt gekeken naar etnische afkomst, dan valt op dat de meeste aangeklaagden van Bosnisch-Servische afkomst waren. Dat wekt geen verbazing met een blik op de kille cijfers die weergeven wie verantwoordelijk waren voor de ernstigste misdrijven. De overgrote meerderheid van de aangeklaagden voor misdrijven met honderdduizenden, tienduizenden en duizenden slachtoffers was Bosnische Serviër of Serviër.

Kwamen beleid en praktijk van de aanklagers overeen? Het antwoord luidt: weinig. Zo was maar liefst 80 procent van de aangeklaagden middelhoog en lager in rang, waarmee niet voldaan werd aan de opdracht van de Veiligheidsraad en de richtlijnen van de aanklagers zelf om juist de meest verantwoordelijken te vervolgen. Van Arbour en zeker Goldstone was dat enigszins te begrijpen. Gedurende hun ambtstermijn was het tribunaal in opbouw, woedden de oorlogen meestentijds nog in alle hevigheid, was er weinig geld en een kleine staf. Maar onder Del Ponte waren de ernstigste conflicten voorbij, had het tribunaal meer gezag opgebouwd en was gebrek aan middelen niet langer een urgent probleem. Toch besluit De Vlaming positief over de prestaties van de aanklagers:

'[Zij zijn]erin geslaagd een succesvol en doelmatig vervolgingsapparaat op te zetten, waardoor het vervolgingsbeleid in de loop der jaren steeds meer in overeenstemming kwam met de opdracht van de VN. Dat is voor een groot deel te danken aan hun discretionaire vrijheid en de autonome en eigenwijze manier waarop deze door de drie aanklagers werd vervuld.' (p. 238)

Beoordeling

De rode draad van het onderzoek was hoe de aanklager van het Joegoslavië-tribunaal de opdracht van de internationale gemeenschap heeft vormgegeven. Het is echter de vraag of de gehanteerde methoden om dit te achterhalen hier volledig op aansluiten. Er is immers uitsluitend gebruikgemaakt van informatie die de aanklager zelf openbaar heeft gemaakt. En afgezien van de aanklachten zelf was dat maar bitter weinig. Je weet als onderzoeker daardoor alleen welke aanklachten daadwerkelijk zijn uitgevaardigd, maar bijvoorbeeld niet welke de aanklager wel had *willen* indienen, maar waarbij dat om bepaalde redenen niet gebeurde.

Reyer Baas

Dat kan liggen aan onmacht, zoals onvoldoende bewijs of weigering tot uitlevering van verdachten, maar ook aan onwil. Wellicht hebben de aanklagers ons onbekende afspraken gemaakt om een verdachte niet te vervolgen indien daarmee een andere (grotere) vis aangeklaagd kon worden. Zulke motieven komen we niet te weten.

De auteur had dit probleem tot op zekere hoogte kunnen verhelpen door de aanklagers en hun medewerkers te interviewen. Dat is niet gebeurd. Misschien is de keuze om alleen openbaar gemaakte documenten te onderzoeken te begrijpen vanwege de onvermijdelijke afbakening die onderzoek met zich meebrengt, en misschien wilden de aanklagers en andere betrokkenen niet meewerken aan een vraaggesprek. Niettemin was het interessant geweest van hen zelf te horen welke hun keuzes waren, waarom zij die keuzes hebben gemaakt en welke moeilijkheden zij moesten overwinnen.

De Vlaming's boek is het product van een nauwgezette en systematische inventarisatie van beleidsdocumenten en aanklachten. Daardoor is het sterk empirisch van aard en weinig theoretisch gefundeerd. Enige aandacht is besteed aan het debat over de doelen van het internationale strafrecht. De auteur constateert dat overwegend negatief geoordeeld wordt over pogingen om traditionele strafrechtstheorieën toe te passen op de internationale strafrechtspiegeling, omdat berechting van internationale misdrijven te veel zou verschillen van berechting op nationaal niveau en internationale misdrijven van een andere orde zijn dan gewone misdrijven. Maar wat hier ook van zij, dan nog hadden de talrijke en diverse bevindingen getoetst kunnen worden aan bijvoorbeeld theorieën over besluitvorming, met name op het internationale toneel. Wellicht was daarmee een bijdrage geleverd aan de schaarse theorievorming op het gebied van vervolgingsbeleid.

Verder blijft onvermeld dat de eerste *de facto* aanklager van het tribunaal niet Richard Goldstone, maar Graham Blewitt was. Tot de benoeming van Goldstone in juli 1994 bekleedde hij deze positie. De periode-Blewitt blijft buiten het bestek van het onderzoek omdat in deze periode geen beleidsdocumenten aan de openbaarheid zijn prijsgegeven. Toch is het jammer dat we niet meer te weten zijn gekomen over de allereerste fase van het vervolgingsbeleid, waar dit initiële beleid wel van betekenis was. Zo namen Blewitt en zijn medewerkers al het besluit om niet te wachten met strafvervolgning tot ze een 'grote vis' te pakken hadden, maar tevens jacht te maken op oorlogsmisdadigers uit lagere regionen. Deze aanpak is toegeschreven aan Goldstone en bekend geworden als de 'piramide van Goldstone'. Niet dat dit een principiële besluit was: het tribunaal had successen nodig, er moest met vervolging gestart worden en de rechters, die maandenlang weinig omhanden hadden, wilden aan de slag.⁴

De Vlaming besteedt in haar boek ook aandacht aan de betekenis en werkwijzen van de tribunaal van Neurenberg en Tokio na de Tweede Wereldoorlog. Dat is terecht: hoewel de idee van internationale strafrechtspiegeling al meer dan honderd jaar bestaat, waren dit de eerste rechterlijke instellingen die zich op dat ter-

4 Zie voor een afscheidsinterview met Graham Blewitt: Banning & De Koning 2004.

rein begaven. Nochtans verschilden deze gerechten in talloze opzichten van het Joegoslavië-tribunaal. Vergelding was een belangrijk doel van Neurenberg en Tokio – niet rechtvaardigheid. Aanklagers en rechters behoorden tot de geallieerden, de aangeklaagden waren allen Duitsers, Oostenrijkers of Japanners.

Er bestaan echter (hedendaagse) instellingen die *wel* goed te vergelijken zijn met het Joegoslavië-tribunaal. Het was aardig geweest ook enige vergelijking te maken met beleid en praktijk van vervolging van bijvoorbeeld het Rwanda-tribunaal, dat ook in de jaren negentig werd opgericht en sterke gelijkenis vertoont met het Joegoslavië-tribunaal. Dat geldt bijvoorbeeld voor de wijze van oprichting, de organisatie van het gerecht en de ernst van gepleegde misdaden. Bovendien waren Goldstone, Arbour en Del Ponte eveneens hoofdaanklager bij het Rwanda-tribunaal. Deze overeenkomsten zijn een mooie uitgangspunt om eventuele verschillen in vervolgingsbeleid op te kunnen tekenen.

Slot

Bovenstaande kanttekeningen nemen niet weg dat het proefschrift van Frederiek de Vlaming prettig leest, een heldere structuur bevat en aangenaam beknopt is. De lezer krijgt een goed beeld van de praktijk en de keuzes van de aanklager en het internationale speelveld waarin hij moest opereren. Bovendien bevat het boek tal van kleinere wetenswaardigheden, bijvoorbeeld over de omstrede bemoeienis van de rechters van het tribunaal met het vervolgingsbeleid – die de eerste president van het tribunaal, Cassese, motiveerde met het argument dat de rechters als enigen de aanklager erop konden wijzen dat diens beleid in overeenstemming diende te zijn met de doelstellingen van het tribunaal. Opgeteld bij het gebrek aan literatuur over het vervolgingsbeleid van internationale tribunalen zijn er redenen genoeg om het boek ook in het Engels uit te gaan geven.

Hoe geoordeeld zal worden over het Joegoslavië-tribunaal en het werk van de aanklager hangt nu nog af van hoe aanklager en rechters invulling geven aan de *completion strategy* van het tribunaal. Deze strategie ziet erop dat, gelet op de sluiting van het tribunaal in 2014, grote voortgang met de nog lopende zaken wordt gemaakt zonder afbreuk te doen aan een behoorlijke rechtsgang. Het tribunaal kan inmiddels bogen op de succesvolle berechting van enkele grote en tal van kleinere oorlogsmisdadigers. De Servische president Milošević is door voortijdig te overlijden aan veroordeling ontsnapt. Met de arrestatie van de Bosnisch-Servische leiders Karadžić en Mladić en de Kroatisch-Servische generaal Hadžić kan het Joegoslavië-tribunaal er alsnog voor zorgen dat drie hoofdverantwoordelijken terechtstaan voor de ernstigste misdaden die in voormalig Joegoslavië zijn gepleegd. Zonder meer positief is het signaal dat ook de politieke en militaire top niet aan de arm van justitie hoeft te ontsnappen.

Reyer Baas

Literatuur

- Banning, C. & P. de Koning, 'De politiek laat Karadzic lopen', *NRC Handelsblad* 19 juni 2004.
- Blankenburg, E., 'Failures of war tribunals. From Leipzig, Nuremburg, and Tokyo to Milošević and Saddam Hussein', in: R.W. Gordon & M.J. Horwitz (red.), *Law, society, and history. Themes in the legal sociology and legal history of Lawrence M. Friedman*, New York: Cambridge University Press 2011, p. 137-146.
- Human Rights Watch, *The Selection of Situations and Cases for Trial before the International Criminal Court*, policy paper (1), 2006.