

Samenvatting

Een institutionele blik op de straftribunalen van de Verenigde Naties: bestuur, onafhankelijkheid en onpartijdigheid

Huw Llewellyn

1. Inleiding

Het is niet gebruikelijk om met een internationaal institutioneelrechtelijke blik naar de vijf VN-straftribunalen te kijken, of zelfs naar andere internationale strafhoven. Een dergelijke blik stelt de kijker evenwel in staat te bepalen of de verschillende institutionele kaders van de straftribunalen en hun toezichtsmechanismen schuren met het juridische vereiste dat de tribunalen onafhankelijk en onpartijdig functioneren, en hoe deze kaders doorwerken in het bestuur van de tribunalen. Hoewel dit laatste niet direct door juridische vereisten wordt gereguleerd, is het desalniettemin een belangrijke overweging die van belang is voor de vraag of tribunalen als goed geleide instituties kunnen worden aangemerkt. Zowel onafhankelijkheid als onpartijdigheid, alsmede de kwaliteit van het bestuur van de tribunalen, zijn essentieel voor het gezag en de reputatie van de tribunalen, en dus voor hun vermogen om hun primaire doelstelling te behalen: namelijk het voeren van ‘high-profile’-rechtszaken betreffende ernstige internationale misdrijven die plaats vinden in samenlevingen die getekend zijn door politiek, religieus of etnisch geweld.

De “VN-straftribunalen” zijn het Joegoslavië-tribunaal (“ICTY”) en het Rwanda-tribunaal (“ICTR”), het Speciale Hof voor Sierra Leone (“SCSL”), de Buitengewone Kamers in de Hoven van Cambodja (“ECCC”) en het Speciale Tribunaal voor Libanon (“STL”). Elk van deze is ofwel opgericht door één van de hoofdorganen van de Verenigde Naties (“VN”), ofwel de oprichting is door één van de VN hoofdorganen gemandateerd. De Veiligheidsraad richtte alle tribunalen op, of mandateerde de oprichting, behalve de Buitengewone Kamers in de Hoven van Cambodja, waar de oprichting door de Algemene Vergadering werd gemandateerd. Deze Buitengewone Kamers zijn ook anders dan de anderen in die zin dat het oprichtingsdocument behoort tot de Cambodjaanse nationale wetgeving, en het niet een internationaal document is, zoals voor de vier andere tribunalen.

In tegenstelling tot nationale tribunalen, werden de VN-straftribunalen *ad hoc* opgericht, als tijdelijke en op zichzelf staande instituties, die geen deel uitmaakten van een overkoepelend en

permanent systeem van hoven en rechtbanken binnen een gevestigde constitutionele orde. Elk VN-straftribunaal heeft derhalve (i) een vader of moeder, namelijk het VN orgaan en/of de staat die het tribunaal via een rechtshandeling creëerde, en (ii) een toezichtsmechanisme, namelijk het VN orgaan en/of de staten die onder de constitutionele regelingen van het tribunaal verantwoordelijk zijn voor budgettaire en administratieve controle. Toezicht op de VN-straftribunalen heeft, in de praktijk, aanzienlijk meer betekend dan alleen optreden als budgettaire en administratieve autoriteit, waarbij vaak de grenzen met het rechterlijke management werden overschreden en spanningen ontstonden tussen toezicht enerzijds en het onafhankelijk functioneren van de tribunalen anderzijds. De “beëindigingsstrategieën” behoren tot de meest prominente voorbeelden van zulke spanningen, waarbij concrete data werden aangegeven door de toezichtsmechanismen waarop alle zaken voor het tribunaal afgehandeld moesten zijn. Deze strategieën vertegenwoordigen de pogingen van de toezichtsmechanismen om de duur van hun politieke en financiële verantwoordelijkheden te beperken.

Toezicht op het Joegoslaviëtribunaal en het Rwandatribunaal, welke beide subsidiaire organen van de VN Veiligheidsraad waren, betaald werden uit de vaste bijdragen aan de VN, en die respectievelijk eind 2017 en 2015 hun deuren sloten, werd uitgevoerd door de Veiligheidsraad en de Algemene Vergadering. Toezicht op het Speciale Hof voor Sierra Leone, welke eind 2013 afsloot, en op de Buitengewone Kamers in de Hoven van Cambodja en het Speciale Tribunaal voor Libanon, beide nog in functie, was / wordt uitgevoerd door kleine comités, die in dit proefschrift “management comités” genoemd worden. Deze comités bestaan uit een paar meest betrokken staten, voornamelijk de donorstaten van de vrijwillig gefinancierde tribunalen. De staat die het tribunaal betreft maakt ook deel uit van het management comité, alsmede een jurist van de Juridische Dienst van de VN namens de Secretaris-Generaal.

Elk van de drie tribunalen die thans is gesloten is opgevolgd door een restmechanisme om de taken uit te oefenen die noodzakelijkerwijs doorlopen na beëindiging van de rechtszaken en hoger beroep voor de tribunalen. Rechtszaken van ernstige internationale misdrijven produceren lange-termijn effecten voor de veroordeelden, de slachtoffers en de getuigen, die niet zomaar stoppen op het moment dat het laatste hoger beroep eindigt voor het tribunaal. De “VN-restmechanismen” zijn het Internationaal Restmechanisme voor Straftribunalen voor het Joegoslaviëtribunaal en het Rwandatribunaal, en het Restmechanisme voor het Speciaal Hof voor Sierra Leone. De institutionele en bestuursstructuur van elke van deze mechanismen zijn geënt op die van hun voorganger.

2. De institutionele architectuur van de tribunalen en hun toezichtsmechanismen

Er zijn vier verschillende institutionele manieren waarop de vijf VN-straftribunalen en de drie restmechanismen zijn opgericht. Het Joegoslaviëtribunaal en het Rwandatribunaal alsmede het restmechanisme voor die twee zijn respectievelijk opgericht in 1993, 1994 en 2010 als subsidiaire organen van de Veiligheidsraad, en zij maken daarmee deel uit van de VN organisatie. Wijdverspreide zorgen onder staten over de kosten en de langzame gang van zaken bij het Joegoslaviëtribunaal en het Rwandatribunaal leidden ertoe dat de VN nieuwe institutionele

modellen ging hanteren waarbij het de bedoeling was dat die goedkoper en sneller zouden zijn en primair betaald werden uit vrijwillige bijdragen van staten. Het Speciale Hof voor Sierra Leone werd opgericht bij verdrag tussen de VN en de regering van Sierra Leone als een op zichzelf staande internationale organisatie, buiten de VN organisatie. Net zoals zijn voorganger is het Restmechanisme ook een op een verdrag gebaseerde internationale organisatie buiten de VN. De Buitengewone Kamers in de Hoven van Cambodja werden opgericht via Cambodjaanse nationale wetgeving, en behoren daarmee tot de nationale rechtbanken van Cambodja, zij het dat een kantoor van een internationale organisatie, de VN, werd ingebed als een integraal onderdeel van de institutionele structuur. Dit functioneert conform de bepalingen van een verdrag tussen de VN en de regering van Cambodja.

Het Speciale Tribunaal voor Libanon werd opgericht door de Veiligheidsraad handelend onder Hoofdstuk VII van het VN Handvest, nadat het Libanese parlement niet in staat was gebleken om het bilaterale ontwerpverdrag tussen de VN en de regering van Libanon te ratificeren dat was onderhandeld door de Juridisch Adviseur van de VN voor dit doel. De institutionele status van het Libanontribunaal, of het als subsidiair orgaan van de Veiligheidsraad binnen de VN organisatie valt of dat het een externe internationale organisatie is, is enigszins ambivalent en onderwerp van discussie. In de praktijk is het gedurende zijn institutionele leven door de VN en diens lidstaten op dezelfde manier behandeld als het Speciale Hof voor Sierra Leone, te weten als een door vrijwillige bijdragen gefinancierde internationale organisatie. Als zodanig is het het enige voorbeeld van een internationale organisatie opgericht door de Veiligheidsraad onder Hoofdstuk VII van het VN Handvest.

De toezichtsmechanismen voor de vijf tribunalen zijn onder te verdelen in twee hoofdtypen: de VN hoofdorganen voor het Joegoslaviëtribunaal, het Rwandatribunaal en de Restmechanismen, en de management comités voor de met vrijwillige bijdragen gefinancierde tribunalen. De Algemene Vergadering was, als de enige autoriteit die budgettaire verantwoordelijkheden toegekend heeft gekregen in het VN Handvest, het budgettaire en administratieve toezichtsmechanisme voor het Joegoslaviëtribunaal, het Rwandatribunaal en de Restmechanismen. Alhoewel de relatie tussen hoofdorganen en subsidiaire organen uitdrukkelijk is geregeld in het VN Handvest, was het in 1993 en 1994 niet geheel duidelijk welke toezichtsrol de Veiligheidsraad zou gaan spelen met betrekking tot de straftribunalen als subsidiaire organen. In de praktijk heeft de Veiligheidsraad een specifieke rol ontwikkeld in relatie tot de rechterlijke voortgang die de tribunalen maakten door de “beëindigingsstrategieën”. Dit is één van de aandachtsgebieden in de discussie over de compatibiliteit van het handelen van de Veiligheidsraad ten opzichte van het onafhankelijk functioneren van de tribunalen.

De management comités van het Speciale Hof voor Sierra Leone en het Libanontribunaal werden uit onderhandeld op een informele basis parallel aan de onderhandelingen die leidden tot de oprichting van deze twee tribunalen. Hun respectievelijke mandaten werden uiteengezet in informele documenten, en niet geformaliseerd in juridische documenten. Daarnaast was het zo dat de overeengekomen mandaten de management comités een adviserend karakter gaven terwijl dit feitelijk niet zo was. In de praktijk werden deze comités de budgettaire en administratieve autoriteiten van de respectievelijke tribunalen. De Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en

Nederland waren actieve leden van het management comité voor het Speciale Hof voor Sierra Leone en zijn dit gebleven voor het Restmechanisme. Canada, Frankrijk, Duitsland, Italië, Japan, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten zijn de leden van het management comité voor het Libanontribunaal. Vertegenwoordigers van Sierra Leone en Libanon nemen deel aan de respectievelijke comités alsmede een jurist van de Juridische Dienst van de VN namens de Secretaris-Generaal.

Dit nieuwe model van toezicht creëerde een juridische “ontkoppeling”. Het plaatste de budgettaire en administratieve autoriteit over het Speciale Hof voor Sierra Leone en het Libanontribunaal in de handen van een kleine groep staten die noch collectief noch individueel gebonden waren aan de tribunalen of aan de Secretaris-Generaal door enig recht of verplichting. Zij waren geen partij bij het verdrag dat ten grondslag lag aan het Speciale Hof voor Sierra Leone noch waren zij gebonden aan de oprichtingsakten van het Libanontribunaal, en zij hadden geen enkele verplichting ten aanzien van de financiering van deze twee tribunalen. Deze staten waren en zijn niet gebonden aan de beschermingen betreffende het onafhankelijke en onpartijdige functioneren van het tribunaal, die expliciet of impliciet, in het verdrag betreffende het Speciale Hof voor Sierra Leone en de oprichtingsakten van het Libanontribunaal zijn opgenomen.

De comités komen vaak achter gesloten deuren bijeen, wanneer nodig, maar niet periodiek en in het openbaar zoals de Veiligheidsraad en de Algemene Vergadering. Dit model van toezichthouden is effectief in termen van het nauwe en vrijwel continue toezicht dat de hoofddonoren uitoefenen over de tribunalen, maar het kan ook bekritiseerd worden vanuit een breder bestuursperspectief. Toezichtsautoriteit wordt uitgeoefend door een klein, onbekend en informeel opgericht comité van staten wiens besluiten niet openbaar worden gemaakt. Bijeenkomsten met de bredere groep van geïnteresseerde en donorstaten waren niet frequent voor het Speciale Hof voor Sierra Leone. De groep geïnteresseerde staten van het Libanontribunaal werd vaker op de hoogte gehouden. Rekenschap afleggen, niet alleen door het tribunaal aan het toezichtsmechanisme, maar ook door het toezichtsmechanisme aan een bredere groep representatieve staten, ofwel aan alle lidstaten van de VN of tenminste aan de groep geïnteresseerde staten, is een belangrijke overweging betreffende behoorlijk bestuur in situaties waarin een tribunaal opgericht is op basis van een VN mandaat.

De toezichtsarrangementen betreffende de Buitengewone Kamers in de Hoven van Cambodja zijn geheel informeel, en niet gebaseerd op enige overeengekomen mandaten. Ze zijn te complex om hier in detail te beschrijven, maar kennen wel dezelfde juridische “ontkoppeling” met de Buitengewone Kamers als de management comités van het Speciale Hof voor Sierra Leone en het Libanontribunaal. Het belangrijkste toezichtslichaam, de groep hoofddonoren (the Principal Donors Group, “PDG”) is (sinds 2010) bijeengekomen in afwezigheid van vertegenwoordigers van Cambodja. Publieke uitlatingen van hoge Cambodjaanse regeringsvertegenwoordigers die zich verzetten tegen bepaalde zaken voor de Buitengewone Kamers, en beweringen van corruptie in het nationale deel van de Buitengewone Kamers, maakten deelname van Cambodja aan dergelijke toezichtsdiscussies onhoudbaar. De hoofddonoren zijn Australië, Frankrijk, Duitsland, Japan, Zweden, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, met de Europese Unie als

waarnemer. Op jaarlijkse basis is gerapporteerd aan de grotere groep geïnteresseerde staten, in verband met het budget omdat de grotere groep de budgettaire en administratieve autoriteit is.

De juridische ontkoppeling is in het geval van de Buitengewone Kamers in de Hoven van Cambodja versterkt door de unieke institutionele structuur, welke niet voorziet in een President voor het tribunaal noch een Griffier met algehele autoriteit over het financiële en administratieve management. Er is een structureel gebrek aan effectief leiderschap en intern bestuur binnen de Buitengewone Kamers. Daarnaast produceert de gespleten aard van het financiële, administratieve en personeelsmanagement, met een Cambodjaanse component die opereert conform Cambodjaans recht, en een VN component die opereert conform VN regels, inefficiënties en verwarrende naast elkaar bestaande gezagsstructuren.

Wanneer zij als collectief worden gezien, dan besteden deze arrangementen effectief het toezicht op de drie vrijwillig gefinancierde tribunalen uit vanuit de VN hoofdorganen aan tien hoofddonoren: Australië, Canada, Frankrijk, Duitsland, Italië, Japan, Nederland, Zweden, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Er vindt dus een sterke concentratie plaats van gezag en controle over het bestuur van deze tribunalen die in handen zijn gelegd van een klein aantal voornamelijk Westerse staten. In het licht van deze realiteit is het belang van het zorgdragen van transparantie en het afleggen van rekenschap door de management comités aan de grotere groep VN lidstaten extra groot. De rol van de Secretaris-Generaal, handelend via de Juridische Dienst, is een gevoelige, midden in de toezichtsrelaties. Hij moet zich goed bewust zijn van de financiële en politieke behoeften van de toezichtsmechanismes, maar hij moet ook optreden als een bewaker van onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

3. Het juridische vereiste van onafhankelijkheid en onpartijdigheid

Er bestaat een uitgebreid internationaal juridisch raamwerk betreffende de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechterlijke lichamen. Het startpunt is artikel 14(1) van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten ("IVBPR"), waarin staat dat een ieder recht heeft op "...een eerlijke en openbare behandeling door een bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige bij de wet ingestelde rechterlijke instantie". Meer details over de inhoud van dit recht kunnen worden gevonden in de jurisprudentie van het VN-comité dat hoort bij het IVBPR, in regionale mensenrechtenverdragen en de bijbehorende jurisprudentie, in de jurisprudentie van internationale straftribunalen, en in relevante niet-bindende beginselen en richtlijnen.

Het juridische vereiste dat hoven en tribunalen onafhankelijk en onpartijdig moeten functioneren heeft drie componenten: hun constitutionele oprichting moet de scheiding der machten garanderen tussen de rechterlijke instanties en andere branches van de overheid; het rechterlijke proces moet worden beschermd tegen bemoeienis, druk of invloeden van buitenaf; en het rechterlijke management van tribunalen, inclusief het beheer van zaken, toewijzing van zaken aan rechters en interne verdeling van middelen, moet ook vrij zijn van bemoeienis, druk of invloeden van buitenaf. De Burgh House Principles, de meest relevante niet-bindende internationale richtlijnen, bevestigen dat een tribunaal dat opgericht is onder auspiciën van een

internationale organisatie zijn rechterlijke taken moeten kunnen uitoefenen zonder bemoeienis van andere autoriteiten van die organisatie.

De VN kan geen partij zijn bij relevante universele verdragen. Van de VN-straftribunalen behoren alleen de Buitengewone Kamers in de Hoven van Cambodja tot de nationale rechtsorde. Aangezien Cambodja partij is bij het IVBPR, is de overheid van Cambodja juridisch gebonden om toe te zien dat de Buitengewone Kamers, als een Cambodjaanse rechtbank, voldoen aan de eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Dit wordt bevestigd in het verdrag betreffende de Buitengewone Kamers waarin uitdrukkelijk is vermeld dat Artikel 14 en 15 van het IVBPR zullen worden gerespecteerd. Ten aanzien van de andere VN-straftribunalen geldt dat de VN via het internationaal gewoonterecht en de algemene rechtsbeginselen gebonden is aan de eis dat zij onafhankelijk en onpartijdig functioneren. De jurisprudentie van de VN-straftribunalen ondersteunt deze conclusie.

De institutionele architectuur van de VN-straftribunalen, zoals ontworpen door hun vader of moeder ten tijde van de oprichting, beschermt het onafhankelijke en onpartijdige functioneren door rechtsregels die opgenomen zijn in de oprichtingsakten, alsmede door de inherente rechterlijke autoriteit van de tribunalen die impliciet voortvloeit uit hun oprichtingsakten.

De manier van selecteren en benoemen van rechters is een cruciaal aspect om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de tribunalen te garanderen. In de Statuten van het Joegoslaviëtribunaal en het Rwandatribunaal was dit gebaseerd op verkiezingen bij meerderheidsstemming in de Algemene Vergadering. De realiteit van verkiezingen in de Algemene Vergadering is echter dat er een hoge mate van politisering bestaat, met name door “stemmenhandel” tussen staten, waarbij de merites van kandidaten niet altijd voorop staan. Deze praktijk is onderwerp van kritiek in een groeiend deel van onderzoek en literatuur. De beweging weg van oprichting van tribunalen direct door de Veiligheidsraad binnen de VN organisatie, verwijderde de Algemene Vergadering niet alleen van haar financieringsrol, maar ook van haar betrokkenheid in de verkiezing van rechters. In het systeem van uit vrijwillige bijdragen gefinancierde tribunalen vond een beweging plaats naar verkiezingen van rechters door expert panels die samengesteld werden door de Secretaris-Generaal, bestaand uit een senior ambtenaar van de Juridische Dienst van de VN en twee rechters of voormalig rechters van een internationaal straftribunaal. Dit was minder transparant en “democratisch”, maar in de praktijk vermeed dit wel de politisering van het proces in de Algemene Vergadering, en het is daarom wellicht een betere manier om de onafhankelijkheid van rechters te garanderen.

4. Bestuur

Bestuur (“Governance”) is niet direct een juridische overweging, die op dezelfde voet staat als de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Het verwijst naar een aantal beginselen, welke goede praktijken zijn die het gezag en de effectiviteit van instituties ondersteunen. Percepties van gezag en effectiviteit zijn belangrijk voor tribunalen omdat zij hun vermogen

vergroten om het respect, de steun en de samenwerking van derde staten alsmede de betreffende staat te verkrijgen die nodig is. Kenmerken die algemeen zijn erkend als bevorderlijk voor het vergroten van gezag en effectiviteit van instituties zijn transparantie en het afleggen van rekenschap (“accountability”). Transparantie betreft openheid en inclusiviteit van besluitvorming. Informele besluitvorming, achter gesloten deuren, beperkt tot een paar machtige leden, kan leiden tot ondermijning van effectieve deelname van alle leden van een organisatie, en tot het verminderen van het afleggen van rekenschap door de organisatie aan belangrijke belanghebbenden. Het afleggen van rekenschap binnen een organisatie betreft de verplichting om te rapporteren aan een hoger orgaan of een toezichtsmechanisme, en om handelingen uit te leggen en te rechtvaardigen, zodat de informatie kan worden gemonitord, dat vragen kunnen worden gesteld en, afhankelijk van de vorm van rekenschap, dat er gevolgen kunnen zijn.

5. Gezag en controle

De oprichtingsakten van VN-straftribunalen zeggen weinig over het ouderlijk gezag, anders dan dat aan hen regelgevende taken worden toebedeeld, zoals de selectie van rechters en aanklagers. De oprichtingsakten leggen de kanalen vast waarlangs de tribunalen moeten rapporteren aan hun ouders – een geschreven jaarverslag -, maar zij noemen geen elementen van controle en gezag door de ouders of door het toezichthoudende lichaam. Er bestaan geen multilaterale conventies over het gezag en controle over hoven en tribunalen, of liever gezegd over de noodzaak van hun onafhankelijkheid van gezag en controle. Regels en beginselen die relevant zijn voor gezag en controle komen daarentegen voort uit de institutionele vormen waarin VN-straftribunalen zijn opgericht, regels en beginselen van internationaal institutioneel recht derhalve.

Het beginsel dat hoofdorganen gezag en controle moeten behouden over hun suborganen is genoemd in internationale rechtspraak en is algemeen erkend in de context van de VN. Het is afgeleid van het beginsel dat bevoegdheden niet onherroepelijk kunnen worden afgestaan aan suborganen – het ouderlijk orgaan moet deze bevoegdheden weer terug kunnen nemen, hetgeen aanleiding heeft gegeven tot wat wel is omschreven als de ‘paradox’ van onafhankelijke maar ‘beëindigbare’ rechterlijke lichamen. Deze beginselen zijn toepasselijk binnen de VN organisatie, en daarom ook op Joegoslaviëtribunaal, het Rwandatribunaal en het Restmechanisme.

Met betrekking tot het Speciale Hof voor Sierra Leone en het Libanontribunaal werpt de vraag zich op of er een analoog beginsel bestaat dat vereist dat de lidstaten van een internationale organisatie gezag en controle houden over die organisatie. Uit onderzoek van de rechtspraak en literatuur blijkt niet dat zo’n beginsel bestaat. Maar een dergelijk beginsel is wel af te leiden uit de begrenzingen van de functies en het gezag van de organisatie zoals die zijn vastgelegd in haar oprichtingsakten. Inherent aan de aard van internationale organisaties is dat enige mate van gezag en controle moet worden behouden door hun oprichters, om te voorkomen dat organisaties hun bevoegdheden uitbreiden buiten de grenzen aangegeven in hun oprichtingsakten.

Interpretatie van de oprichtingsakte is het primaire middel voor de leden om de grenzen van de bevoegdheden van de organisatie te bewaken, en zo *mission creep* of *ultra vires* handelen door

de organisatie te vermijden. Daar waar de betreffende organisatie een hof of tribunaal is, is het vermogen van de leden om via interpretatie van de oprichtingsakte gezag en controle uit te oefenen beperkter dan bij andersoortige organisaties. De reden hiervoor is dat het binnen de exclusieve bevoegdheid van het betreffende hof of tribunaal ligt om een interpretatie te geven van de bepalingen in de oprichtingsakte over rechtsmacht en over andere aspecten van de rechterlijke bevoegdheid. Daarbij komt dat – in tegenstelling tot het Internationale Strafhof - de constitutionele constructie van VN-straftribunalen geen plenaire organen kent waarbinnen de leden hun standpunten naar voren kunnen brengen. Het Joegoslaviëtribunaal en het Rwandatribunaal waren gevestigd binnen de VN organisatie, en VN lidstaten konden derhalve hun standpunten uitdragen binnen de relevante VN-organen. Het Speciale Hof voor Sierra Leone, de Buitengewone Kamers in de Hoven van Cambodja, en het Libanontribunaal daarentegen werden buiten de VN organisatie opgericht, waardoor vooral slechts een klein aantal VN lidstaten die onder elkaar vergaderden in management comités hun standpunten naar buiten konden brengen.

6. Spanningen

Spanningen tussen gezag en controle door de toezichthoudende lichamen enerzijds en de onafhankelijk en onpartijdig functionerende tribunalen anderzijds zijn vooral opgekomen in de context van rechterlijk management.

In 1998 verzocht de Algemene Vergadering de Secretaris-Generaal een evaluatie van het Joegoslaviëtribunaal en het Rwandatribunaal te laten uitvoeren door een groep van deskundigen, om een efficiënt gebruik van hun middelen te verzekeren. In 2006 verzocht het management comité van het Libanontribunaal om een soortgelijke evaluatie van het Libanontribunaal door rechter Cassese. Beide evaluaties betroffen rechtstreeks het efficiënt uitvoeren van rechterlijke procedures, alsmede factoren die de duur van deze procedures beïnvloeden. Beide evaluaties doken dieper in de rechterlijke activiteiten van deze tribunalen dan aangewezen zou kunnen zijn door de grenzen van budgettair en administratief toezicht. Het is onwaarschijnlijk dat een vergelijkbare evaluatie van nationale gerechtelijke procedures verenigbaar geacht zou worden met internationaalrechtelijke vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

Deze bemoeienis met rechterlijk management ondermijnde echter niet het gezag van deze tribunalen als rechterlijke instellingen, en ontving brede steun onder VN lidstaten, *civil society*, commentatoren en de rechters (met enkele uitzonderingen) van de tribunalen zelf. Deze bemoeienis neigde juist het gezag van de tribunalen te versterken en de steun onder de lidstaten te vergroten, omdat zij werd gezien als een aanpak van ernstige tekortkomingen in het efficiënt opereren van de tribunalen. Zij werd gezien als een manier om het bestuur van de tribunalen te verbeteren, niet om dit te ondermijnen.

Beëindigingsstrategieën vormen een verdere ontwikkeling die raakt aan rechterlijk management van de tribunalen, en zijn daarom in zichzelf al gevoelig. Het Joegoslaviëtribunaal, het Rwandatribunaal en het Speciale Hof voor Sierra Leone waren onderworpen aan beëindigingsstrategieën aangenomen door respectievelijk de Veiligheidsraad en het management

comité van het Speciale Hof voor Sierra Leone. Deze strategieën vonden hun oorsprong in de hierboven genoemde evaluaties van rechterlijke efficiëntie. Zij zijn vooral niet-bindende einddata voor de beëindiging van alle zaken en beroepszaken door het betreffende tribunaal. Als dergelijke einddata zouden bestaan voor nationaalrechtelijke procedures kan men zich moeilijk voorstellen dat zij verenigbaar zouden zijn met internationaalrechtelijke eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Toch is de noodzaak van dergelijke beëindigingsstrategieën amper ter discussie gesteld onder rechters en hogere medewerkers van deze tribunalen, de internationale gemeenschap of commentatoren. Zij werden vooral gezien als noodzakelijk om het bestuur van de tribunalen te verbeteren.

In de praktijk lijken de beëindigingsstrategieën geen rol te hebben gespeeld in de rechterlijke behandeling van zaken door de tribunalen. Geen van de tribunalen is ook maar in de buurt gekomen van het voltooien van de werkzaamheden op de gestelde einddatum. De 'strijd' om voorrang tussen onafhankelijke rechterlijke procedures en de gestelde einddata is stevast door de onafhankelijke rechterlijke procedures 'gewonnen'.

Er bestaan geen internationale standaarden om de gevolgen van deze beëindigingsstrategieën en andere aspecten van rechterlijk management op de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de VN-straftribunalen te beoordelen. De Burgh House beginselen vormen een uitstekend uitgangspunt hiervoor, door de basisbeginselen van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en machtenscheiding ook toe te passen op internationale tribunalen, maar er is ruimte voor een meer gedetailleerde afweging inzake de standaarden die van toepassing zouden moeten zijn op terreinen waar toezicht op internationale en 'geïnternationaliseerde' straftribunalen raakt aan aangelegenheden van gerechtelijk management, daarbij inbegrepen de beëindigingsstrategieën. Zo'n 25 jaar na de oprichting van de eerste VN-straftribunalen is voldoende ervaring opgedaan om een zinvolle discussie hierover onder lidstaten van de VN te voeren.

Financiering zou ook hoog op de agenda van deze discussies moeten staan. Het gebrek aan bereidheid onder lidstaten van de VN om tribunalen te financieren uit vaste bijdragen heeft plaatsgemaakt voor vrijwillige financiering door een relatief klein aantal landen, hetgeen onbetrouwbaar is gebleken en regelmatig heeft geleid tot financieringsproblemen. De band tussen belangrijkste donoren van tribunalen, lidmaatschap van management comités, nauwe budgettaire en administratieve controle, en een gebrek aan transparantie en afleggen van rekenschap van de comités aan het bredere lidmaatschap van de VN is geen ideaal model voor een internationale strafrechtelijke instelling.

Er hebben zich situaties voorgedaan waarbij met name aanklagers van het Joegoslaviëtribunaal en het Rwandatribunaal van oordeel waren dat hun onafhankelijkheid te lijden had onder de invloed van de Veiligheidsraad. Een open dialoog tussen tribunalen en hun toezichtslichaam is cruciaal in al dit soort situaties. Zonder nader in te gaan op de inhoud van specifieke situaties kan een conclusie zijn dat de Veiligheidsraad, het machtigste politieke orgaan van de VN dat alle geopolitieke belangen en regio's vertegenwoordigt, wellicht niet een ideaal lichaam is om toezicht te houden op een rechterlijke instelling.

De ‘restfase’ van de VN-straftribunalen, nadat alle processen en beroepen zijn voltooid, vormt verdere bestuurlijke uitdagingen. De vaststelling dat sommige lange-termijn gevolgen van de berechting van ernstige internationale misdrijven “residual” zijn is vooral een kwestie van *labelling* en institutioneel gemak voor de toezichtsmechanismes. Er is geen inherente noodzaak voor een tribunaal om te sluiten en te worden vervangen door een nieuwe instelling om een aantal resttaken uit te voeren. In het geval van het Speciale Hof voor Sierra Leone werd de sluiting en vervanging door het Restmechanisme in sommige opzichten gebruikt als symbool dat het Speciale Hof voor Sierra Leone op succesvolle wijze zijn mandaat had voltooid. In het geval van het Joegoslaviëtribunaal en het Rwandatribunaal was de oprichting van een restmechanisme terwijl deze tribunalen nog volop bezig waren zowel een teken aan de tribunalen dat zij hun mandaten op efficiënte wijze zouden moeten voltooien als een maatregel ter voorbereiding van de uitoefening van restfuncties.

De VN restlichamen worden speciaal geconfronteerd met uitdagingen wanneer zij het stadium bereiken dat zij een administratief reservoir (“hub”) worden, dat wil zeggen het stadium waarin zij kleinere instellingen zijn geworden met minimale bezetting, gebaseerd op in deeltijd en op afstand werkende rechters en hoger personeel. Het Restmechanisme voor Speciale Hof voor Sierra Leone begon zijn leven op deze basis, en het Internationaal Restmechanisme voor Straftribunalen voor het Joegoslaviëtribunaal en het Rwandatribunaal zal dit stadium bereiken wanneer alle van het Joegoslaviëtribunaal en het Rwandatribunaal geërfde processen tot een eind zijn gekomen. In dit soort omstandigheden worden rechterlijk leiderschap en coördinatie meer problematisch. De uitdagingen om sterke externe betrekkingen met het toezichthoudende lichaam te behouden, met de lidstaten van de VN, de bredere donorgroep, en de betrokken staten en hun bevolking worden groter naar mate de tijd verstrijkt en het profiel, de bronnen en bestaffing van de restlichamen teruglopen. Nog niet is op de proef gesteld of deze restlichamen in staat zijn zich vlot uit te breiden om snel en in overeenstemming met internationale standaarden van een eerlijk proces een gearresteerde voortvluchtige te berechten, of om een andere rechtszaak of herzieningsprocedure te voeren.

7. Conclusies en lessen

Na ruim 25 jaar ervaring van de VN met betrokkenheid bij het oprichten en onderhouden van straftribunalen, is nu de tijd gekomen om de sterke en zwakke punten te onderzoeken van de verschillende institutionele vormen van deze tribunalen en hun toezichtsregelingen.

Het denken over de toepassing van internationale standaarden inzake onafhankelijkheid en onpartijdigheid op internationale en geïnternationaliseerde straftribunalen staat nog in de kinderschoenen. Dit is een onderwerp dat kan en moet worden besproken door een brede groep van actoren. De Burgh House Beginselen uit 2004 vormden een belangrijke eerste stap bij het verschaffen van richtlijnen die de toepassing van enkele basisbeginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid voor de nationale rechterlijke macht op internationale hoven en tribunalen. De thans door de VN, de lidstaten en VN-straftribunalen opgebouwde ervaring is zodanig dat er ruimte is om af te wegen of verdere beginselen of richtlijnen kunnen worden ontwikkeld om in te

gaan op aanvullende aspecten van internationale strafrechtspraak, met name op het terrein van rechterlijk management.

De management comités van de vrijwillig gefinancierde VN-straftribunalen zijn effectief gebleken wat nauw en vrijwel continu toezicht betreft, maar de juridische ontkoppeling veroorzaakt door de afwezigheid van enig rechtsinstrument als basis voor hun gezag creëert de anomalie dat zij niet zijn gebonden aan juridische bescherming voor het onafhankelijk en onpartijdig functioneren die is neergelegd in een oprichtingsakte, of daar impliciet uit voortvloeit. Deze ontkoppeling moet tot een eind worden gebracht als ooit opnieuw een VN-straftribunaal wordt opgericht.

Financiering uitsluitend op basis van vrijwillige bijdragen vormt geen voldoende stabiele en voorspelbare basis voor het voeren van een strafproces. Gegeven het feit dat het geheel financieren van tribunalen uit vaste bijdragen waarschijnlijk tot het verleden behoort, zou tot een alternatieve benadering kunnen behoren een systeem waarbij de kosten worden gedekt door vrijwillige bijdragen, een bijdrage door de betrokken staat, en vaste VN-bijdragen.

Beëindigungsstrategieën bieden het meest prominente voorbeeld van toezichtslichamen die betrokken zijn bij rechterlijk management. De auteur suggereert een aantal criteria die zouden kunnen worden gebruikt om te beoordelen of tijdslimieten die in deze strategieën worden gehanteerd verenigbaar zijn met het onafhankelijk functioneren van tribunalen.

Als we de beste institutionele kenmerken zouden moeten destilleren uit VN-straftribunalen, dan zou het sterkste model met ten minste enig politiek perspectief om te worden opgericht een zelfstandige internationale organisatie zijn, gecreëerd door de VN door middel van een overeenkomst gesloten met de betrokken staat, met financiering door drie partijen: de betrokken staat, vaste VN-bijdragen en vrijwillige bijdragen. Idealiter zou zo'n tribunaal worden gevestigd in het betrokken land en zou er toezicht op worden gehouden door een klein management comité, waarvan de belangrijkste donoren deel uitmaken, dat formeel wordt opgericht bij een oprichtingsakte, of bij parallel verdrag, waarbij de leden van het comité zijn gebonden aan de oprichtingsbepalingen, onder meer betreffende de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het tribunaal. Dit management comité zou de verantwoordelijkheid moeten hebben de leden van de VN regelmatig te informeren over de activiteiten en voortgang van het tribunaal, alsmede over zijn eigen toezichtswerkzaamheden en –besluiten.

Verkiezing van rechters door VN lidstaten moet worden vermeden, evenals de benoeming van aanklagers door politieke VN organen. Panels van deskundigen voor de selectie van rechters en aanklagers, samengebracht door de Secretaris-Generaal, zouden een sterkere manier zijn om onafhankelijkheid en onpartijdigheid te bevorderen. Deze Panels zouden moeten bestaan uit rechters, voormalige rechters, aanklagers en voormalige aanklagers van internationale tribunalen.

De institutionele architectuur van het Internationaal Strafhof (“ICC”) wijkt nogal af van die van de VN-straftribunalen. De Vergadering van Statenpartijen van het Strafhof (“ASP”), een zelfstandig verdragsorgaan opgericht bij het Statuut van Rome, opereert als ICC’s plenaire orgaan, en als toezichthoudende, budgettaire en verkiezingsautoriteit. Het toezicht op het ICC is dus sterk wat betreft transparantie en afleggen van rekenschap, waarbij de ASP een plenair

forum verschaft waarin de standpunten van iedereen in openbare bijeenkomsten kunnen worden gehoord. Wellicht is dit een institutionele en bestuurlijke reden om optimistisch te zijn over de huidige vertrouwenscrisis van het ICC omdat het zich teveel zou concentreren op situaties in Afrika. Deze onderwerpen worden in ieder geval in het openbaar genoemd, waarbij er gelijke aandacht is voor de uiteenlopende standpunten onder de deelnemende landen. Het vrijwillige financieringsmodel voor VN-straftribunalen met kleine toezichthoudende lichamen van belangrijkste donoren zou niet geschikt zijn voor een permanent internationaal hof dat streeft naar universaliteit in lidmaatschap en rechtsmacht.

Het is niet verbazingwekkend dat het nodig was voor de ASP, bij al haar verdiensten als plenair lichaam, institutionele stappen te zetten door middel van kleinere, gespecialiseerde subsidiaire lichamen, teneinde effectiever en praktisch toezicht op het ICC te realiseren. De wijze waarop deze kleinere lichamen kijken naar rechterlijke efficiëntie en de lengte van rechterlijke procedures wijkt nogal af van de evaluaties en beëindigingsstrategieën die zijn gehanteerd voor VN-straftribunalen. Bij dit proces zijn vertegenwoordigers van staten betrokken; het wordt geleid door de rechters en voorgezeten door de President van het ICC. Men probeert lessen te trekken om consistente praktijken te bevorderen, evenals efficiëntie en effectiviteit van de rechterlijke procedures. Prestatie-indicatoren (“performance indicators”) in plaats van beëindigingsstrategieën hebben als doel ervoor te zorgen dat de ICC-procedures vlot verlopen, alsmede fair en transparant zijn in iedere fase.

Als VN-lidstaten een discussie aangaan over toezicht en rechterlijk management bij VN-straftribunalen, zoals in dit proefschrift wordt gesuggereerd, zijn er lessen te trekken uit de benadering die door het ICC wordt gevolgd.

Een terrein waarop het ICC bekritiseerd wordt langs de dezelfde lijnen als voorheen het Joegoslaviëtribunaal en het Rwandatribunaal is de verkiezing van rechters. Ondanks tamelijk complexe bepalingen in het Statuut van Rome, met goede regionale en man-vrouw verhoudingen als doel, evenals een mengeling van strafrechtelijke en relevante internationaalrechtelijke ervaring, blijft er kritiek op de kwaliteit van de door de staten genomineerde kandidaten en op het gepolitiseerde verkiezingsproces waarin stemmenhandel prevaleert. Dergelijke verkiezingsprocessen zijn inherent verre van ideale methoden om de meest gekwalificeerde rechterlijke kandidaten te selecteren. Naar het oordeel van de auteur zou een systeem gebaseerd op deskundigen interviews door ervaren internationale rechters en aanklagers de voorkeur verdienen, waarbij de vereisten van goede regionale en man-vrouw verhoudingen in stand blijven, alsmede een mengeling van strafrechtelijke en internationaalrechtelijke ervaring.

Op dit keerpunt in de levenscyclus van VN-straftribunalen heeft de VN de gelegenheid om haar bijdrage te overdenken aan het huidige tijdperk van internationale strafrechtspraak, stil te staan bij de institutionele erfenis van de afgelopen 25 jaar, en toekomstige mogelijkheden te overwegen. Tot de uitdagingen behoort de planning van mogelijke nieuwe vormen van VN-betrokkenheid die de rol van het ICC completeren en ondersteunen in plaats van beconcurreren. Het denken over de toekomstige koers moet niet alleen worden overgelaten aan ad hoc institutionele ontwikkelingen die worden gestuurd door urgente en ernstige internationale crises, ofschoon deze gebeurtenissen ook creatieve gedachten kunnen katalyseren. Evenmin moet

de toekomst uitsluitend worden gestuurd door budgettaire overwegingen en kosten-efficiëntie. De recente sluiting van het Joegoslaviëtribunaal, het Rwandatribunaal en het Speciale Hof voor Sierra Leone hebben een sfeer van reflectie voortgebracht waarin de balans wordt opgemaakt. Dit verschaft een gelegenheid waarbij de institutionele erfenis van VN-straftribunalen zou kunnen en moeten worden onderzocht.