

Vergaderjaar 2015–2016

28 498

Het Internationaal Strafhof

Nr. 36 HERDRUK¹

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2015

De Vergadering van verdragspartijen (hierna: Vergadering) van het Internationaal Strafhof (hierna: Strafhof) heeft dit najaar zitting van 18 tot en met 26 november in Den Haag. In aanloop hiernaar informeert het kabinet u over de laatste stand van zaken met betrekking tot het Strafhof. Tevens doet het kabinet u, ingevolge artikel 5 van de Goedkeuringswet voor het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof, de voorlopige agenda toekomen².

1. Inleiding

Het tegengaan van straffeloosheid voor de meest ernstige misdrijven is een Nederlandse beleidsprioriteit die past binnen het beleid van de regering om ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen, conform artikel 90 van de Grondwet. De Nederlandse inzet is er in eerste instantie op gericht om deze misdrijven te voorkomen. Het Strafhof is een onmisbaar instrument bij het operationaliseren van het beginsel van *Responsibility to Protect* (RtoP), mede door de afschrikwekkende werking die hier vanuit gaat.

Meer dan 13 jaar na oprichting heeft het Strafhof onmiskenbaar zijn relevantie bewezen. Verschillende landen en de VN Veiligheidsraad hebben een beroep gedaan op het Strafhof om internationale misdrijven te onderzoeken en de vermeende daders te vervolgen. De forse werklast van het Strafhof neemt nog altijd toe en met het oog op de ernst en de schaal van internationale misdrijven in de wereld om ons heen, blijft het Strafhof nodig als *court of last resort*.

¹ I.v.m. een correctie in de aanhef

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Gezien de verwachte verdere toename in de werklust de komende jaren, is het Strafhof in een fase aanbeland waarin het werk en de organisatiestructuur kritisch tegen het licht worden gehouden. De Vergadering van verdragspartijen moedigt de organen van het Strafhof hier toe aan en volgt dit proces nauwgezet. Deze inzet van het Strafhof resulteerde eerder al in een nieuwe strategie van de Aanklager. Dit jaar heeft de Griffie de structuur van de Griffie en de personele invulling grondig herzien (*ReVision*). Het kabinet verwelkomt de inzet om de Griffie te hervormen voor huidige en toekomstige uitdagingen. De uitdagingen waar de Griffie voor staat zijn anders dan de uitdagingen uit de beginfase van het Strafhof. Zo heeft de Griffie door de grote toename in zaken sinds enkele jaren veel capaciteit nodig voor getuigenbescherming. Vergelijkbare initiatieven zijn nog gaande voor enkele andere onderdelen van het Strafhof, waaronder het Secretariaat van de Vergadering van verdragspartijen. Daarnaast is in 2015 een start gemaakt met een discussie over de toekomstige omvang van het Strafhof. Deze discussie past bij de ontwikkeling van het Strafhof richting »volwassenheid« en sluit aan bij naderende verhuizing van het Strafhof naar de permanente huisvesting op het terrein van de voormalige Alexanderkazerne.

2. Versterking Strafhof

2.1. Universaliteit

Slachtoffers van internationale misdrijven waar dan ook ter wereld verdienen gerechtigheid, maar op dit moment komt het nog veel te vaak voor dat de verantwoordelijken voor deze misdrijven onbestraft blijven. Om straffeloosheid te bestrijden is het van belang dat alle landen toetreden tot het Statuut van Rome. Het kabinet merkt op dat toetreding van landen in recente jaren afneemt. Om die reden blijft het kabinet zich inzetten voor universaliteit.

De Palestijnse toetreding tot het Statuut van Rome in januari dit jaar brengt het aantal verdragspartijen op 123. De Kamer is bekend met de beoordeling van het kabinet van de Palestijnse toetreding (zie beantwoording Kamervragen 15 april 2015, Aangangsel Handelingen II 2014/15, nr. 1980). Nadat Oekraïne in april 2014 de rechtsmacht van het Strafhof accepteerde over de periode van 21 november 2013 tot 22 februari 2014 (Maidan demonstraties) heeft Nederland zijn inzet op (volledige) toetreding van Oekraïne tot het Statuut van Rome versterkt. Nederland ondersteunde bijvoorbeeld via *Parliamentarians for Global Action* (PGA) een seminar met Oekraïense parlementariërs in juni 2015 waarin informatie werd verschaft over de gevolgen van toetreding. In september accepteerde Oekraïne opnieuw de rechtsmacht van het Strafhof, dit maal vanaf 20 februari 2014 (zonder einddatum). Nederland zal zich blijven inzetten voor toetreding van Oekraïne als verdragspartij. In december is PGA uitgenodigd een seminar over toetreding tot het Statuut van Rome te organiseren in het plenaire parlement van Oekraïne, dit wordt door Nederland financieel ondersteund.

In september bracht een delegatie van parlementariërs uit El Salvador een bezoek aan het Strafhof. Nederland ontving hen ook en gaf een toelichting op het Nederlandse beleid ten aanzien van het Strafhof. Vervolgens bracht de delegatie een bezoek aan de Tweede Kamer. Naast El Salvador zijn in Midden-Amerika enkel Jamaica en Haïti nog geen verdragspartij bij het Statuut van Rome.

In EU-verband maakt het Strafhof onderdeel uit van de inzet bij onderhandelingen over samenwerkings- en handelsovereenkomsten. Ook onderneemt de EU elk jaar ruim twintig demarches bij niet-verdragspartijen om

universaliteit van het Statuut van Rome te bevorderen. Daarnaast stelt Nederland dit onderwerp ook aan de orde in bilaterale contacten met verschillende landen en in de *Universal Periodic Review* van de Mensenrechtenraad. Tenslotte ondersteunt Nederland NGO's die actief zijn op het thema van universaliteit.

2.2. Kampala-amendementen

De amendementen op het Statuut van Rome waarover tijdens de herzieningsconferentie van Kampala in 2010 overeenstemming is bereikt, zijn inmiddels door 24 verdragspartijen geratificeerd. De wetsvoorstellen ter goedkeuring en uitvoering van de amendementen door Nederland zijn bij uw Kamer in behandeling. De plenaire behandeling van de wetsvoorstellen heeft op 24 september jl. een aanvang genomen. Het kabinet kijkt uit naar de spoedige voortzetting van de behandeling.

2.3. Complementariteit

Volgens het principe van complementariteit van het Statuut van Rome zijn nationale overheden in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van internationale misdrijven die onder de rechtsmacht van het Strafhof vallen. Het Strafhof functioneert als *court of last resort*, en komt alleen in beeld wanneer landen niet kunnen of willen vervolgen en berechten. Nederland zet zich actief in voor implementatie van dit principe en spoort andere landen aan om hierin eveneens hun verantwoordelijkheid te nemen.

Zo ijvert Nederland voor de totstandkoming van een multilateraal instrument voor wederzijdse rechtshulp in strafzaken en uitlevering voor genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven. De nationale opsporing en vervolging zal middels een dergelijk instrument versterkt kunnen worden. Nederland trekt hierin samen op met Argentinië, België en Slovenië. De Vergadering zal net als vorig jaar worden gebruikt om aandacht te vragen voor het initiatief, onder meer met een *side event* waarin de praktische noodzaak van een dergelijk verdrag wordt toegelicht. Doel is om landen te bewegen formeel steun uit te spreken voor het initiatief door het ondertekenen van een verklaring die oproept tot het starten van verdragsonderhandelingen. Tot nu toe krijgt het initiatief steun van 48 landen, die voor het grootste deel partij bij het Statuut van Rome zijn, en de betrokken landen zullen andere landen blijven aanmoedigen zich aan te sluiten.

2.4. Samenwerking met het Strafhof

Het Strafhof is afhankelijk van de samenwerking met verdragspartijen en andere landen en organisaties om zijn werk uit te voeren. Naast verschillende vormen van verplichte samenwerking is vrijwillige samenwerking op diverse terreinen van even groot belang, onder meer ten aanzien van de hervestiging van getuigen en vrijgesprokenen, de voorlopige invrijheidstelling van verdachten en de tenuitvoerlegging van straffen van veroordeelden. Samenwerking met landen is van groot belang omdat het Strafhof geen grondgebied heeft of autoriteit om opvolging te geven aan de beslissingen van de rechters. Nederland en Senegal faciliteren de discussie over het thema samenwerking binnen de Vergadering. Gedurende de Vergadering zullen landen de mogelijkheid hebben het thema van samenwerking te adresseren in het kader van een plenaire sessie. In oktober 2015 heeft Nederland, net als in de twee voorgaande jaren, samen met Noorwegen en het Strafhof een seminar ondersteund, gericht op de bevordering van samenwerking van verdragspartijen met

het Strafhof. Ditmaal vond het seminar met deelnemers op ministerieel en hoog ambtelijk niveau plaats in Botswana voor landen uit zuidelijk Afrika.

De uitvoering van aanhoudingsbevelen en de overdracht van verdachten naar het Strafhof is één van de meest in het oog springende vormen van samenwerking. In 2015 is gevolg gegeven aan twee openstaande arrestatiebevelen. In februari gaf Dominic Ongwen, bevelhebber in het Verzetsleger van de Heer, zich vrijwillig aan bij de autoriteiten in de Centraal Afrikaanse Republiek. Ongwen wordt verdacht van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid in Oeganda. Daarnaast werd in september de Malinese verdachte Ahmad Al Faqi Al Mahdi overgedragen door de autoriteiten van Niger. Al Mahdi wordt verdacht van oorlogsmisdrijven, waaronder het opzettelijk vernietigen van religieuze gebouwen en historische monumenten.

Aan het aanhoudingsbevel tegen de Soedanese president Omar Hassan Amhad Al-Bashir is ook in 2015 geen uitvoering gegeven. De EU zette haar beleid voort om alleen essentiële contacten te onderhouden met Al-Bashir (en andere verdachten waar een aanhoudingsbevel tegen is uitgevaardigd). Ook onderneemt Nederland in EU-verband actie om landen te stimuleren uitvoering te geven aan het aanhoudingsbevel wanneer Al-Bashir een bezoek brengt aan het betreffende land. Al-Bashir bracht in juni een bezoek aan verdragspartij Zuid-Afrika in het kader van een top van de Afrikaanse Unie. In september bracht hij een bezoek aan China. China is geen verdragspartij, maar gezien de betrokkenheid van de (permanente leden van de) VN Veiligheidsraad bij het voorleggen van de situatie in Darfur aan het Strafhof, is dit een onwenselijke ontwikkeling. Het hoofd van de EU delegatie in Beijing heeft deze kwestie opgebracht bij de Chinese autoriteiten.

Op dit moment staan 12 aanhoudingsbevelen open.

2.5. Multilaterale context

Nederland trekt op het Strafhof dossier zo veel mogelijk gezamenlijk op met andere landen. Binnen de EU is die samenwerking het meest hecht, met coördinatie over de hiervoor genoemde essentiële contacten, demarches, posities en verklaringen. In de AVVN leidde Nederland dit jaar wederom de onderhandelingen over de jaarlijkse resolutie over het Strafhof. De resolutie werd opnieuw aangenomen met consensus met een licht toegenomen aantal cosponsors (AVVN resolutie 69/279). En marge van de ministeriële week eind september nam de Minister van Buitenlandse Zaken deel aan een bijeenkomst van het *Informal Ministerial Network for the ICC*. Dit netwerk bestaat uit ongeveer dertig landen en beoogt politieke steun voor het Strafhof te versterken. Thema dat centraal stond was draagvlak voor het Strafhof en wijze waarop de tot het netwerk behorende ministers zich kunnen inzetten voor versterking van universaliteit.

3. Inzet Nederland tijdens de 14^e Vergadering van verdragspartijen (18–26 november 2015)

Het kabinet streeft naar een vruchtbare Vergadering met een constructieve dialoog met alle verdragspartijen. De Vergadering biedt de mogelijkheid om de samenwerking met het Strafhof en tussen verdragspartijen onderling verder te versterken. De Kamer zal zoals toegezegd (Kamerstuk 28 498 nr. 33) na afloop een verslag ontvangen van de Vergadering.

3.1. Begroting

Tijdens de Vergadering dient de begroting van het Strafhof voor 2016 te worden goedgekeurd. Het Strafhof heeft een voorstel gedaan waarin de begroting met ruim 22 miljoen Euro stijgt ten opzichte van de begroting in 2015 tot ongeveer 153 miljoen Euro (stijging van 17%). Dit is een significante stijging die op veel weerstand stuit bij een ruime meerderheid van de verdragspartijen. Belangrijkste redenen voor de stijging zijn de wederom verder toegenomen werklast van het Strafhof, de kosten die samenhangen met de nieuwbouw en personeelskosten. Het begrotingscomité van de Vergadering van verdragspartijen heeft diverse besparingsmogelijkheden geïdentificeerd en de Vergadering geadviseerd om in te stemmen met een beperktere stijging van de begroting van ongeveer 10 miljoen Euro (stijging van 7%). Gezien het belang een balans te vinden tussen voldoende financiële middelen om uitvoering te geven aan het mandaat van het Strafhof enerzijds en draagkracht van de verdragspartijen anderzijds, acht het kabinet dit een goed startpunt voor besluitvorming over de begroting.

3.2. Plenaire sessie over samenwerking

Nederland en Senegal zullen in hun rol als *co-facilitators* van de discussie over samenwerking met het Strafhof een plenaire sessie over het thema organiseren. Tijdens de thematische discussie staat het onderwerp van vrijwillige bilaterale overeenkomsten met het Strafhof centraal. Deze overeenkomsten, onder andere op het terrein van hervestiging van getuigen en tenuitvoerlegging van straffen, zijn essentieel voor het goede functioneren van het Strafhof.

3.3. Study group on governance en amendementswerkgroep

Om de effectiviteit van het Strafhof te vergroten, doet de zogeheten *study group on governance* aanbevelingen aan de Vergadering en voorstellen voor amendementen op de verschillende procedureregels. De focus in de werkgroep lag dit jaar op drie terreinen: de deelname van slachtoffers, de *Roadmap* om strafrechtelijke procedures van het Internationaal Strafhof te herzien en andere maatregelen om de efficiëntie van het Strafhof te verhogen. De *lessons learnt* werkgroep, waarover eerder al verslag is gedaan, heeft ook dit jaar gewerkt aan het verbeteren van de efficiëntie van de procedures bij het Strafhof. Zo heeft een aantal rechters van het Strafhof een *Pre-Trial Practice Manual* opgesteld, waarin de ervaring die de afgelopen 12 jaar in de *Pre-Trial Chamber* is opgedaan, is verwerkt. Nederland steunt deze voorstellen die het Strafhof helpen efficiënter te werken.

Noorwegen heeft in de amendementswerkgroep voorgesteld om artikel 124 van het Statuut van Rome te schrappen. Dit artikel creëert de mogelijkheid voor een staat om gedurende een periode van zeven jaar na de inwerkingtreding van het Statuut de rechtsmacht van het Strafhof niet te aanvaarden wanneer een oorlogsmisdrijf is gepleegd door zijn onderdanen of op zijn grondgebied. Nederland steunt het schrappen van dit artikel en ziet dat niet als een belemmering voor toetreding van nieuwe verdragspartijen.

Daarnaast hebben Kenia en Zuid-Afrika verzocht om de toepassing van regel 68 van het Reglement van Proces- en Bewijsregels van het Strafhof (*prior recorded testimonies*; Kenia) en artikelen 97 en 98 van het Statuut van Rome (Overleg en samenwerking bij afstand van immuniteit; Zuid-Afrika) op de agenda van de Vergadering te zetten. Kenia klaagt over toepassing van regel 68 door het Hof in de Ruto zaak en meent dat deze

regel in tegenstelling tot wat eerder zou zijn afgesproken ten onrechte met terugwerkende kracht is toegepast ten nadele van verdachten. Zuid-Afrika wil duidelijkheid over de reikwijdte van de consultaties (artikel 97) en de mate van samenwerking met het Strafhof naar aanleiding van het bezoek van de Soedanese president Al-Bashir aan het land in juni 2015. Zuid-Afrika bestrijdt de inhoudelijke beslissing dat Al-Bashir overgedragen moest worden aan het Strafhof omdat Zuid-Afrika daarmee in strijd met haar internationale verplichtingen zou hebben moeten handelen (artikel 98). Beide kwesties zijn thans aanhangig in zaken voor het Strafhof.

Nederland acht het onwenselijk dat op de Vergadering onderwerpen worden geagendeerd die aanhangig zijn in rechtszaken bij het Strafhof. Het zou de rechterlijke onafhankelijkheid van het Strafhof ondermijnen. Desondanks zou het onderwerp consultaties op basis van artikel 97 wel enige verduidelijking kunnen behoeven. Nederland wil zich er voor inzetten om mogelijk na afronding van de procedure voor het Strafhof dit onderwerp in een van de werkgroepen van de Vergadering te agenderen.

3.4. Verkiezingen

Tijdens de Vergadering wordt een nieuw Adviescomité voor Nominaties dat adviseert over rechterskandidaturen verkozen. Daarnaast worden enkele nieuwe leden voor het bestuur van het *Trust Fund for Victims* en een lid voor het begrotingscomité verkozen.

4. Rol van NL als gastland

4.1. Nieuwbouw

De permanente huisvesting van het Strafhof aan de Waalsdorperweg in Den Haag is zo goed als gereed. In oktober is het pand aan het Strafhof opgeleverd. Naar verwachting zal het Strafhof in de eerste weken van december zijn intrek nemen in de nieuwbouw. De officiële opening vindt in het voorjaar van 2016 plaats. Nederland is als gastland voornemens tijdens de opening een kunstwerk te onthullen dat aan het Strafhof wordt geschonken. Het betreft een werk van de kunstenaar Navid Nuur getiteld «The Gift» dat een prominente plaats zal innemen op de plaza nabij de entree van het Strafhof gebouw.

4.2. Overige zaken

Verschillende overheidsonderdelen, evenals Nederlandse ambassades in het buitenland, bieden op grond van het zetelverdrag actief operationele ondersteuning aan het Strafhof. Met de toenemende werklast van het Strafhof neemt de ondersteuning bij onder meer binnenkomst, transport en vertrek van verdachten en getuigen toe.

Daarnaast stelt Nederland jaarlijks kosteloos een bepaalde hoeveelheid expertise van het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) ter beschikking aan de in Den Haag gevestigde hoven en tribunalen waaronder het Strafhof. Ook steunde Nederland in zijn rol als gastland het Strafhof dit jaar door de hervatte zitting van de 13^e Vergadering van verdragspartijen ter verkiezing van een rechter te faciliteren op het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

5. Regionale thema's en situatielanden

5.1. Positie van het Strafhof in Afrika

De meeste kritiek op het Strafhof blijft uit de Afrikaanse regio komen. Het is de regio waarvan de meeste staten partij zijn bij het Statuut van Rome en die onderwerp is van diverse onderzoeken van de Aanklager. De sentimenten hangen samen met twee aspecten: op de eerste plaats de negatieve beeldvorming rond het Strafhof dat het zich enkel op Afrikaanse verdachten lijkt te richten en op de tweede plaats de gevoeligheid op het Afrikaanse continent ten aanzien van afwezigheid van immuniteit voor staatshoofden.

De reis van de Soedanese president al-Bashir naar verdragspartij Zuid-Afrika in juni 2015 bevestigde dat aandacht nodig blijft voor de steun van Afrikaanse landen voor het Strafhof. Het bezoek legde scherpe tegenstellingen bloot tussen voorstanders van «Afrikaanse solidariteit» en de krachten die het belang van rechtspraak en het bestrijden van straffeloosheid voor laten gaan.

Nederland zet in op het versterken van complementariteit, het bevorderen van bilaterale samenwerkingsovereenkomsten met het Strafhof en het nuanceren van de beeldvorming. De inzet richt zich op het aangaan van een dialoog, enerzijds met kritische landen en anderzijds met landen die zich uitspreken voor het Strafhof. In 2015 is over het onderwerp gesproken met onder anderen de Minister van Justitie van de Centraal-Afrikaanse Republiek, de Minister van Buitenlandse Zaken van Rwanda, de Minister van Justitie van Senegal en de autoriteiten in Botswana. Het wegnemen van de negatieve houding van Afrikaanse staten behoeft onverminderde aandacht.

5.2. Situatielanden en voorbereidende onderzoeken

Op dit moment zijn 9 situaties in 8 verschillende landen onderwerp van onderzoek door het Strafhof. Het betreft situaties in de Centraal-Afrikaanse Republiek (CAR), de Democratische Republiek Congo (DRC), Ivoorkust, Kenia, Libië, Mali, Oeganda en Soedan. In oktober 2015 heeft de Aanklager daarnaast de Pre-Trial Chamber autorisatie gevraagd om een strafrechtelijk onderzoek te starten in Georgië naar misdrijven gedurende het gewapende conflict in augustus 2008. Momenteel liggen er 23 zaken bij het Strafhof in verschillende procesfasen; van een uitstaand arrestatiebevel of bevestiging van de aanklachten tot hoger beroep en de afwikkeling van de genoegdoening ten behoeve van de slachtoffers. Ook oefent het Strafhof rechtsmacht uit over misdrijven gericht tegen de rechtspleging in het kader van artikel 70 van het Statuut. In september 2015 is het proces tegen een vijftal verdachten in dit kader geopend. Ook dergelijke processen brengen een extra capaciteitsbelasting met zich mee. Vanuit de rol van verdragspartij, alsook de rol van gastland, is het niet passend deze zaken inhoudelijk te bespreken.

Naast de strafrechtelijke onderzoeken in hierboven genoemde situatielanden, analyseert het Strafhof situaties in Afghanistan, Colombia, Guinee, Irak, Nigeria, Oekraïne en, sinds begin dit jaar, de Palestijnse Gebieden. Ingevolge het complementariteitsbeginsel zal de Aanklager in eerste instantie nagaan of de zaken afdoende op nationaal niveau worden onderzocht en eventueel vervolgd. Enkel indien dat niet afdoende gebeurt, zal het Strafhof een rol kunnen spelen ten aanzien van de eventuele vervolging van de hoofdverantwoordelijken.

De Aanklager van het Strafhof volgt de ontwikkelingen in deze landen en gebieden nauwgezet. De Aanklager heeft het voorbereidend onderzoek in

Honduras, gestart in november 2010, in oktober 2015 afgerond. De Aanklager concludeerde dat uit het onderzoek wel is gebleken dat er mensenrechtenschendingen hebben plaatsgevonden in Honduras in de onderzochte periode, maar dat deze mensenrechtenschendingen niet zodanig waren dat zij onder de strenge definitie van misdrijven tegen de menselijkheid vallen, en dus niet binnen de rechtsmacht van het Strafhof.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur