

Vergaderjaar 2016–2017

28 498

Het Internationaal Strafhof

Nr. 38

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2016

De Vergadering van verdragspartijen (hierna: Vergadering) van het Internationaal Strafhof (hierna: Strafhof) heeft dit najaar zitting van 16 tot en met 24 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 toekomen¹.

1. Inleiding

Het Strafhof nadert zijn 15-jarig bestaan en heeft onmiskenbaar zijn relevantie voor de bestrijding van straffeloosheid bij internationale misdrijven bewezen. Dit wordt onderstreept door de recente veroordeling door het Strafhof van Ahmad al-Faqi al-Mahdi voor het vernietigen van cultureel, religieus en historisch erfgoed. Ook is dit jaar de Congolese krijgshoofd Jean-Pierre Bemba tot achttien jaar celstraf veroordeeld wegens oorlogsmisdaden en voor belemmering van de rechtspleging. In oktober 2016 verwees verdragspartij Gabon nog vrijwillig een situatie door naar het Strafhof. En ook al stuit een doorverwijzing van de situatie in Syrië naar het Strafhof op een blokkade in de VN-Veiligheidsraad, de oproep van een grote groep landen om de situatie in Syrië door te verwijzen naar het Strafhof illustreert de noodzaak van een permanent, internationaal hof dat als vangnet dient wanneer er geen uitzicht is op gerechtigheid op nationaal niveau.

2. Terugtrekking verdragspartijen

Onlangs hebben Burundi, Zuid-Afrika en Gambia het Statuut van Rome opgezegd. Alle drie dienden zij een notificatie van terugtrekking in bij de Secretaris-Generaal van de VN. Een jaar na deze indiening komt het

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

lidmaatschap ten einde. Deze ontwikkelingen zijn zeer zorgwekkend. Het is van belang om in dialoog met deze landen te blijven over hun beslissing. Dit is ook belangrijk om andere kritische landen aan boord te houden.

Naar aanleiding van de terugtrekking van Zuid-Afrika, Burundi en Gambia heeft direct contact plaatsgevonden met gelijkgezinde landen, het Strafhof en de Senegalese Voorzitter van de Vergadering van Verdragspartijen. Na terugtrekking van Zuid-Afrika (en Burundi) heeft Nederland binnen de EU het initiatief genomen voor een gezamenlijke EU-verklaring en een spoedoverleg belegd in Den Haag met gelijkgezinde landen, uit alle regio's van de wereld waaronder ook Afrikaanse landen.

Nederland zet in aanloop naar en tijdens de Vergadering actief de dialoog met de kritische landen voort. Dit zullen we zoveel mogelijk doen in EU- en VN-verband, samen met ngo's en vooral samen met de (Afrikaanse) landen die het Hof gunstig gezind zijn. En marge van de Vergadering organiseert Nederland een ministeriële bijeenkomst voor voornamelijk ministers uit Afrikaanse verdragspartijen. Ook zullen diverse bilaterale overleggen met deze landen plaatsvinden.

Voorgenoemde ontwikkelingen volgen na enkele jaren van aanhoudende kritiek van een aantal Afrikaanse landen op het Strafhof. Deze richt zich onder meer op de afwezigheid van enkele grootmachten als verdragspartij bij het Strafhof. Ook de negatieve beeldvorming dat het Strafhof zich enkel op Afrikaanse landen lijkt te richten en de gevoeligheid op het Afrikaanse continent ten aanzien van afwezigheid van immuniteit voor staatshoofden vormen belangrijke kritiekpunten. Hierbij dient te worden aangetekend dat van de negen lopende strafrechtelijke onderzoeken in Afrikaanse landen er vijf zijn geïnitieerd na doorverwijzing van de betreffende verdragspartijen zelf. Gedurende 2016 vormde het Strafhof een belangrijk gespreksonderwerp tijdens de Afrikaanse Unie-toppen. Een speciaal opgericht ministerieel comité formuleerde een set eisen waar de Vergadering mee in moet stemmen om massale terugtrekking van Afrikaanse landen uit het Strafhof te voorkomen. Naar verluidt hebben diverse Afrikaanse verdragspartijen zich hier tijdens de AU-top in juli 2016 tegen verzet. Toch blijft deze ontwikkeling zorgelijk. Het gesprek met Afrikaanse landen over hun bezwaren zal dan ook tijdens de aankomende Vergadering centraal staan, zeker nu enkele van hen het verdrag hebben opgezegd.

Overigens lijkt van een massale, gecoördineerde terugtrekking geen sprake te zijn. De landen die het Statuut van Rome hebben opgezegd nemen verschillende posities in en kunnen niet over één kam worden geschoren. De Afrikaanse regionale groep is met meer dan 30 Verdragspartijen nog altijd de grootste regionale groep bij het Statuut van Rome en omvat ook een aantal uitgesproken voorstanders van het Strafhof. Het is nu belangrijk om als internationale gemeenschap in een dialoog te blijven met een aantal Afrikaanse landen en tegelijk initiatieven te ontplooiën die het draagvlak voor het Strafhof in Afrika kunnen versterken.

Het staat wat Nederland betreft buiten kijf dat aan de basisprincipes van het Statuut van Rome niet mag worden getoerd.

3. Versterking Strafhof

3.1. Universaliteit

Wereldwijd geniet het Strafhof nog altijd brede steun. In maart 2016 trad El Salvador toe tot het Statuut van Rome waarmee het aantal verdragspartijen op 124 komt. Wel is de laatste jaren de snelheid waarmee landen toetreden sterk afgenomen. Ruim een derde van alle landen is nog altijd geen verdragspartij bij het Statuut van Rome. Met name de afwezigheid van drie permanente leden van de VN-Veiligheidsraad is zorgwekkend gezien de bevoegdheid van de Veiligheidsraad om situaties door te verwijzen naar het Strafhof. Deze landen hebben een bepalende stem in het al dan niet doorverwijzen van situaties, zoals Syrië. Met name vanuit Afrika klinkt onvrede over de dubbele standaard die lijkt te bestaan: deze landen beslissen over doorverwijzing van situaties waar dan ook ter wereld, maar vallen zelf buiten de rechtsmacht van het Strafhof.

3.2. Samenwerking met het Strafhof en complementariteit

Het Strafhof is afhankelijk van de medewerking van verdragspartijen om zijn mandaat uit te voeren. Eén van de meest in het oog springende vormen van samenwerking betreft de uitvoering van aanhoudingsbevelen en de overdracht van verdachten naar het Strafhof. In 2016 werd geen opvolging gegeven aan de dertien uitstaande aanhoudingsbevelen. De Soedanese president Al-Bashir bracht ook dit jaar weer bezoeken aan verdragspartijen zonder gearresteerd en uitgeleverd te worden. De EU zette haar beleid voort om alleen essentiële contacten te onderhouden met Al-Bashir. Ook demarcheerde de EU diverse malen om landen te stimuleren uitvoering te geven aan het aanhoudingsbevel wanneer Al-Bashir een bezoek bracht aan het betreffende land.

Volgens het principe van complementariteit functioneert het Strafhof als *court of last resort*, en komt het 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, bijvoorbeeld door het organiseren van de eerste *EU Day Against Impunity*, waarbij aandacht wordt gevraagd voor de bestrijding van straffeloosheid van personen die zich schuldig maken aan internationale misdrijven. Nederland blijft daarnaast ijveren voor een nieuw multilateraal verdrag inzake rechtshulp en uitlevering bij internationale misdrijven om zo de nationale capaciteit van staten om deze misdrijven te onderzoeken en vervolgen te versterken. Het aantal steunende landen groeit geleidelijk en momenteel worden de eerste voorbereidingen getroffen om verdragsonderhandelingen te starten.

3.3. Kampala-amendementen

Na intensieve onderhandelingen werd in 2010 besloten de rechtsmacht van het Strafhof uit te breiden met een aantal oorlogsmisdrijven, waaronder het gebruik van gif tijdens niet-internationaal gewapend conflict, en werd invulling gegeven aan de tot nu toe «slapende» rechtsmacht over het misdrijf agressie. Dit misdrijf wordt gezien als een van de meest ernstige internationale misdrijven. Deze uitbreiding van de rechtsmacht van het Strafhof zoals neergelegd in de zogenaamde Kampala-amendementen is dan ook een belangrijke stap voorwaarts in de strijd tegen straffeloosheid voor internationale misdrijven, die bijdraagt aan de ontwikkeling van de internationale rechtsorde. De beide Kamers stemden in 2016 in met de Nederlandse ratificatie van de amendementen. Zoals recent werd bericht (Kamerbrief met Terugkoppeling Ministeriële Week 71ste Algemene Vergadering van de Verenigde

Naties Kamerstuk 26 150, nr. 158) heeft Minister Koenders het Nederlandse instrument ter ratificatie van de Kampala amendementen in september jl. gedeponereerd en daarmee de ratificatie voltooid. In lijn met motie Sjoerdsma (Kamerstuk 33 865, nr. 9) heeft Nederland vervolgens bij de Griffier onderstreept dat, met inachtneming van de onafhankelijkheid van het Strafhof en de Aanklager, prioritering van aandacht voor de huidige drie internationale misdrijven, te weten oorlogsmisdrijven, genocide en misdrijven tegen de menselijkheid, door Nederland van belang wordt geacht.

Met Nederland zijn er 32 landen die de Kampala amendementen inzake het misdrijf agressie hebben geratificeerd. Nu de benodigde 30 ratificaties behaald zijn is het aan de Vergadering van Verdragspartijen van het Strafhof om de laatste stap te zetten richting rechtsmacht over het misdrijf agressie door middel van een activeringsbesluit. Vooral nog lijkt een beslissing over de timing van dit besluit niet genomen te worden tijdens de aankomende Vergadering. Indien dit wel het geval zal zijn zal Nederland zich inzetten voor een snel besluit, bij voorkeur in 2017.

4. Inzet Nederland tijdens de 15^e Vergadering van verdragspartijen (16-24 november 2016)

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 en de zorgen te bespreken naar aanleiding van de recente ontwikkelingen rond terugtrekking van enkele verdragspartijen. De Kamer zal zoals toegezegd (Kamerstuk 28 498, nr. 33) na afloop een verslag ontvangen van de Vergadering.

4.1. Begroting

Tijdens de Vergadering dient de begroting van het Strafhof voor 2017 te worden goedgekeurd. Het Strafhof heeft een voorstel gedaan waarin de begroting met ruim 9 miljoen Euro stijgt ten opzichte van de begroting in 2016 tot ongeveer 147 miljoen Euro (stijging van 7,2%). Belangrijkste reden voor de stijging is, net als in de afgelopen jaren, de verder toegenomen werklast van het Strafhof. 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 137 miljoen Euro (stijging van 5,2%). Het kabinet vindt deze aanbeveling een goed startpunt voor besluitvorming. Het is van 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.

Door de grote toename van zaken is sinds enkele jaren veel capaciteit nodig voor getuigenbescherming. Gedurende de onderhandelingen heeft Nederland gepleit voor een verhoging van de financiële middelen van de *Victims & Witnesses Section*, in lijn met motie Sjoerdsma (Kamerstuk 33 866, nr. 10). De door het Strafhof opgestelde begroting is gebaseerd op de aanname dat in 2017 voor meer dan 110 getuigen en hun naaste familieleden beschermende maatregelen noodzakelijk blijven. Daarnaast worden geschat dat 50 nieuwe aanvragen voor beschermingsmaatregelen zullen volgen. De stijging in de kosten die hiermee gepaard gaan, zijn door het Strafhof begroot en in het begrotingsvoorstel opgenomen. Het begrotingscomité heeft geen bezwaren tegen deze stijging en naar verwachting zal deze begrotingsstijging door de Vergadering goedgekeurd worden.

4.2. Plenaire sessie over samenwerking en side events

Nederland zal in de rol van voorzitter van de werkgroep over samenwerking van statelijke en niet-statale actoren met het Strafhof een plenaire sessie over samenwerking organiseren. Dit jaar zal dit thematische debat zich richten op de bijdrage van internationale, regionale en nationale initiatieven en netwerken aan de vervolging van internationale misdrijven. Daarnaast staat de bijdrage van deze initiatieven en netwerken aan het Strafhof centraal. Hierbij valt concreet te denken aan het regionale *EU Genocide Network* dat Europese opsporingsautoriteiten bijeenbrengt en een belangrijke bijdrage levert aan onderzoek naar en vervolging van internationale misdrijven.

In aanvulling op deze plenaire sessie organiseert en sponsort Nederland diverse side events. Onder meer zal gedurende een event de bovengenoemde lobby voor een multilateraal instrument voor wederzijdse rechtshulp en uitlevering voor genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven onder de aandacht worden gebracht.

4.3. Besluitvorming over amendementsvoorstellen en procedureregels

Om de effectiviteit van het Strafhof te vergroten, doet de zogeheten *study group on governance* aanbevelingen aan de Vergadering en voorstellen voor amendementen op het Statuut van Rome en de verschillende procedureregels. De focus in de werkgroep lag dit jaar op twee onderwerpen. Ten eerste hebben de rechters van het Strafhof in februari van dit jaar met onmiddellijke ingang regel 165 van het Reglement van Proce- en Bewijsregels gewijzigd en voorlopig aangenomen. De Vergadering is primair verantwoordelijk voor het opstellen en wijzigen van deze regels, maar de rechters hebben deze bevoegdheid ook indien sprake is van een urgente noodzaak om in een bepaalde situatie te voorzien.

Met de wijziging wordt het aantal rechters dat betrokken is bij zogenaamde *contempt of court*-zaken verminderd van 3 naar 1 voor de *Pre-trial* en *Trial* fases, en van 5 naar 3 rechters voor de beroepsfase. Volgens de rechters was deze onmiddellijke aanpassing noodzakelijk met het oog op de grote bestaande druk op het rechterlijk apparaat van het Strafhof. Tijdens de komende Vergadering zullen de verdragspartijen een beslissing moeten nemen over de gewijzigde regel 165. Nederland steunt de wijziging die het mogelijk maakt efficiënter om te gaan met de beschikbare middelen van het Strafhof.

Het tweede onderwerp borduurt voort op de discussie van vorig jaar toen Zuid-Afrika duidelijkheid vroeg over de reikwijdte van de consultatieprocedure met het Strafhof (artikel 97 Statuut van Rome) indien een verdragspartij obstakels ondervindt bij uitvoering van een samenwerkingsverzoek van het Hof. Aanleiding was het niet arresteren en overdragen van de Soedanese president al-Bashir toen hij in juni 2015 een bezoek bracht aan Zuid-Afrika. Zuid-Afrika had geconsulteerd met het Internationaal Strafhof omdat het van mening was dat het niet aan het aanhoudingsbevel van het Internationaal Strafhof kon voldoen. Vervolgens was Zuid-Afrika niet tevreden over de wijze waarop die consultaties door het Strafhof eenzijdig werden beëindigd. Naar aanleiding hiervan is een werkgroep opgericht waarin artikel 97 consultaties verder besproken worden en wordt gezien of er noodzaak is om nadere regels over de toepassing van dit artikel op te stellen. Nederland werkt als gastland op vele gebieden samen met het Hof en hecht daarom aan een flexibele benadering van de consultatieprocedure. Eventuele aanvullende regels dienen die flexibiliteit te behouden. Daarnaast hecht Nederland aan betrokkenheid van het Hof bij de discussie over aanvullende regels zodat niet alleen de belangen van verdragspartijen, maar ook

van het Strafhof gewaarborgd zijn. Nederland zal dan ook de positie van het Hof tijdens de discussie nauwlettend volgen. Ondanks de opzegging van het Statuut van Rome door Zuid-Afrika, hebben de verdragspartijen besloten om door te gaan met het werk van de werkgroep over artikel 97, omdat de kwestie niet alleen van belang is voor Zuid-Afrika, maar ook voor de andere verdragspartijen.

5. Rol van NL als gastland

5.1. Maatschappelijk middenveld ter ondersteuning van het Strafhof

Begin 2016 werd bekend dat een aantal organisaties uit het maatschappelijk middenveld bedreigd en geïntimideerd werd bij hun werk ter ondersteuning van het Strafhof. In één geval leidde dit tot een aangifte en daaropvolgend een strafrechtelijk onderzoek. Bedreiging en intimidatie van medewerkers van deze organisaties is onacceptabel. Nederland hecht grote waarde aan hun werk ter ondersteuning van het Strafhof. De voorgenoemde casus vormde aanleiding om een consultatiemechanisme, genoemd in het zetelverdrag van het Strafhof, te activeren. Het is de bedoeling dat het gastland, het Strafhof en deze organisaties met regelmaat bijeen komen om informatie uit te wisselen. Daarnaast zijn diverse maatregelen genomen om de organisaties ondersteuning te bieden op het terrein van persoonlijke en digitale beveiliging. Nadere maatregelen worden onderzocht. Deze organisaties kunnen op Nederland rekenen en de dialoog over dit onderwerp blijft gaande.

5.2. Nieuwbouw

Nadat het Strafhof in december 2015 intrek heeft genomen in de permanente huisvesting aan de Waalsdorperweg werd het gebouw op 19 april jl. officieel geopend. Bij deze feestelijke opening spraken onder andere de Secretaris-Generaal van de VN Ban Ki-moon en de Minister van Buitenlandse Zaken, waarna Zijne Majesteit de Koning de officiële openingshandeling uitvoerde. Ook werd het door Nederland als gastland geschonken kunstwerk «The Gift» onthuld. De nieuwe huisvesting onderstreept dat het Hof, hoewel nu onderwerp van kritiek, niettemin een permanent karakter heeft en klaar is voor de toekomst.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

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