

Vergaderjaar 2020–2021

28 498

Het Internationaal Strafhof

Nr. 47

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2020

Van 14 tot en met 18 december a.s. vindt in Den Haag en New York de jaarlijkse Vergadering van verdragspartijen van het Statuut van Rome plaats. Via deze brief informeert het kabinet u over de Nederlandse inzet tijdens deze Vergadering, die in belangrijke mate in het teken staat van de noodzakelijke versterking van het Strafhof. Ook wordt in deze brief een kort overzicht gegeven van recente onderzoeken van de Aanklager en uitspraken van het Hof.

Na afloop van de Vergadering zult u per brief worden geïnformeerd over de belangrijkste uitkomsten.

Covid-19

Vanwege Covid-19 zal de Vergadering van verdragspartijen dit jaar zowel in Den Haag als in New York plaatsvinden. Het inhoudelijke deel zal deels digitaal en deels in persoon in Den Haag plaatsvinden. De verkiezingen van zes nieuwe rechters en de verkiezing van de nieuwe aanklager zullen plaatsvinden in New York. Ook de rest van de agenda van de Vergadering zal er dit jaar anders uitzien. Zo gaat het gangbare algemene debat niet door en zullen de meeste rapporten en onderhandelingen reeds afgerond zijn voorafgaand aan de Vergadering. Ook zal er minder ruimte zijn voor discussies en bijeenkomsten georganiseerd door het maatschappelijk middenveld. Het afgelopen jaar zag er door Covid-19 tevens anders uit dan gebruikelijk voor het Hof, nu vooral de verdragspartijen na maart veel minder bij elkaar kwamen. De lopende rechtszaken van het Hof hebben nauwelijks vertraging opgelopen door Covid-19.

Versterking van het Strafhof

Het kabinet hecht grote waarde aan de bevordering van de internationale rechtsorde. Verantwoording afleggen (*accountability*) voor internationale misdrijven en het bestrijden van straffeloosheid zijn belangrijke priori-

teiten van het Nederlandse buitenland- en mensenrechtenbeleid. Het Internationaal Strafhof is een essentiële organisatie in de strijd tegen straffeloosheid en de belichaming van het idee dat de vervolging van de meest ernstige misdrijven een gedeelde verantwoordelijkheid is van de gehele internationale gemeenschap en dat deze niet onbestraft mogen blijven.

De Vergadering besloot vorig jaar tot de instelling van een onafhankelijke evaluatie (*Independent Expert Review*) van het functioneren van het Internationaal Strafhof. Hierbij hebben drie panels van experts gekeken naar de *governance* van het Strafhof, organisatie en verloop van de rechtspraak en de organisatie van het werk van de Aanklager.

Op 30 september jl. publiceerde het *Independent Expert Review* team een eindrapport met 384 aanbevelingen voor het beter functioneren van het Strafhof. Deze aanbevelingen betreffen o.a. de verhoudingen tussen het kantoor van de aanklager, rechters en de Griffie; personeelsaangelegenheden en organisatie; de efficiënte van de rechterlijke procedures en het werk van de aanklager; de positie van slachtoffers in de procedures; de rol van toezichhouders; en het interne werkklimaat inclusief pesten en seksuele intimidatie.

Deze Vergadering ligt een resolutie voor over de opvolging en implementatie van deze aanbevelingen. Daarin wordt door Nederland gepleit voor de oprichting van een apart mechanisme dat toeziet op de planning, coördinatie en monitoring van de 384 aanbevelingen van de onafhankelijke experts. Het kabinet zal bevorderen dat het mechanisme voldoende slagkracht krijgt en voor voldoende vaart in de implementatie van dit hervormingsproces zorgt.

Sancties

In lijn met de dreiging van de Verenigde Staten om «*all means necessary*» te zullen inzetten als het Internationaal Strafhof verder onderzoek zou doen naar de situatie in Afghanistan, heeft de VS op 2 september jl. de aanklager van het Strafhof en een afdelingshoofd van het kantoor van de aanklager op de sanctielijst geplaatst. De sancties zijn het gevolg van de op 11 juni jl. gepubliceerde *Executive Order* die de mogelijkheid creëerde om sancties op te leggen aan personeel van het Strafhof. Ook werden er nieuwe visa-restricties aangekondigd, tegen een onbekend aantal personen.

Het kabinet heeft de Verenigde Staten meermaals laten weten de sancties verontrustend en betreuenswaardig te vinden. Nederland is zeer teleurgesteld dat de VS deze stap heeft doorgezet, ondanks onze oproep, en die van de bredere internationale gemeenschap, om dit niet te doen. Het Internationaal Strafhof moet geheel onafhankelijk, veilig en naar behoren zijn mandaat kunnen uitvoeren om straffeloosheid te bestrijden. Daarom heeft het kabinet de afgelopen maanden verschillende stappen genomen om er voor te zorgen dat het Hof zijn werk kan blijven doen. Hierbij is nauw contact gehouden met het Strafhof om te bezien wat zij nodig hebben om te kunnen blijven functioneren. Het kabinet heeft met banken besproken welke gevolgen mogelijke maatregelen zouden kunnen hebben en heeft hierbij onderstreept hoeveel waarde Nederland hecht aan het werk van het Strafhof. De sancties en de bescherming van het Strafhof zijn tevens in Europees verband besproken, en Nederland is met de Europese Commissie in gesprek gegaan over de mogelijke toevoeging van de sancties aan de Antiboycotverordening van de EU. Op 18 november jl. heeft Minister Blok samen met zijn counterparts uit België en Luxemburg in een opinieartikel in *Politico* de Biden-administratie

opgeroepen zo snel mogelijk de *executive order* tegen het Strafhof in te trekken. Tijdens de Vergadering zullen de verdragspartijen waarschijnlijk hun zorgen uiten over de sancties via een resolutie.

Verkiezingen

Nieuwe aanklager

De termijn van de huidige aanklager, Fatou Bensouda, loopt in juni 2021 af. De nieuwe aanklager wordt idealiter met consensus voorgedragen voor verkiezing voor een termijn van 9 jaar. Het Bureau van het Strafhof, waarvan Nederland deel uit maakt, stelde vorig jaar een selectiecomité in om, via een *longlist*, tot een *shortlist* van kandidaten te komen.

Het is echter niet gelukt consensus te bereiken over de shortlist. Op 11 november is daarom door het Bureau besloten de shortlist uit te breiden met geïnteresseerde kandidaten van de eerdere longlist. Op korte termijn vinden hoorzittingen plaats met deze kandidaten. Het naar voren schuiven van een groter aantal kandidaten bemoeilijkt de kans op consensus. Indien dit proces faalt, zullen landen hun eigen kandidaten nomineren en bestaat er de mogelijkheid dat er toch gestemd zal gaan worden. Mogelijk vindt daarom vroeg in 2021 een verlengde sessie van de Vergadering plaats om de nieuwe aanklager te kiezen.

Nieuwe rechters

Tijdens deze Vergadering kiezen de verdragspartijen tevens zes, van de in totaal achttien, nieuwe rechters. Voor een goede balans tussen rechters uit verschillende regio's en met verschillende professionele achtergronden geldt een aantal verplichte criteria betreffende onder meer gender, geografische herkomst en A/B lijst (judiciële dan wel academische en/of diplomatieke achtergrond).

Nederland hecht grote waarde aan het aanstellen van de sterkst mogelijke rechters op basis van hun inhoudelijke kwaliteiten. Nederland voerde daarom individuele gesprekken met bijna alle 19 kandidaten. De Permanente Vertegenwoordiger van Nederland voor het Strafhof zat daarnaast de openbare hoorzittingen voor waarin Staten en maatschappelijke organisaties de kandidaten konden bevragen.

Amendementen van het Statuut van Rome

Tijdens de Vergadering van verdragspartijen van 2019 is een amendement op Artikel 8 van het Statuut aanvaard waarbij de strafbaarstelling van uithongering van burgerbevolkingen tijdens gewapende conflicten werd uitgebreid tot niet-internationale gewapende conflicten. Voor deze wijziging van artikel 8 van het Statuut was geen wijziging van Nederlandse wetgeving nodig omdat strafbaarstelling van uithongering van burgers door het belemmeren van humanitaire hulp in een niet-internationaal gewapend conflict namelijk reeds in 2018 is opgenomen in de Wet Internationale Misdrijven (WIM), naar aanleiding van de motie van het lid Sjoerdsma uit 2015 (Kamerstuk 32 605, nr. 159). Nu het parlement op basis van de stilzwijgende goedkeuringsprocedure heeft ingestemd met het amendement van Artikel 8 van het Statuut, zal de regering dit op korte termijn bekrachtigen. De wijziging van artikel 8 zal, evenals het Statuut, voor het gehele Koninkrijk worden goedgekeurd.

Begroting

Tijdens de Vergadering dient tevens de begroting van het Strafhof voor 2021 te worden goedgekeurd. Nederland vindt het belangrijk dat het Strafhof voldoende financiële middelen heeft om uitvoering te geven aan zijn mandaat en zet zich daarom actief in voor een toereikende begroting. Dit jaar is er, gelet op de uitzonderlijke situatie waarvoor het Hof zich gesteld ziet door Covid-19, de sancties tegen het Hof en liquiditeitsproblemen, al vroeg overeenstemming bereikt over de begroting. Het Hof had een kleinere begroting dan vorig jaar voorgesteld, en de verdragspartijen zijn akkoord gegaan met het advies van de *Committee on Budget and Finance* om nog een aantal kleine aanvullende bezuinigingen door te voeren. Over de resolutietekst zal nog wel verder onderhandeld worden voordat deze aangenomen zal worden door de Vergadering.

Het Hof heeft, net als vorig jaar in mindere mate, een groot tekort aan liquide middelen. Verschillende landen hebben grote schulden bij het Hof en betalen hun contributie niet of maar deels. Vooral een aantal grote landen die relatief veel bijdragen aan de begroting van het Strafhof, zoals Brazilië, zijn hierbij van grote invloed. Het Hof stuit op grote problemen nu het geld aan het einde van het jaar opdraakt. Normaal gesproken heeft het Hof hier in een verkiezingsjaar minder last van, aangezien landen die niet betalen hun stemrecht tijdens de Vergadering mogelijk verliezen, maar dit jaar zijn de problemen, mede door Covid, aanzienlijk. Nederland heeft daarom een deel van de contributie van 2021 al vooruit betaald, en zal na aanname van de begroting zo snel mogelijk de resterende jaarlijkse verdragscontributie betalen.

Recente onderzoeken van de Aanklager en uitspraken van het Hof

Afghanistan

De Kamer van beroep van het Internationaal Strafhof heeft 5 maart jl. een officieel onderzoek naar internationale misdrijven in of met betrekking tot Afghanistan geautoriseerd. Hiermee draaide het de beslissing van de Kamer van vooronderzoek van 12 april 2019 terug, die de aanvraag van de aanklager afwees en een dergelijk onderzoek «niet in het belang van gerechtigheid» achtte. Het onderzoek richt zich op mogelijke internationale misdrijven gepleegd door de Afghaanse veiligheidstroepen, de Taliban en Amerikaanse troepen en leden van de CIA. De Afghanen hebben op 15 april een verzoek ingediend bij de aanklager waarin zij aangeven het onderzoek graag zelf te willen uitvoeren, waarna ze in juni informatie over nationale zaken bij de aanklager hebben aangeleverd. De kamer van vooronderzoek dient op basis hiervan nog te beslissen of het onderzoek van de aanklager doorgang kan vinden of geheel of gedeeltelijk terugverwezen dient te worden naar de Afghaanse nationale autoriteiten.

Soedan

Op 9 juni jl. is de Soedanese verdachte Ali Kushayb aangekomen bij het Strafhof, nadat hij in de Centraal Afrikaanse Republiek was aangehouden. Hij wordt door het Strafhof verdacht van het plegen van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid in Darfur in een periode tussen 2003 en 2004. Hij was commandant van Janjaweed-milities, die tijdens het conflict in Darfur de Soedanese regering steunden in de strijd tegen rebelligroeperingen. De arrestatie en overdracht naar het ICC van Ali Kushayb is een belangrijk succes binnen het onderzoek van het Strafhof naar Darfur. De situatie is in 2005 door de Veiligheidsraad doorverwezen naar het Hof. Sindsdien zijn er 5 arrestatiebevelen

uitgevaardigd, waaronder tegen oud-president Al-Bashir, die tot afgelopen juni allen nog open stonden.

Hier opvolgend bracht aanklager Bensouda in oktober een historisch bezoek aan Khartoem, op uitnodiging van de Soedanese transitieregering. Tijdens het bezoek heeft Bensouda intensieve gesprekken gevoerd met de regering, het maatschappelijk middenveld en slachtoffers en heeft zij de EU-Ambassadeurs ontmoet. Sinds het aftreden van Al-Bashir is er sprake van toenadering tussen de Soedanese autoriteiten en het Strafhof, waarover Nederland verschillende gesprekken heeft gevoerd met het Strafhof en de Soedanese transitieregering. Binnen de transitieregering zijn het vooral de militairen die overgehaald dienen te worden om verdere samenwerking met het Strafhof te bewerkstelligen. Een bezoek van Bensouda aan Darfur, gepland voor 11 november, werd op het laatste moment afgezegd aangezien Soedan aangaf dat er intern nog verder gesproken moest worden voordat het bezoek zou kunnen plaatsvinden. Het kabinet zal het belang van verdere samenwerking met het Strafhof in EU verband en bilateraal bij de transitieregering van Soedan blijven onderstrepen.

Verenigd Koninkrijk/Irak

De aanklager heeft op 9 december jl. bekend gemaakt het vooronderzoek naar misdrijven gepleegd door het Verenigd Koninkrijk in Irak af te sluiten en geen formeel onderzoek naar de situatie te openen. Hoewel de aanklager aangeeft dat er een redelijke basis bestaat om te geloven dat leden van de Britse krijgsmacht oorlogsmisdrijven hebben gepleegd in Irak, stelt de aanklager dat ze de claim dat de Britten deze misdrijven zelf onvoldoende onderzocht hebben en hierbij de verdachten hebben afgeschermd van vervolging onvoldoende kon bewijzen. De beslissing zou kunnen worden herzien in het geval van nieuwe feiten of bewijs.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus