

Vergaderjaar 2023–2024

28 498

Het Internationaal Strafhof

Nr. 52

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2023

Van 4 tot en met 14 december a.s. zal in New York de jaarlijkse Vergadering van verdragspartijen bij het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof plaatsvinden. Middels deze brief informeert het kabinet u over de Nederlandse inzet tijdens deze Vergadering, die in belangrijke mate in het teken zal staan van de verkiezing van zes nieuwe rechters, het vaststellen van de begroting voor 2024 en de zorgen over de veiligheid van het Strafhof. Ook wordt in deze brief een kort overzicht gegeven van de recente onderzoeken van de Aanklager en de uitspraken van het Hof.

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

Inleiding

Het kabinet hecht grote waarde aan de handhaving en de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde, conform de in artikel 90 van de Grondwet neergelegde opdracht. Het bestrijden van straffeloosheid voor internationale misdrijven en het bijdragen aan goed functionerende internationale hoven en tribunalen die de daders van dergelijke misdrijven aansprakelijk kunnen stellen zijn belangrijke prioriteiten van het Nederlandse buitenland- en mensenrechtenbeleid, zoals ook neergelegd in de beleidsnota Mensenrechten, Democratie en Internationale Rechtsorde. Het Internationaal Strafhof is een cruciale organisatie in deze strijd tegen straffeloosheid. Het is de belichaming van het idee dat de meest ernstige internationale misdrijven – zoals genocide, oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid – niet onbestraft mogen blijven en dat het opsporen en vervolgen van deze misdrijven een gedeelde verantwoordelijkheid is van de gehele internationale gemeenschap.

Het afgelopen jaar stond voor het Strafhof in het teken van de 25^e verjaardag van het Statuut van Rome. Deze verjaardag werd gevierd met

bijeenkomsten in onder meer Rome, Den Haag, New York en Syracuse. Nederland heeft actieve bijdragen geleverd aan deze bijeenkomsten, onder meer door het organiseren van een tentoonstelling in Den Haag onder de titel «*Common bonds: From the Rome Conference to today*». Het kabinet is verheugd te constateren dat het aantal verdragspartijen sinds de inwerkingtreding van het Statuut op 1 juli 2002 is toegenomen van 60 naar 123. Door de ratificatie van het Statuut door Armenië op 14 november jl. zal Armenië op 1 februari 2024 de 124^e verdragspartij worden. Tegelijkertijd hebben veel verdragspartijen in het kader van de implementatie van het Statuut van Rome ingrijpende hervormingen in hun nationale strafrecht doorgevoerd, waardoor zij nu beter in staat zijn om verdachten van internationale misdrijven voor hun eigen nationale rechtbanken te berechten. Dit is in lijn met het uitgangspunt van het Statuut van Rome dat de primaire verantwoordelijkheid voor het vervolgen en berechten van internationale misdrijven bij de nationale autoriteiten van de verdragspartijen blijft liggen.

Het blijft echter cruciaal om het systeem van het Statuut van Rome verder uit te bouwen en te versterken. Daarom blijft Nederland zich actief inzetten voor het uitbreiden van het aantal partijen bij het Statuut van Rome en voor het vullen van de lacunes in de rechtsmacht van het Strafhof. Zo heeft Nederland in het afgelopen jaar bijdragen geleverd aan de parlementaire goedkeuringsprocedures van het Statuut van Rome in Armenië en Somalië, onder meer door het Statuut in het Somalisch te laten vertalen. Daarnaast zal het kabinet in de loop van 2024 beoordelen of het gelet op de ontwikkeling van het internationale draagvlak zinvol is om met gelijkgezinde partners een amendementsvoorstel in te dienen over de uitbreiding van de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof over het misdrijf agressie, opdat dit voorstel tijdens de *Review Conference* in 2025 kan worden behandeld.

Belangrijkste ontwikkelingen

Het werk van het Parket van de Aanklager, de rechters, de Griffie, en het *Trust Fund for Victims* heeft in het afgelopen jaar hoofdzakelijk betrekking gehad op zestien situaties: Afghanistan, Bangladesh/Myanmar, Burundi, Centraal-Afrikaanse Republiek, Democratische Republiek Congo, Filipijnen, Georgië, Ivoorkust, Kenia, Libië, Mali, de Palestijnse Gebieden, Oeganda, Oekraïne, Darfoer (Soedan) en Venezuela. In 2024 zal het Strafhof drie volledige strafzaken ter zitting behandelen, die naar verwachting alle drie het gehele jaar zullen duren. De eerste strafzaak wordt gevoerd tegen de oud-commandant van de Janjaweed-milities, die wordt beschuldigd van het plegen van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid in Darfoer in de periode 2003–2004. De overige twee strafzaken worden gevoerd tegen in totaal drie verdachten uit de Centraal-Afrikaanse Republiek, die worden beschuldigd van het plegen van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid in de periode 2013–2014. Een vierde strafzaak zal zich in het eerste kwartaal van 2024 in de beraadslagingsfase bevinden. Deze strafzaak wordt gevoerd tegen een verdachte uit Mali, die wordt beschuldigd van het plegen van misdrijven tegen de menselijkheid in de periode 2012–2013.

De Aanklager van het Internationaal Strafhof, Karim Khan, heeft sinds zijn aantreden in juni 2021 duidelijke prioriteiten gesteld. Dat heeft ertoe geleid dat een aantal (voorbereidende) onderzoeken zijn gesloten, terwijl andere onderzoeken daadkrachtig zijn opgepakt. De Aanklager zet bij deze onderzoeken in op het openen van veldkantoren en op het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten met de nationale autoriteiten van de situatielanden. Daarnaast wordt waar mogelijk de samenwerking gezocht met andere staten en internationale organisaties, bijvoorbeeld door toe te

treden tot *Joint Investigation Teams*. Tegelijkertijd zet de Aanklager in op het vergaren van digitaal bewijs, waardoor het Strafhof op termijn minder afhankelijk wordt van getuigenverklaringen.

Het onderzoek van het Parket van de Aanklager naar de situatie in Oekraïne heeft ertoe geleid dat de Kamer van vooronderzoek op 17 maart 2023 arrestatiebevelen heeft uitgevaardigd tegen President Poetin en de Commissaris voor de rechten van het kind in het kabinet van de president van de Russische Federatie, Maria Lvova-Belova. In reactie op deze arrestatiebevelen heeft de Russische Federatie in het afgelopen jaar zowel de Aanklager als zes van de achttien rechters van het Strafhof – waaronder de President en de eerste Vice-President van het Hof – op de nationale opsporingslijst geplaatst. Het kabinet heeft deze persoonlijke aanvallen op gekozen functionarissen van het Strafhof in scherpe bewoordingen veroordeeld.

Nadat het Strafhof in september het slachtoffer is geworden van een grootschalige cyberaanval, is ook de digitale veiligheid van het Hof hoog op de agenda komen te staan. Nederland is in het afgelopen jaar op diverse terreinen betrokken geweest bij de diverse veiligheidsvraagstukken die samenhangen met de genoemde ontwikkelingen en zal zich ook in 2024 – samen met het Strafhof – blijven inzetten voor het waarborgen van de veiligheid en het ongehinderd functioneren van het Hof. De zorgen omtrent de veiligheid van de gekozen functionarissen, het personeel, de informatiesystemen en de veldkantoren van het Strafhof zullen ook tijdens de Vergadering een belangrijke rol spelen, onder meer tijdens de budgetonderhandelingen. Additionele eigen middelen om deze uitdagingen adequaat te kunnen adresseren zijn hard nodig.

Nederlandse steun aan het Internationaal Strafhof

Het onderzoek naar de situatie in Oekraïne trekt een zware wissel op de capaciteit van het Strafhof, die ook gevolgen kan hebben voor alle andere lopende onderzoeken. In het afgelopen jaar heeft Nederland het Strafhof daarom op verschillende manieren extra gesteund. In maart 2023 heeft Nederland samen met het Verenigd Koninkrijk een mede door de Minister van Justitie en Veiligheid voorgezeten donorconferentie georganiseerd in Londen, waar staten naast extra financiële middelen ook diverse vormen van samenwerking aan het Strafhof hebben toegezegd. Na de opening van het onderzoek naar de situatie in Oekraïne heeft Nederland zelf – bovenop de verplichte contributie – een vrijwillige bijdrage van in totaal 3 miljoen euro toegezegd aan twee *Trust Funds* van het Parket van de Aanklager. De middelen in het eerste *Trust Fund* kunnen worden aangewend voor drie doelen: 1) het aanschaffen van ICT-voorzieningen ten behoeve van de bewijsgaring, 2) getuigenbescherming en psychosociale hulp aan slachtoffers, en 3) extra capaciteit voor seksuele misdrijven, gender-gerelateerde misdrijven en misdrijven tegen kinderen. Het tweede *Trust Fund* beoogt detacheringen bij het Parket van de Aanklager vanuit de *Global South* te stimuleren. In antwoord op het verzoek van de Aanklager om extra bijstand heeft Nederland eveneens een aantal experts van de politie en het OM bij het Strafhof gedetacheerd en daarnaast heeft Nederland onder de vlag van het Strafhof inmiddels vier forensische en opsporingsteams ingezet in Oekraïne. Voorts heeft Nederland een leidende rol gespeeld bij de oprichting en de organisatie van de werkzaamheden van de informele *Dialogue Group* (DG), die de coördinatie beoogt te bevorderen tussen alle staten en organisaties die betrokken zijn bij het opsporen en vervolgen van de internationale misdrijven die in Oekraïne zijn en worden gepleegd, waaronder het Strafhof, dat een belangrijke rol heeft binnen de DG.

Naast het onderzoek naar de situatie in Oekraïne, zal vermoedelijk ook het onderzoek naar de situatie in de Palestijnse Gebieden een zware wissel op de capaciteit van het Strafhof trekken. De Aanklager heeft reeds aangegeven dat het lopende onderzoek is uitgebreid tot alle vermeende internationale misdrijven die op en sinds 7 oktober jl. zijn gepleegd. Het onderzoek heeft zowel betrekking op de misdrijven die zijn gepleegd in de Palestijnse Gebieden, als op de misdrijven die zijn gepleegd door Hamas in Israël. In dit licht heeft het kabinet in de brief aan uw Kamer over de situatie in Israël en Gaza van 18 november jl. een extra vrijwillige bijdrage van 3 miljoen euro toegezegd aan het Strafhof, die bovenop de eerder toegezegde vrijwillige bijdrage van 3 miljoen euro komt.¹ De gehele vrijwillige bijdrage van in totaal 6 miljoen euro is overigens niet specifiek geormerkt voor de lopende onderzoeken naar de situaties in Oekraïne en de Palestijnse Gebieden. Om de onafhankelijkheid van het Strafhof te waarborgen, kunnen onderzoeken namelijk niet apart worden gefinancierd. Wel zorgt deze Nederlandse bijdrage naar aanleiding van de onderzoeken naar de situaties in Oekraïne en de Palestijnse Gebieden ervoor dat de algemene onderzoekcapaciteit van het Strafhof wordt versterkt, hetgeen dus ook deze onderzoeken ten goede zal komen.

Verkiezing van zes nieuwe rechters

Om de drie jaar vervangt de Vergadering een derde van de achttien rechters van het Strafhof, door zes nieuwe rechters te kiezen voor een niet-verlengbare termijn van negen jaar. Voor een goede balans tussen rechters uit verschillende regio's en met verschillende professionele achtergronden geldt een aantal verplichte criteria die betrekking hebben op gender, geografische herkomst en juridische expertise (lijst A: gebleken bekwaamheid in het straf(proces)recht en relevante ervaring in strafzaken; lijst B: gebleken bekwaamheid in het internationaal recht en een ruime professionele ervaring op juridisch gebied). Nederland hecht grote waarde aan het aanstellen van de sterkst mogelijke rechters op basis van hun inhoudelijke kwaliteiten en heeft daarom individuele gesprekken gevoerd met bijna alle kandidaten. Daarnaast heeft Nederland zijn stempositie bepaald op basis van het rapport van het door de verdragspartijen ingestelde *Advisory Committee on nominations of judges of the International Criminal Court*, een intern comité van het Strafhof dat (sollicitatie)gesprekken heeft gevoerd met alle kandidaten.

Begroting

Tijdens de Vergadering dient de begroting van het Strafhof voor 2024 te worden goedgekeurd. Het Strafhof heeft een verhoging van 16% voorgesteld. De experts van het door de verdragspartijen ingestelde *Committee on Budget and Finance* (CBF) hebben daarentegen een verhoging van 8,7% aanbevolen. In absolute cijfers gaat het bij deze aanbeveling van het CBF om een verhoging van EUR 15,2 mln euro (van 173,2 mln naar 188,4 mln).

Bijna 60% van de door het CBF aanbevolen verhoging is het directe gevolg van het feit dat het Strafhof voor wat betreft de salarissen het salarissysteem van de Verenigde Naties hanteert (*UN Common System*), waarin is bepaald dat de salarissen moeten worden gecompenseerd voor de inflatie in het gastland. Daarnaast houdt de aanbevolen verhoging verband met extra kosten voor de veiligheid en de behoefte aan extra (tijdelijk) personeel bij de verschillende organen van het Strafhof.

¹ Kamerstuk 23 432, nr. 502.

Nederland vindt het belangrijk dat het Strafhof over voldoende financiële middelen beschikt om uitvoering te geven aan zijn onafhankelijke mandaat en zet zich daarom actief in voor een daartoe toereikende begroting. Daarnaast vergt in de huidige situatie het waarborgen van de veiligheid van de gekozen functionarissen, het personeel, de informatie-systemen en de veldkantoren van het Strafhof bijzondere aandacht. In het voorstel voor het budget voor 2024 – dat in augustus is gepubliceerd – heeft het Strafhof in eerste instantie gevraagd om 1,6 mln euro extra voor het waarborgen van de (cyber)veiligheid. Na de grootschalige cyberaanval in september heeft het Strafhof echter aangegeven dat hiervoor waarschijnlijk een veel hoger bedrag nodig zal zijn en de Griffier van het Strafhof heeft daarom de oprichting van een *Trust Fund* voor de veiligheid aangekondigd, waaraan vanaf 2024 vrijwillige bijdragen kunnen worden overgemaakt. Samen met vele andere verdragspartijen is Nederland echter van mening dat het waarborgen van de (cyber)veiligheid doorlopend extra aandacht vraagt en dat de daarmee verband houdende kosten derhalve zoveel mogelijk door het reguliere budget moeten worden gedekt. Tijdens de Vergadering zal Nederland zich daarom inzetten voor het toekennen van extra budget voor de (cyber)veiligheid.

Daarnaast zal Nederland zich met gelijkgezinde partijen inzetten voor het aanvullen van het *Contingency Fund*. Het Strafhof mag van dit fonds gebruikmaken wanneer zich in de loop van het begrotingsjaar onverwachte procedurele ontwikkelingen voordoen, waarvan de kosten niet kunnen worden gedekt met behulp van de reguliere begroting. Aangezien het *Contingency Fund* in de afgelopen jaren niet meer is aangevuld, bestaat het risico dat dit fonds aan het einde van dit jaar zal zijn uitgeput. Daardoor dreigt de situatie dat het Strafhof in 2024 niet meer adequaat zal kunnen reageren op onverwachte ontwikkelingen, zoals een arrestatie of het openen van een nieuwe strafzaak.

De regering is verheugd te constateren dat het Strafhof dit jaar niet meer kampt met de liquiditeitsproblemen die in de afgelopen jaren werden veroorzaakt door het feit dat sommige verdragspartijen hun verplichte contributie niet of niet tijdig betaalden. Desalniettemin blijft het aantal verdragspartijen met betalingsachterstanden aanzienlijk en moet worden voorkomen dat het Strafhof wederom met liquiditeitsproblemen wordt geconfronteerd. Nederland blijft daarom samen met veel andere verdragspartijen aandringen op het strikter toepassen van de regels inzake het verlies van het stemrecht bij betalingsachterstanden en op het verkennen van mogelijke aanvullende maatregelen.

Voortgang van het hervormingsproces

In de loop van 2020 hebben onafhankelijke experts het functioneren van het Strafhof geëvalueerd. In september 2020 hebben deze experts hun eindrapport gepubliceerd, met daarin 384 aanbevelingen. In de Kamerbrief van 2 december 2021 is uw Kamer geïnformeerd over de opvolging die tot op dat moment was gegeven aan de als prioritair aangewezen aanbevelingen.² Sindsdien zijn vrijwel alle aanbevelingen door het Strafhof en/of de verdragspartijen van een beoordeling voorzien. Naar verwachting zullen ook de laatste aanbevelingen nog voor de Vergadering definitief worden beoordeeld en zal tijdens de Vergadering een besluit worden genomen over de toekomst van het mede door Nederland voorgezeten *Review Mechanism*, dat het hervormingsproces in de afgelopen jaren in goede banen heeft geleid. In de komende jaren zal het kabinet zich blijven inspannen voor de daadwerkelijke implementatie van de positief beoordeelde aanbevelingen. Het kabinet zal daarbij aandacht

² Kamerstuk 28 498, nr. 49.

blijven besteden aan prioritaire onderwerpen, zoals de werkcultuur, het bevorderen van de sociale veiligheid en het aanpakken van de problematiek van de achterstallige contributies.

Side events

In samenwerking met een aantal andere staten organiseert Nederland twee *side events* over respectievelijk de bevordering van de universaliteit van het Statuut van Rome en over het op 14 februari 2024 te ondertekenen Verdrag van Ljubljana-Den Haag inzake rechtshulp en uitlevering voor internationale misdrijven. Daarnaast is Nederland *co-sponsor* van een aantal door het maatschappelijk middenveld georganiseerde *side events*, om zodoende aandacht te besteden aan prioritaire thema's van Nederland, zoals de deportaties van kinderen, de rechten van kinderen en conflictgerelateerd seksueel geweld.

Recente onderzoeken van de Aanklager en uitspraken van het Hof

Hieronder treft u een chronologisch overzicht aan van zowel de belangrijkste besluiten van de Aanklager als de belangrijkste uitspraken van het Hof van het afgelopen jaar. De Nederlandse regering respecteert de onafhankelijkheid van de organen van het Strafhof en om die reden onthoudt de regering zich van inhoudelijk commentaar op lopende zaken.

Filipijnen

Op 26 januari 2023 heeft de Kamer van vooronderzoek het verzoek van de Aanklager ingewilligd om het onderzoek naar de *war on drugs*-campagne van oud-president Duterte te hervatten. De Kamer was er niet van overtuigd dat de Filipijnen voldoende relevante onderzoeken uitvoeren die een uitstel van het onderzoek van het Strafhof op grond van het complementariteitsbeginsel zouden rechtvaardigen. Op 18 juli 2023 heeft de Kamer van beroep deze uitspraak bevestigd.

Oekraïne

Op 17 maart 2023 heeft de Kamer van vooronderzoek arrestatiebevelen uitgevaardigd tegen President Poetin en de Commissaris voor de rechten van het kind in het kabinet van de president van de Russische Federatie, Maria Lvova-Belova. Op basis van de door het Parket van de Aanklager ingediende verzoeken, heeft de Kamer van vooronderzoek geoordeeld dat er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat de beide verdachten zich schuldig hebben gemaakt aan het (mede)plegen van twee oorlogsmisdrijven: (1) onrechtmatige deportatie van bevolking (kinderen), en (2) onrechtmatige verplaatsing van bevolking (kinderen) uit de bezette gebieden van Oekraïne naar de Russische Federatie.

Venezuela

Op 27 juni 2023 heeft de Kamer van vooronderzoek het verzoek van de Aanklager ingewilligd om het onderzoek naar de situatie in Venezuela te hervatten. De Kamer concludeerde dat Venezuela weliswaar enkele onderzoeksstappen onderneemt, maar dat de binnenlandse strafrechtelijke procedures niet voldoende overeenkomen met de reikwijdte van het voorgenomen onderzoek van het Parket van de Aanklager. Venezuela heeft tegen deze uitspraak beroep aangetekend.

Democratische Republiek Congo

Op 7 november 2019 werd Bosco Ntaganda veroordeeld tot 30 jaar gevangenisstraf voor oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid gepleegd in Ituri, DRC, in de periode 2002–2003. Deze veroordeling werd op 8 maart 2021 gevolgd door een beschikking inzake de herstelbetalingen. Op 30 maart 2021 werden het vonnis en de straf bevestigd door de Kamer van beroep, maar werd de beschikking inzake de herstelbetalingen gedeeltelijk vernietigd. De zaak werd daarop terugverwezen naar de Kamer van berechting, die op 14 juli 2023 opnieuw een beschikking heeft gegeven inzake de herstelbetalingen. De Kamer schatte het aantal directe en indirecte slachtoffers van de misdrijven tegen kindsoldaten op ongeveer 3.000 personen en het aantal directe en indirecte slachtoffers van de aanvallen op ongeveer 7.500 personen. De Kamer heeft de aansprakelijkheid van Ntaganda voor herstelbetalingen vastgesteld op 31,3 mln dollar.

Centraal-Afrikaanse Republiek

Op 16 oktober 2023 heeft de Aanklager de Kamer van vooronderzoek in kennis gesteld van de intrekking van alle aanklachten tegen Maxime Mokom, die tot 31 december 2020 Minister voor Ontwapening, Demobilisatie, Re-integratie en Repatriëring van de Centraal-Afrikaanse Republiek was. In de kennisgeving deelde de Aanklager de rechters mede dat hij, na het geheel van het bewijs in de zaak tegen Mokom te hebben overwogen en in het licht van gewijzigde omstandigheden voor wat betreft de beschikbaarheid van getuigen, heeft geconcludeerd dat er niet langer redelijke vooruitzichten zijn op een veroordeling. De rechters hebben daarop zijn onmiddellijke vrijlating bevolen en aangegeven dat hem geen vrijheidsbeperkende maatregelen mogen worden opgelegd.

Oeganda

Op 17 november 2023 heeft de Kamer van vooronderzoek de procedure tegen de vermeende voormalige vicevoorzitter en tweede bevelhebber van de *Lord's Resistance Army* (LRA), Vincent Otti, beëindigd. Op basis van het door het Parket van de Aanklager gepresenteerde bewijsmateriaal, stelde de Kamer vast dat de enige redelijke conclusie is dat Otti niet meer in leven is en dat de procedure tegen hem daarom als beëindigd moet worden beschouwd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yesilgöz-Zegerius