

Vergaderjaar 2019–2020

28 498

Het Internationaal Strafhof

Nr. 45

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2019

Van 2 tot en met 7 december a.s. vindt in Den Haag 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 overzicht van recente onderzoeken van de Aanklager en uitspraken van het Hof gegeven.

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

Versterking van het Strafhof

Het kabinet hecht grote waarde aan de bevordering van de internationale rechtsorde. De inzet van het kabinet voor *accountability* van internationale misdrijven en het bestrijden van straffeloosheid is onverminderd groot. Het Internationaal Strafhof is een essentiële organisatie in de strijd tegen straffeloosheid en de belichaming van het idee dat de meest ernstige misdrijven een verantwoordelijkheid zijn van de internationale gemeenschap in zijn geheel en niet onbestraft mogen blijven.

In Den Haag en New York is er sinds eind vorig jaar een intensieve discussie gaande over versterking van het Internationaal Strafhof. Belangrijkste katalysatoren waren een aantal onverwachte vrijspraken, de veelvuldig bekritiseerde twijfelachtig afwijzing van een verzoek om een onderzoek naar de situatie in Afghanistan in te stellen («*not in the interests of justice*»), de sancties die de Verenigde Staten vanwege deze kwestie tegen het Hof heeft ingesteld, alsmede het soms negatieve optreden van de rechters, waaronder de rechtszaak van een deel van de rechters tegen het Hof zelf over hun salarissen. Sinds begin dit jaar werkt een deel van de verdragspartijen aan het organiseren van een herzie-

ningsproces dat moet leiden tot de versterking van het Hof. Nederland heeft hierin een belangrijke aanjagende rol gespeeld.

Om de discussie te vertalen naar concrete maatregelen is de betrokkenheid van alle verdragspartijen noodzakelijk. Daarom werd, mede op initiatief van Nederland, besloten tot een *retreat* – die Nederland organiseerde op 13 juni – van de 21 verdragspartijen die het Bureau van het Hof vormen. Doel van deze *retreat* was om te bespreken wat de benodigde verbeteringen en aanpassingen zijn en hoe deze het beste zijn te realiseren. Naar aanleiding hiervan is een voorstel opgesteld met verschillende maatregelen die genomen zouden kunnen worden om het Hof te versterken. Tijdens de aanstaande Vergadering moet een resolutie aangenomen worden om onafhankelijke experts het mandaat te geven een *review* van het Hof uit te voeren. Hierbij zullen drie panels van experts kijken naar de *governance* van het Strafhof, de organisatie en het verloop van de rechtspraak en de organisatie van het werk van de Aanklager. Bij de laatste twee onderwerpen gaat het uiteraard niet om de inhoud van het werk, gelet op de onafhankelijkheid van de rechters en de Aanklager, maar over de procedures en efficiëntie van de zaken en onderzoeken. De *Terms of Reference* voor de review zijn inmiddels grotendeels gefinaliseerd. Het belangrijkste openstaande punt betreft de financiering van de review. Het kabinet acht het van belang een *review* snel te kunnen starten, zodat verdere versterking bewerkstelligd kan worden tijdens de Vergadering van 2020, mede gelet op het feit dat er onmiddellijk daarna een nieuwe aanklager en zes nieuwe rechters worden verkozen.

Samenwerking met het Strafhof en complementariteit

De huidige uitdagingen zijn niet uitsluitend een gevolg van optreden van het Hof zelf. Verdragspartijen schieten collectief te kort in de implementatie van hun verplichtingen onder het Statuut van Rome en in hun ondersteuning van het dagelijkse functioneren van het Hof. Het grote aantal openstaande arrestatiebevelen waaraan de verdragspartijen geen vervolg geven, het lage aantal vrijwillige samenwerkingsovereenkomsten, de beperkte middelen en de kwaliteit van de door de verdragspartijen gekozen rechters zijn directe gevolgen van het gebrek aan samenwerking van de verdragspartijen. Gelet hierop is het noodzakelijk om ook kritisch te kijken naar het functioneren van en de samenwerking met de verdragspartijen. Nederland blijft erop aandringen dat arrestatiebevelen worden uitgevoerd. Zo heeft Minister Blok in zijn gesprekken met de transitieregering in Soedan aangedrongen op uitlevering van ex-President Bashir.

Ook leidt de gebrekkige medewerking van verdragspartijen ten aanzien van vrijwillige samenwerking voor opname van vrijgesproken personen tot problemen, zowel voor het Strafhof als voor Nederland als gastland. Dit bleek het afgelopen jaar onder meer naar aanleiding van de vrijspraak onder voorwaarden van Gbagbo en Blé Goudé op 15 januari 2019 van in Ivoorkust begane misdrijven tegen de menselijkheid.

Het Hof zoekt sindsdien naar een derde land dat bereid is hen (tijdelijk) op te nemen, maar slaagde hier voor slechts één van beiden in. Voor Blé Goudé kon tot nu toe geen land gevonden worden. Het Hof heeft derhalve verzocht om Blé Goudé onder de verantwoordelijkheid en rechtsmacht van het Hof te laten verblijven, op een – in overleg met Nederland – speciaal hiervoor in gereedheid gebrachte locatie in Nederland. Nederland heeft hierin toegestemd op voorwaarde dat het Hof zich blijft inzetten om een derde land voor opvang te vinden. Ook is vastgelegd dat het verblijf van Blé Goudé buiten de detentie unit geen toelating tot Nederland betekent. Op 14 oktober heeft de aanklager hoger beroep tegen de vrijspraak ingesteld.

Nederland roept andere landen op hun verantwoordelijkheden te nemen en werkt intensief samen met het Hof om het systeem van vrijwillige samenwerking te versterken. Nederland organiseert tijdens de Vergadering samen met de organisatie *International Bar Association* een evenement om aandacht voor de problematiek te vragen.

Nationale overheden zijn en blijven in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van de meest ernstige misdrijven (complementariteitsbeginsel). Om de samenwerking tussen nationale overheden te versterken werkt Nederland sinds 2011 aan een nieuw multilateraal verdrag voor uitlevering en rechtshulp in strafzaken bij internationale misdrijven. Tijdens een diplomatieke conferentie in Ljubljana in juni 2020 zullen formele verdragsonderhandelingen plaatsvinden. Inmiddels steunen 69 landen dit initiatief, een aantal dat naar verwachting nog zal toenemen in de aanloop naar de formele onderhandelingen. Tijdens deze Vergadering organiseert Nederland wederom een *side event* om aanwezigen te informeren over de voortgang van het initiatief.

Universaliteit

Om straffeloosheid voor internationale misdrijven een halt toe te roepen is het belangrijk dat alle landen toetreden tot het Statuut van Rome. Het kabinet is dan ook blij dat de eilandrepubliek Kiribati op 26 november jl. is toegetreden tot het Statuut van Rome, waarmee het aantal verdragspartijen wederom 123 is. Nederland is sinds begin van dit jaar *focal point for universality* binnen de Haagse werkgroep van het Strafhof, en zet zich in dit kader in om nieuwe landen te overtuigen zich aan te sluiten bij het Statuut van Rome. Deze taak deelt Nederland met Zuid-Korea. Helaas besloot Maleisië dit jaar de aangekondigde toetreding tot het Statuut van Rome weer in te trekken na binnenlandse druk. Nederland, in samenwerking met de EU, benadrukt het belang van ratificatie bij landen en onderzoekt waar extra druk of steun nodig is.

Amendementen van het Statuut van Rome

Tijdens de Vergadering van Verdragspartijen in 2017 zijn de meest recente amendementen op het Statuut van Rome aangenomen. Deze wijzigingen hebben betrekking op de strafbaarstelling van het gebruik van bepaalde wapens in niet-internationale conflicten als een oorlogsmisdrijf. De parlementaire procedure betreffende de Rijkswet tot goedkeuring van deze amendementen is recentelijk afgerond.

Tijdens de komende Vergadering staat een voorstel van Zwitserland op de agenda betreffende de strafbaarstelling van uithongering van de burgerbevolking als oorlogsmisdrijf in niet-internationale gewapende conflicten. Uithongering is reeds een oorlogsmisdrijf in de context van internationale gewapende conflicten. Het kabinet steunt het Zwitserse voorstel dat voortbouwt op de door Nederland in 2018 geïnitieerde en door de VN-Veilighedsraad unaniem aangenomen Resolutie 2417 over de verbanden tussen conflict en honger. Nederland organiseert samen met Zwitserland en *Global Rights Compliance* een event tijdens de Vergadering om het belang van opname van het voorstel in het Statuut van Rome te onderstrepen.

Begroting

Tijdens de Vergadering dient tevens de begroting van het Strafhof voor 2020 te worden goedgekeurd. Nederland vindt het belangrijk dat het Strafhof voldoende financiële middelen heeft om uitvoering te geven aan

zijn mandaat. Nederland zet zich daarom actief in voor een toereikende begroting.

Recente onderzoeken van de Aanklager en uitspraken van het Hof

Democratische Republiek Congo (DRC)

Het Strafhof heeft deze maand twee belangrijke stappen gezet naar gerechtigheid. Ten eerste werd Bosco Ntaganda uit de DRC door het Strafhof schuldig bevonden aan 18 aanklachten van misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven, waaronder moord, verkrachting, seksuele slavernij en rekrutering en inzetten van kindsoldaten. Er werd hem 30 jaar cel opgelegd. Ntaganda werd door het Hof beschreven als een van de «*key leaders*» binnen de rebellenbeweging UPC/FPLC. Ntaganda's arrestatiebevel werd in 2006 bekendgemaakt, in 2013 heeft hij zich vrijwillig gemeld bij het Hof. Nadat de zaak in hoger beroep behandeld is, zal het Hof op zoek gaan naar een land dat Ntaganda wil overnemen voor het uitzitten van zijn straf.

Myanmar

Ook ten aanzien van de situatie in Bangladesh/Myanmar vond een belangrijke beslissing plaats in de strijd tegen straffeloosheid. De Kamer van Vooronderzoek van het Hof heeft de aanklager geautoriseerd om een formeel onderzoek te starten naar de situatie. De Kamer oordeelde dat de zaak voldoende ernstig is om verdere stappen van het Hof te rechtvaardigen. Het bewijs duidt op de gedwongen overbrenging van zo'n 600.000 tot 1 miljoen Rohingya's van Myanmar naar Bangladesh. Om ook vervolging van andere misdrijven mogelijk te maken blijft Nederland oproepen tot een verwijzing van de VN Veiligheidsraad naar het Hof van de gehele situatie. Daarnaast onderzoekt het kabinet of het Gambia kan steunen bij de zaak tegen Myanmar die zij hebben ingediend bij het Internationaal Gerechtshof.

Afghanistan

Op 17 september heeft de Aanklager goedkeuring verkregen om hoger beroep aan te tekenen in de situatie in Afghanistan. Tijdens de Vergadering zal het hoger beroep starten met een hoorzitting waar slachtoffers, non-gouvernementele organisaties, staten en experts hun zienswijze kunnen geven op een mogelijk onderzoek. Het hoger beroep volgt op de beslissing van de Kamer van Vooronderzoek van 12 april jl. waarin het verzoek van de Aanklager om een formeel onderzoek te starten naar de situatie in Afghanistan werd afgewezen. Hoewel er volgens de rechters een «reasonable basis to believe» is dat er inderdaad internationale misdrijven zijn gepleegd in Afghanistan die binnen de rechtsmacht van het Hof vallen en hier ook toelaatbare zaken uit voort kunnen komen, oordeelden zij dat het niet «in the interest of justice» is om een formeel onderzoek te starten nu de kans op samenwerking van verdragspartijen minimaal wordt geacht en dit meer frustratie voor slachtoffers zou kunnen opleveren.

De uitspraak kwam onverwacht en heeft veel kritiek gekregen, mede in het licht van de visa-restricties die de VS heeft ingesteld tegen personeel van het Hof dat direct betrokken is bij het Afghanistan onderzoek. De perceptie zou bij sommigen kunnen ontstaan dat het Hof bezwaken is voor druk van de VS. Het hoger beroep tegen deze uitspraak zou mogelijk tot vervolgacties van de VS kunnen leiden.

Zo herhaalde de Amerikaanse Minister van Buitenlandse Zaken Pompeo in een persverklaring in reactie op het hoger beroep dat de VS «all necessary steps» zal nemen om de VS, zijn onderdanen en onderdanen van hun bondgenoten te beschermen tegen onderzoek van het Hof.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

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