

Vergaderjaar 2012–2013

28 498

Het Internationaal Strafhof

Nr. 27

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 november 2012

Hierbij doen wij u, ingevolge artikel 5 van de Goedkeuringswet voor het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof, de voorlopige agenda toekomen van de elfde bijeenkomst van de Vergadering van Verdragsstaten van het Internationaal Strafhof (hierna: het Strafhof ^{*}). De Vergadering heeft dit najaar zitting van 14 tot en met 22 november in Den Haag. Tevens maken wij van de gelegenheid gebruik om u te informeren over de laatste stand van zaken met betrekking tot het Strafhof.

1. Inleiding

Op 1 juli 2012 was het 10 jaar geleden dat het Statuut van Rome in werking trad. Dit is een mijlpaal waar de Nederlandse regering graag bij stilstaat. Op 14 november aanstaande organiseert Nederland, in samenwerking met het Strafhof en verschillende partners, een plechtige ceremonie in de Ridderzaal als begin van de Vergadering. Voor deze bijeenkomst zijn ook vertegenwoordigers van de Eerste en Tweede Kamer uitgenodigd.

Het Strafhof is meer dan de plek waar vermeende daders van internationale misdrijven terechtstaan. Het Strafhof is een onmisbaar onderdeel van de internationale rechtsorde geworden. Het Strafhof draagt bij aan het voorkomen van internationale misdrijven. De Responsibility to Protect verschaft een kader voor handelen om deze misdrijven te voorkomen. De primaire verantwoordelijkheid voor bescherming van de eigen bevolking ligt bij de betrokken staat, maar indien een regering hiertoe niet in staat of bereid is, ligt er ook een verantwoordelijkheid bij de internationale gemeenschap. Vervolging is zowel het eerste als laatste moment dat de internationale gemeenschap betrokken is bij het voorkomen van «mass atrocity crimes». Het is het laatste moment omdat vervolging pas plaats vindt nadat vermeende misdaden hebben plaatsgevonden. Het is het eerste moment omdat van het vooruitzicht van vervolging hopelijk een afschrikwekkende werking uitgaat.

Het Strafhof fungeert als sluitsteen van de (inter)nationale praktijk van strafvervolgning. Het Strafhof komt alleen in actie als landen niet bereid of in staat zijn om vervolging zelf ter hand te nemen. Dit ligt besloten in het complementariteitsbeginsel. Op deze manier fungeert het Strafhof als katalysator voor versterking van de nationale rechtsorde en opbouw van justitiële capaciteit. Om vervolging mogelijk te maken is het van belang dat documentatie van ernstige mensenrechtenschendingen zorgvuldig en veilig gebeurt, zodat nationale of internationale vervolging uiteindelijk kan plaatsvinden.

Het systeem van het Statuut van Rome zou er uiteindelijk toe moeten leiden dat er niet langer gebruik wordt gemaakt van het Strafhof omdat landen zelf hun verantwoordelijkheid nemen bij het vervolgen van gruwelijke misdrijven. Dit toekomstideaal kan alleen bereikt worden door in internationaal verband de universaliteit van het Statuut van Rome te bevorderen, de effectiviteit van het Strafhof verder te versterken en zorg te dragen voor uitvoering van de uitstaande aanhoudingsbevelen en rechtshulpverzoeken.

2. Thema's

A. Universaliteit

Het afgelopen jaar hebben Guatemala en Vanuatu het Statuut van Rome geratificeerd. Hierdoor zijn op dit moment 121 staten partij bij het Statuut van Rome. Nederland zal universele ratificatie en implementatie van het Statuut actief blijven bevorderen, zowel bilateraal als in het kader van de Europese Unie.

B. Thematisch debat van de VN Veiligheidsraad

Op 17 oktober 2012 is er in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VNVR) voor de eerste keer gedebatteerd over de relatie tussen de VNVR en het Strafhof. Nederland heeft tijdens dit debat geïntervenieerd en het belang benadrukt van de coherentie (en financiering) van doorverwijzingen door de VNVR. Daarnaast heeft Nederland gewezen op de noodzaak van blijvende betrokkenheid van de VNVR bij de procedures van het Strafhof, het toezien op de naleving en uitvoering van aanhoudingsbevelen, en samenwerking met het Strafhof.

C. Permanente huisvesting en huurkosten tijdelijke huisvesting

Het terrein van de Alexanderkazerne in Den Haag is op 1 oktober 2012 bouwrijp overgedragen aan het Strafhof. Op dezelfde dag hebben het Strafhof, de Combinatie Visser & Smit Bouw en Boele & van Eesteren het contract voor de bouw van de permanente huisvesting getekend. De bouw zal in 2013 van start gaan en oplevering wordt eind 2015 verwacht.

Nederland heeft in 1998 toegezegd om de kosten van de huisvesting van het Strafhof de eerste tien jaar op zich te nemen. Nederland heeft aan deze toezegging voldaan door de kosten van de tijdelijke huisvesting van het Strafhof van 1 juli 2002 tot 1 juli 2012 te betalen. Bovendien heeft Nederland op 31 oktober 2011 aangeboden de kosten van de tijdelijke huisvesting van het Strafhof voor de tweede helft van 2012 (ongeveer € 3 mln) eveneens voor zijn rekening te nemen. De stijging van het budget van het Strafhof voor 2013 wordt in belangrijke mate veroorzaakt doordat de kosten voor de tijdelijke huisvesting voortaan voor rekening van het Strafhof komen.

Ook in de komende jaren zal Nederland zich conform de motie Pechtold c.s. (33 000-V, nr.85, 24 november 2011) met betrekking tot de huisvesting van het Strafhof maximaal inspannen om aan de behoeften van het Strafhof tegemoet te komen. Vanzelfsprekend wordt bij deze inspanning rekening gehouden met het feit dat de huisvestingskosten van het Strafhof sinds 1 juli 2012 een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van alle verdragsstaten zijn. Nederland heeft dan ook in een brief van 26 september aan de Vergadering aangeboden om een deel van de kosten van de huur voor de tijdelijke huisvesting voor de periode van 2013 tot en met 2015 te vergoeden. De gesprekken hierover bevinden zich momenteel in een afrondende fase. Nederland zal op korte termijn kenbaar maken hoeveel kan worden bijgedragen aan de huurkosten van de tijdelijke huisvesting van het Strafhof.

3. Situaties en zaken voor het Strafhof

Er zijn momenteel rechtszaken gaande tegen zes personen: Jean-Pierre Bemba (voormalig vicepresident van de Democratische Republiek Congo, verdacht van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid), Mathieu Chui en Germain Katanga (Democratische Republiek Congo, verdacht van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid) en Abdellah Banda en Mohammed Jerbo (Sudan, verdacht van oorlogsmisdrijven). Tien verdachten, onder wie de leider van de *Lord's Resistance Army* Joseph Kony (Uganda) en de Sudanese president Omar Hassan Ahmad Al Bashir (Sudan) zijn nog op vrije voeten. In 2012 hebben de rechters van het Strafhof Thomas Lubanga (DRC) veroordeeld tot veertien jaar celstraf wegens oorlogsmisdrijven.

Onderstaand volgt een overzicht van de ontwikkelingen in 2012 ten aanzien van landensituaties voor/ die voor de strafzaken bij het Strafhof van belang zijn.

A. Sudan/Darfur

Eerder werden aanhoudingsbevelen uitgevaardigd tegen de Sudanese president Bashir, Ahmed Harun (de gouverneur van Zuid-Kordofan) en Ali Kushaib (voormalig Janjaweed-militieleider). Op 1 maart 2012 heeft het Strafhof een aanhoudingsbevel uitgevaardigd tegen Abdel Hussein, de Sudanese Minister van Defensie, wegens misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven.

Helaas heeft het aanhoudingsbevel tegen president Bashir niet geleid tot zijn arrestatie. Het is belangrijk dat Nederland en de internationale gemeenschap aandacht blijven geven aan reisbewegingen van Bashir en andere Strafhof-verdachten zodat zij uiteindelijk terecht kunnen staan voor de misdrijven waarvan zij verdacht worden. Positief in dit licht is de opstelling van de regering van Malawi. Afgelopen zomer zou een top van de Afrikaanse Unie plaatsvinden in het land. Malawi liet echter weten, mede na druk van de internationale gemeenschap, dat het president Bashir zou aanhouden als hij aan de top zou deelnemen.

Nederland zal waar nodig en mogelijk, bilateraal en via de EU, druk blijven uitoefenen op landen die geen uitvoering geven aan aanhoudingsbevelen van het Strafhof. In het kader van het vredesproces tussen Sudan en Zuid-Sudan is overigens enige terughoudendheid geboden om het overleg tussen beide landen niet te verstoren.

B. Libië

Op 26 februari 2011 nam de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VNVR) unaniem resolutie 1970 aan. In deze resolutie verwees de Veiligheidsraad de situatie in Libië door naar het Strafhof. In reactie op deze doorverwijzing heeft het Strafhof drie aanhoudingsbevelen uitgevaardigd, tegen voormalig Libisch staatshoofd Muammar Qaddafi, tegen één van zijn zoons, Saif al-Islam, en tegen het voormalige hoofd van de Libische militaire veiligheidsdienst Abdullah al-Senussi.

Muammar Qaddafi is inmiddels overleden. Saif al-Islam werd op 19 november 2011 gevangen genomen in Libië. De Libische autoriteiten hebben laten weten hem zelf te willen berechten. In dit verband heeft Libië op 1 mei 2012 de ontvankelijkheid van het Strafhof om al-Senussi te mogen berechten betwist. Libië beroept zich daarbij op het complementariteitsbeginsel zoals vastgelegd in artikel 17 van het Statuut. Het is aan de rechters van het Strafhof om deze «admissibility challenge» te beoordelen. Op 10 en 11 oktober 2012 vond naar aanleiding van het Libische verzoek een hoorzitting plaats bij het Strafhof.

Op 17 maart 2012 bevestigden de autoriteiten van Mauritanië de aanhouding van al-Senussi. Het Strafhof, Frankrijk en Libië hadden om zijn overlevering dan wel uitlevering gevraagd. Op 5 september 2012 heeft Mauritanië al-Senussi uitgeleverd aan Libië. Naar verwachting zal Libië ook de rechtsmacht van het Strafhof betwisten ten aanzien van de berechting van al-Senussi. Het aan de rechters van het Strafhof om te oordelen over de berechting van verdachten.

Op 7 juni 2012 werden vier medewerkers van het Strafhof vastgehouden in de Libische stad Zintan. Zij waren met goedkeuring van de Libische autoriteiten in het land vanwege de juridische procedure tegen Saif al-Islam. Op 22 juni 2012 bezocht de Libische Advocaat-Generaal het Strafhof om te overleggen over de vrijlating van het viertal. Nederland heeft zich ingespannen om een snelle vrijlating mogelijk te maken. Het Strafhof kan alleen effectief functioneren als haar medewerkers ongestoord hun werk kunnen doen. De medewerkers werden op 2 juli 2012 vrijgelaten.

C. Democratische Republiek Congo (DRC)

Op 19 april 2004 verwees de regering van de DRC de situatie in het land door naar het Strafhof. Naar aanleiding hiervan heeft de aanklager aanhoudingsbevelen uitgevaardigd tegen Thomas Lubanga, Germain Katanga en Matthieu Ngudjolo Chui, Bosco Ntaganda en Callixte Mbarushimana.

Op 14 maart 2012 heeft het Strafhof uitspraak gedaan in de zaak tegen Thomas Lubanga. Hij is schuldig bevonden aan het werven en inzetten van kindsoldaten. Lubanga is veroordeeld tot een gevangenisstraf van veertien jaar.

Op 7 augustus 2012 deden de rechters van het Strafhof uitspraak over herstelbetalingen voor slachtoffers in de Lubanga-zaak. Dit gebeurde op grond van de door de rechters van het Strafhof vastgestelde beginselen voor herstelbetalingen door het Trust Fund for Victims (het Trust Fund). De rechters van het Strafhof in de Lubanga-zaak benadrukten dat herstelbetalingen toegepast moeten worden zonder discriminatie op basis van leeftijd, etniciteit of geslacht, en dat de focus moet liggen op de verzoening van de kindsoldaten met hun families en gemeenschappen. Voorts hebben de rechters geoordeeld dat vorderingen van slachtoffers

verzameld moeten worden door het Trust Fund en ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan het Strafhof. De toekenning van de herstelbetalingen zal vervolgens geschieden via het Trust Fund.

Vier, in de DRC gedetineerde personen, zijn op verzoek van het Strafhof naar Den Haag gekomen om te getuigen. Een aantal van hen heeft asiel aangevraagd. De procedures hieromtrent lopen nog.

D. Kenia

Op 31 maart 2010 gaf de Kamer van Vooronderzoek van het Strafhof de aanklager toestemming om een onderzoek te starten naar strafbare feiten gepleegd in 2007 en 2008 rond de verkiezingen in Kenia.

Op 8 maart 2011 vaardigde het Strafhof een oproep tot verschijning uit voor zes

Keniaanse verdachten. Op 23 januari 2012 heeft het Hof besloten de procedure tegen twee van de zes verdachten, Henry Kiprono Kosgey en Mohammed Hussein Ali, niet voort te zetten. De andere vier verdachten, William Samoei Ruto, Joshua Arap Sang, Francis Kirimi Muthaura en Uhuru Muigai Kenyatta, zullen worden vervolgd door de aanklager. Naar verwachting zal hun proces medio 2013 van start gaan.

E. Ivoorkust

Op 3 oktober 2011 hebben de rechters van het Strafhof de aanklager toestemming gegeven om onderzoek te doen naar oorlogsmisdrijven en misdaden tegen de menselijkheid in Ivoorkust in de nasleep van de verkiezingen van 28 november 2010. Na deze verkiezingen vonden gevechten plaats tussen aanhangers van de voormalig president Laurent Gbagbo en de huidige president Alassane Ouattara. Op 30 november 2011 is voormalig president Gbagbo door de autoriteiten van Ivoorkust overgedragen aan het Strafhof. Hij wordt verdacht van misdaden tegen de menselijkheid waaronder moord, verkrachting en andere vormen van seksueel geweld gepleegd in Ivoorkust tussen 16 december 2010 en 12 april 2011.

F. Voorlopige onderzoeken

Naast de activiteiten in hierboven uiteengezette strafzaken, verricht de aanklager onderzoek naar situaties in Afghanistan, Colombia, Georgië, Guinee, Honduras Zuid-Korea, Mali en Nigeria. Ingevolge het complementariteitsbeginsel zullen verdachten van strafbare feiten die hierbij aan het licht komen in eerste instantie op nationaal niveau dienen te worden berecht. Pas als aan de vereisten van het complementariteitsbeginsel is voldaan, zal het Strafhof berechting ter hand kunnen nemen ten aanzien van de hoofdverantwoordelijken. De aanklager van het Strafhof volgt de ontwikkelingen in deze landen nauwgezet.

Op 22 januari 2009 heeft de Palestijnse Autoriteit het Strafhof een verklaring overgelegd naar aanleiding van de Israëliëse inval in Gaza. In de verklaring stelt de Palestijnse Autoriteit de rechtsmacht van het Strafhof te aanvaarden. Onder artikel 12 derde lid van het Statuut kunnen enkel staten een dergelijke verklaring afleggen. De aanklager van het Strafhof heeft op 3 april 2012 gesteld niet bevoegd te zijn te oordelen of de Palestijnse Autoriteit een staat is. De aanklager stelt dat een oordeel over deze kwestie dient te worden gegeven door de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties omdat de VN depositaris is van het Statuut van Rome. In tweede instantie zou volgens de aanklager de Vergadering van

Verdragsstaten van het Strafhof een oordeel kunnen vellen over deze vraag. Hiervan is voorlopig echter nog geen sprake.

G. Syrië

Op dit moment is geen sprake van een onderzoek door de aanklager van het Strafhof inzake de situatie in Syrië. Nederland is voorstander van doorverwijzing door de VNVR van de situatie in Syrië naar het Strafhof. Het is aan de VNVR om hieromtrent een besluit te nemen. Een dergelijke doorverwijzing van de situatie in Syrië sluit overigens vervolging van verdachten in Syrië zelf niet uit. Nederland betreurt de aanhoudende onenigheid in de VNVR ten aanzien van Syrië. Om vervolging van plegers van de misdaden in Syrië mogelijk te maken steunt Nederland het Syria Justice and Accountability Center.

4. De 11e Vergadering van Verdragsstaten

Tijdens de Vergadering wordt besloten over verschillende resoluties die onder meer betrekking hebben op samenwerking, het onafhankelijk toezichtsmechanisme en het verbeteren van de juridische procedures. De voor Nederland belangrijkste onderwerpen tijdens de aankomende Vergadering zijn:

A. Study Group on Governance

In 2010 is besloten tot de oprichting van de Study Group on Governance met het oogmerk een dialoog aan te gaan tussen Strafhof en verdragsstaten ter verbetering van de effectiviteit en het functioneren van het Strafhof. Nederland is de afgelopen twee jaar voorzitter geweest van dit orgaan. Verleden jaar heeft de Vergadering ingestemd met het voorstel van de Study Group om de wijze van indeling van de rechterlijke kamers van het Strafhof aan te passen en de rechters opgeroepen om te komen tot vastgestelde beginselen voor herstelbetalingen.

Dit jaar heeft de Study Group enerzijds gekeken naar mogelijkheden om de juridische procedures te versnellen en anderzijds naar vergroting van de voorspelbaarheid en transparantie van het budgetproces van het Strafhof. Het Strafhof heeft een «lessons learned» document opgesteld met aandachtspunten voor eventuele aanpassingen in de juridische procedures. In nauw overleg met de Verdragsstaten is daarnaast een routekaart afgesproken voor een gezamenlijke aanpak hiervan. Op één punt wordt al een concreet voorstel aan de Vergadering gedaan. Dit betreft het voorstel rechters toe te staan om in bepaalde omstandigheden in enkelvoudige Kamers bijeen te komen, hetgeen de efficiëntie van het Strafhof kan vergroten.

Daarnaast doet de Study Group voorstellen ter verbetering van het budgetproces. Nederland zal zich inspannen om de Vergadering te laten instemmen met de aanbevelingen van de Study Group.

B. Working group on amendments

Nederland heeft in 2009 in de zogenaamde Working Group on Amendments voorgesteld om terrorisme als misdrijf op te nemen in het Statuut van Rome. Vooralsnog bestaat onder de verdragsstaten van het Strafhof geen steun voor dit voorstel.

C. Vervulling van functies

Mevrouw Fatou Bensouda is tijdens de Vergadering van 2011 verkozen tot de nieuwe aanklager van het Strafhof. Tijdens de komende Vergadering zal een vice-aanklager worden gekozen. Mevrouw Bensouda heeft drie kandidaten voor deze positie voorgedragen. Het gaat om Raija Toivainen (Finland), Paul Rutledge (Australië) en James Stewart (Canada). Nederland zal op basis van de kwaliteit van de kandidaten een keuze maken.

Ook heeft de Vergadering de mogelijkheid om de rechters te adviseren omtrent de aanstelling van een nieuwe griffier voor het Strafhof. Het Strafhof heeft een shortlist bekend gemaakt met elf kandidaten. Eén van de kandidaten is de huidige griffier van het Speciaal Tribunaal voor Libanon, de Nederlander Herman Von Hebel. Nederland is ervan overtuigd dat de heer Von Hebel zeer geschikt is voor de functie van griffier van het Strafhof en steunt zijn kandidatuur derhalve.

Tijdens de Vergadering wordt het Advisory Committee on Nominations gekozen. Dit comité zal adviseren over de geschiktheid van kandidaat-rechters van het Strafhof. Nederland heeft oud-rechter van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, Egbert Myjer, voorgedragen als kandidaat voor de functie van lid van het adviescomité.

D. Complementariteit

Het Strafhof en staten moeten samen een sluitend systeem voor de berechting van internationale misdrijven vormen. Uitgangspunt voor dit systeem is dat staten primair verantwoordelijk zijn voor strafrechtelijk optreden tegen verdachten van deze internationale misdrijven (complementariteit) en er geen vrijplaats bestaat voor personen die zich schuldig maken aan schendingen van het internationaal humanitair recht. Om de strafrechtelijke samenwerking tussen staten te verbeteren heeft Nederland met België en Slovenië het initiatief genomen voor een multilateraal instrument voor de wederzijdse rechtshulp in strafzaken voor genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, en oorlogsmisdrijven. Nederland zal zich tijdens de Vergadering inzetten voor de bevordering van de complementariteit, bijvoorbeeld door te benadrukken dat de verantwoordelijkheid voor strafrechtelijk optreden bij staten ligt en dat in dit kader interstatelijke strafrechtelijke samenwerking cruciaal is.

E. Begroting

De begroting van het Strafhof voor 2013 dient door de Vergadering te worden goedgekeurd. Het Strafhof heeft een voorstel gedaan waarin wordt uitgegaan van een stijging van de begroting van ongeveer € 109 tot ongeveer € 118 mln. Zoals eerder gemeld wordt de stijging van het budget voornamelijk veroorzaakt doordat het Strafhof voortaan zelf de huur van de tijdelijke huisvesting betaalt. Daarnaast wordt deze toename veroorzaakt door de toenemende kosten voor de verdediging van verdachten enerzijds en een toenemende werklast van het Strafhof anderzijds. Het budgetcomité van de Vergadering van Verdragsstaten heeft de Vergadering geadviseerd om akkoord te gaan met een budget

van ongeveer € 115 mln. Nederland ziet het budgetvoorstel van budgetcomité als een goed vertrekpunt voor de besluitvorming omtrent de vaststelling van het budget.

De minister van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

*) Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer