

Vergaderjaar 2009–2010

28 498

Het Internationaal Strafhof

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 mei 2010

Hierbij doen wij u, ingevolge artikel 5 van de Goedkeuringswet terzake het op 17 juli 1998 tot stand gekomen Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (Trb. 2000, 120)¹, de voorlopige agenda toekomen van de Herzieningsconferentie van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof. De Herzieningsconferentie vindt plaats van 31 mei tot en met 11 juni in Kampala, Oeganda.

1. Het Internationaal Strafhof in 2010

Universaliteit

De effectiviteit en het succes van het Internationaal Strafhof (hierna: ISH) worden in belangrijke mate bepaald door het aantal staten dat partij is bij het Statuut van Rome (hierna: Statuut). In dit licht is het van groot belang dat zo veel mogelijk staten toetreden tot het Statuut. Met de toetreding van Bangladesh op 23 maart 2010 bedraagt het aantal verdragspartijen op dit moment 111. Nederland zal universele ratificatie en kwalitatief hoogwaardige implementatie van het Statuut actief blijven bevorderen, zowel bilateraal als samen met de overige landen van de Europese Unie.

Situaties en zaken voor het Hof

Soedan/Darfur

Op 19 april jl. heeft de aanklager van het ISH de kamer van vooronderzoek gevraagd zich uit te spreken over de vermoedelijk onvoldoende samenwerking van Soedan bij de tenuitvoerlegging van de aanhoudingsbevelen tegen Ahmad Harun en Ali Kushayb. Ingevolge artikel 87 (7) Statuut is het ISH bevoegd hierover een uitspraak te doen en de zaak te verwijzen naar de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. De aanklager richtte zich in zijn verzoek voornamelijk uitsluitend op de samenwerking van Soedan met betrekking tot de aanhoudingsbevelen tegen Harun en Kushayb, naar

¹ Stb. 20 01 343, 17 juli 2001.

verluidt omdat het de oudste uitstaande aanhoudingsbevelen zijn. Het is niet uit te sluiten dat de aanklager op een later moment een soortgelijk verzoek doet inzake het aanhoudingsbevel tegen President Omar Al-Bashir.

Op 8 februari 2010 weigerde de kamer van vooronderzoek de aanklacht tegen de rebellenleider uit Darfur, Abu Garda, te bevestigen, omdat de rechters er niet van overtuigd waren dat er voldoende bewijs zou zijn om vast te stellen dat er substantiële gronden waren om aan te nemen dat Abu Garda strafrechtelijk verantwoordelijk was voor het direct of indirect begaan van oorlogsmisdrijven. Op 23 april 2010 werd het verzoek van de aanklager om hoger beroep te mogen instellen afgewezen. Op grond van artikel 61 (8) Statuut heeft de aanklager aangekondigd een nader verzoek om bevestiging van de aanklacht in te zullen dienen. Dit verzoek dient te worden aangevuld met aanvullende bewijsmiddelen.

Op 3 februari 2010 deed de kamer van beroep uitspraak in het hoger beroep van de aanklager tegen de uitspraak van de kamer van Vooronderzoek om het misdrijf genocide niet op te nemen in het aanhoudingsbevel tegen de Soedanese president President Bashir. De kamer van beroep sprak zich niet inhoudelijk uit over de vraag of genocide aan het aanhoudingsbevel dient te worden toegevoegd, maar verwees de zaak terug naar de kamer van vooronderzoek. Als reden gaf de kamer van beroep dat de kamer van vooronderzoek de verkeerde bewijsrechtelijke standaard had toegepast ten aanzien van het verzoek van de aanklager. Dit betekent dat de kamer van vooronderzoek zich opnieuw zal moeten uitspreken over de eventuele toevoeging van genocide aan het aanhoudingsbevel. Het oordeel van de kamer van beroep heeft geen gevolgen voor het bestaande aanhoudingsbevel tegen President Bashir voor oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid. Dat aanhoudingsbevel blijft van kracht, evenals de verplichting van Soedan om met het ISH samen te werken en President Bashir (en de andere aangeklaagden) aan te houden en over te dragen aan het ISH. Ook de oproep van de Veiligheidsraad aan alle staten om volledig mee te werken met het ISH geldt onverkort.

Kenia

Op 31 maart 2010 gaf de kamer van vooronderzoek de aanklager van het ISH toestemming om een onderzoek te starten naar de situatie in Kenia ter zake van misdrijven tegen de menselijkheid gepleegd in de periode 1 juni 2005 tot 26 november 2009. Na bestudering van het verzoek van de aanklager en het door deze overgelegde materiaal oordeelde de kamer dat er redelijke gronden zijn om voornoemd onderzoek te beginnen. In reactie op de beslissing heeft de aanklager aangegeven te verwachten twee rechtszaken te starten, elk tegen een tot drie personen. Een mogelijk volgende stap is dat de aanklager de kamer van vooronderzoek verzoekt om een of meerdere aanhoudingsbevelen uit te vaardigen.

Centraal Afrikaanse Republiek

Op 8 maart 2010 besliste de kamer van berechting dat het begin van de berechting van voormalig DRC-leider Jean-Pierre Bemba Gombo wordt uitgesteld tot 5 juli 2010. De verdediging van Bemba betwistte eind februari de ontvankelijkheid van het Hof. Pierre Bemba Gombo is beweerdelijk verantwoordelijk, als militair leider, voor het begaan van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid in de Centraal Afrikaanse Republiek.

De gevoegde rechtszaak tegen de Congolezen Germain Katanga en Mathieu Ngudjolo Chui is aangevangen op 24 november 2009.

Het ISH heeft nog aanhoudingsbevelen uitstaan in Oeganda (tegen de rebellenleiders van de *Lord's Resistance Army* onder leiding van Joseph Kony) en in de DR Congo (tegen Bosco Ntaganda).

Nederland zet zich onophoudelijk in om de samenwerking tussen staten en het ISH, in het bijzonder ten aanzien van de uitvoering van aanhoudingsbevelen, te bevorderen. Nederland vraagt hiervoor regelmatig aandacht in bilaterale ontmoetingen, alsook in multilateraal verband.

2. De Herzieningsconferentie in Kampala, Oeganda (31 mei t/m 11 juni)

Eind 2009, tijdens de 8^e *Assembly of States Parties* (ASP), is besloten om enkele voorstellen, waaronder het Nederlandse voorstel om terrorisme toe te voegen aan de lijst van misdrijven in het Statuut, te behandelen in een gedurende de 9^e ASP (eind 2010) op te richten werkgroep. Deze voorstellen worden niet besproken tijdens de komende herzieningsconferentie.

Tijdens de herzieningsconferentie komen het misdrijf agressie, enkele voorgestelde wijzigingen van het Statuut en vier onderwerpen in het kader van *stocktaking* aan de orde. Nederland zal zich langs de volgende lijnen uitspreken.

Het misdrijf agressie

Het misdrijf agressie is het belangrijkste onderwerp van de herzieningsconferentie. De Nederlandse inzet is dat alles in het werk moet worden gesteld om consensus te bereiken over de wijze waarop het Hof rechtsmacht krijgt over het misdrijf agressie. Het is daarbij van belang een resultaat te bereiken waarmee uiteindelijk ook niet-statenpartijen en in het bijzonder de VS kunnen leven, zeker gezien de toegenomen Amerikaanse betrokkenheid bij het ISH.

Agressie is al opgenomen in artikel 5(1) Statuut, maar artikel 5(2) Statuut bepaalt dat het ISH hierover slechts rechtsmacht kan uitoefenen wanneer overeenstemming is bereikt over een definitie van dit misdrijf en de voorwaarden waaronder het ISH hierover rechtsmacht uitoefent. Die onderhandelingen zijn vanaf 2003 gevoerd in een speciale werkgroep van de ASP, die in februari 2009 haar werk heeft voltooid. Nederland is hierbij actief betrokken en heeft steeds aangegeven dat het Statuut nog niet compleet is zonder effectieve rechtsmacht van het ISH over het misdrijf agressie. Lange tijd leek het onmogelijk dat bij de aanstaande herzieningsconferentie overeenstemming zou kunnen worden bereikt over dit onderwerp, maar de speciale werkgroep heeft goede voortgang kunnen boeken. Voor het eerst dient zich bij de komende herzieningsconferentie een gelegenheid aan waarbij hierover mogelijk algehele overeenstemming kan worden bereikt. Het meest lastige en politiek meest gevoelige punt betreft de rol van de Veiligheidsraad: is de vaststelling van een daad van agressie van een staat door de Veiligheidsraad al dan niet *conditio sine qua non* voor de uitoefening van rechtsmacht door het ISH over het misdrijf agressie? Teneinde rechtsmachttutoefening van het ISH over het misdrijf agressie mogelijk te maken, zet Nederland zich actief in voor het vinden van een aanvaardbaar compromis op dit punt. Als de

herzieningsconferentie erin zou slagen een akkoord te bereiken over het misdrijf agressie zou dit een groot succes betekenen.

In de opmaat naar behandeling van het misdrijf agressie tijdens de herzieningsconferentie speelt ook de opstelling van de VS als niet-statenpartij een rol. Zo vindt de VS dat het jonge Hof niet met het misdrijf agressie moet worden belast (want politiek te beladen) en vindt het de definitie van agressie in de ontwerptekst te ruim en te vaag. Nederland stelt zich op het standpunt dat het Hof ook nu al te maken heeft met politiek gevoelige zaken (vgl. de aanklacht tegen President Bashir). Bovendien acht NL de compromistekst niet te ruim; het moet om agressie gaan die «by its character, gravity and scale, constitutes a manifest violation of the Charter of the United Nations». Dat betekent dat evident moet zijn dat de gepleegde agressie naar haar 1) aard, 2) ernst en 3) schaal in strijd is met het VN-Handvest. Aan deze drempel-eis is niet voldaan als er internationaal gebrek aan overeenstemming is over de rechtmatigheid van het militaire optreden (bijv. Kosovo 1999, Irak 2003). Politieke steunverlening zoals door Nederland verleend aan het militaire optreden tegen Irak (2003) valt eveneens buiten deze definitie, aangezien dan niet daadwerkelijk geweld wordt gebruikt.

Het is goed mogelijk dat in het verloop van de onderhandelingen de door Canada ingebrachte «menu approach» een cruciale rol gaat spelen. Bij deze benadering geldt als uitgangspunt dat het ISH alleen rechtsmacht over het misdrijf agressie heeft na vaststelling door de Veiligheidsraad dat door de betreffende staat agressie is gepleegd. Tegelijk echter kunnen staten individueel in een verklaring aangeven dat zij eveneens aanvaarden dat het Strafhof op alternatieve wijze, bijv. na tussenkomst van het Internationaal Gerechtshof, de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties of de kamer van vooronderzoek van het ISH, rechtsmacht kan uitoefenen over dit misdrijf. Daarmee is het primaat van de Veiligheidsraad erkend en kan iedere staat zijn eigen voorkeursoptie volgen. Nadeel is vanzelfsprekend dat het Strafhof dan m.b.t. het misdrijf agressie op niet-uniforme wijze rechtsmacht zou krijgen («rechtsmacht à la carte»), maar als dat uiteindelijk de prijs is die betaald moet worden, zou dat voor NL te verkiezen zijn boven een situatie waarbij het Hof geen effectieve rechtsmacht zou hebben over het misdrijf agressie. Mocht het voorstel van Canada een doorslaggevende rol spelen, dan zal Nederland een actieve bijdrage leveren om deze compromisformule zo goed mogelijk te verwoorden en zo breed mogelijk aanvaardbaar te krijgen. De procedure-regels van de herzieningsconferentie zullen daarbij worden gevolgd: gepoogd zal worden consensus te bereiken over een compromisformule, maar zo nodig kan een stemming plaatsvinden.

Overige onderwerpen

De herzieningsconferentie zal worden benut om de balans op te maken ruim acht jaar na de inwerkingtreding van het Statuut. Dit zal geschieden aan de hand van vier belangrijke onderwerpen: 1) de verhouding tussen de rechtsmacht van staten en de rechtsmacht van het ISH op grond van het beginsel van «complementariteit», 2) samenwerking tussen Staten en het ISH, 3) het effect van het Statuut van Rome op slachtoffers en getroffen gebieden en 4) vrede en gerechtigheid.

Nederland blijft benadrukken dat het voor het goede functioneren van het ISH essentieel is dat statenpartijen hun verantwoordelijkheid nemen op het gebied van samenwerking en complementariteit.

Met betrekking tot «samenwerking» zal worden aangegeven dat samenwerking van statenpartijen met het ISH essentieel is voor het functioneren van het ISH. De samenwerking dient zich niet te beperken tot de (verplichte) vormen van samenwerking zoals aanhouding en overlevering, maar ook op (vrijwillige) vormen van samenwerking zoals de tenuitvoerlegging van straffen.

Voor wat betreft het onderwerp «complementariteit» zet Nederland zich in voor concrete afspraken van statenpartijen ter bevordering van het complementariteitsbeginsel tijdens de herzieningsconferentie. Uit het in het Statuut besloten liggende complementariteitsbeginsel volgt dat de primaire verantwoordelijkheid voor de voorkoming van straffeloosheid van verdachten van internationale misdrijven bij de statenpartijen ligt. Zoals door Nederland tijdens eerdere vergaderingen van statenpartijen is opgemerkt, is de interstatelijke (strafrechtelijke) samenwerking van cruciaal belang voor een effectief optreden tegen straffeloosheid op nationaal niveau.

Met de op 1 oktober 2003 in werking getreden Wet internationale misdrijven (WIM) heeft Nederland uitvoering gegeven aan het complementariteitsbeginsel en daarmee aan zijn verantwoordelijkheid als verdragspartij bij het Statuut.

De Minister van Justitie heeft in zijn brief van 9 september 2008 een ketengericht versterkingsprogramma inzake opsporing en vervolging van internationale misdrijven ingesteld en toegezegd dat het juridisch instrumentarium in dit verband tegen het licht zal worden gehouden en dat de wettelijke knelpunten zo veel mogelijk zullen worden weggelaten (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 193). De beschikbaarheid van een slagvaardig en effectief juridisch instrumentarium is wenselijk vanuit de verantwoordelijkheid van Nederland als verdragspartij bij het Statuut en als gastland van het ISH. Het past voorts in het streven dat Nederland internationaal voorop loopt bij de opsporing en vervolging van internationale misdrijven (zie Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 160). Teneinde het huidige juridische instrumentarium verder te verbeteren zal in dit kader nog voor het zomerreces een wetsvoorstel aan de Raad van State ter advisering worden aangeboden.

Bij de behandeling van het onderwerp «vrede en gerechtigheid» houdt Nederland scherp in de gaten of de balans tussen vrede en gerechtigheid wordt behouden («geen vrede zonder gerechtigheid»).

Artikel 8 Statuut (voorstel België)

België heeft voorgesteld om aan de definitie van oorlogsmisdrijven in niet-internationaal gewapende conflicten toe te voegen (art. 8 Statuut): het gebruik van o.a. giftige wapens en gassen, en kogels die in het menselijk lichaam gemakkelijk in omvang toenemen. Nederland steunt het Belgische voorstel.

Artikel 103 Statuut (voorstel Noorwegen)

Tijdens ASP8 deed Noorwegen een voorstel tot wijziging van artikel 103 Statuut gericht op het vergroten en verbeteren van gevangenis capaciteit ten behoeve van het Hof. Tot op heden heeft een (te) beperkt aantal Statenpartijen zich bereid verklaard om gevangenis capaciteit ter beschikking te stellen. Het Noorse voorstel is in het belang van Nederland, omdat Nederland ingevolge artikel 103 (4) Statuut als gastland gevangenis capaciteit ter beschikking dient te stellen voor ISH-veroordeelden indien geen andere Staten bereid worden gevonden hiervoor zorg te dragen. Omdat de ASP aanpassing van het Statuut niet nodig achtte, is

het voorstel van Noorwegen niet doorgestuurd naar de herzieningsconferentie. Wel is er een conceptresolutie van de herzieningsconferentie die hetzelfde doel beoogt.

Artikel 124 Statuut

De enige bepaling die ingevolge het Statuut tijdens de eerste herzieningsconferentie verplicht dient te worden herzien is de overgangsbepaling in artikel 124 Statuut (met betrekking tot mogelijke niet-erkenning van rechtsmacht van het ISH met betrekking tot oorlogsmisdrijven voor een bepaalde periode). Nederland is voorstander van verwijdering van artikel 124 uit het Statuut, want Nederland wenst geen straffeloosheid voor oorlogsmisdrijven. Ook met het oog op het karakter van de bepaling dient artikel 124 verwijderd te worden. De bepaling was nodig om het Statuut van Rome aangenomen te krijgen. Tevens staat het op gespannen voet met de bepaling uit artikel 120 Statuut dat bepaalt dat geen voorbeholden gemaakt kunnen worden ter zake van het Statuut van Rome.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin