

Vergaderjaar 2005–2006

**28 498**

## **Het Internationaal Strafhof**

**Nr. 13**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2005

Graag bied ik u hierbij het verslag aan van de vierde jaarvergadering van de staten die partij zijn bij het Statuut van Rome (Assembly of States Parties, ASP), die werd gehouden van 28 november tot en met 3 december jl. in Den Haag. De geannoteerde agenda ging u toe met mijn brief van 11 november 2005 (Kamerstuk 28 498 nr. 12). Tevens informeer ik u over de voortgang van de besprekingen van de speciale werkgroep die zich bezighoudt met de definitie van het misdrijf agressie, conform uw verzoek en mijn toezegging, tijdens het begrotingsonderzoek op 16 november jl. Deze speciale werkgroep kwam tijdens de afgelopen jaarvergadering opnieuw bijeen.

#### **1. Vierde vergadering Assemblee**

##### *Algemeen*

Het algemene oordeel van de regering over de uitkomsten en het verloop van deze vierde jaarvergadering van de Assemblee is positief. Er is een akkoord bereikt over de begroting van het Strafhof voor 2006. Ook slaagde de Assemblee erin de behandeling af te ronden van enkele institutionele zaken waarover tijdens de vorige jaarvergadering nog geen conclusies konden worden bereikt, namelijk de gedragscode voor de advocatuur, de verordening voor het Slachtofferfonds en het vestigen van een klein kantoor van het Strafhof in New York. Het Hof is daarmee goed toegerust op de taken die het volgend jaar heeft te vervullen.

Naar verwachting zal in volgende jaarvergadering afrondende besluitvorming kunnen plaatsvinden over de definitieve huisvesting van het Hof; hopelijk zal dan ook de zetelovereenkomst ter goedkeuring aan de Assemblee kunnen worden voorgelegd. De vergadering drong aan op nader overleg tussen Hof en gastland ter beperking van de kosten van detentie-faciliteiten en van een tweede tijdelijke huisvestingslocatie. Een moeizame discussie vond plaats over de plaats, Den Haag of New York, van volgende vergaderingen van de Assemblee.

De vergadering werd voor het eerst, én op uitstekende wijze, geleid door de heer Bruno Stagno Ugarte, werkzaam als permanent vertegenwoordiger van Costa Rica bij de Verenigde Naties in New York, die vorig jaar werd benoemd tot voorzitter van de Assemblee en van het dagelijks bestuur van de Assemblee. Zijn voorganger, Prins Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, permanent vertegenwoordiger van Jordanië bij de Verenigde Naties, werd onder applaus bedankt voor de door hem bewezen diensten in de oprichtingsfase van het Hof.

Naast de statenpartijen, en vele niet-gouvernementele organisaties, waren ook vele niet-statenpartijen vertegenwoordigd, zoals een aantal Arabische staten, de Volksrepubliek China, de Russische Federatie, Iran, Irak, Israël, Japan en Pakistan. In het bijzonder wil ik graag de presentie van Mexico vermelden, dat onlangs als honderdste land het Statuut van Rome ratificeerde. De ook dit jaar niet volledige opkomst van statenpartijen (tweëntachtig van de honderd) blijft overigens een punt van zorg; het secretariaat van de Assemblee onderzoekt knelpunten en mogelijke maatregelen ter verbetering.

Ter bevordering van een zoveel mogelijk gecoördineerd optreden van de EU vond voorafgaand aan, en tijdens, deze jaarvergadering overleg van de EU ICC Raadswerkgroep plaats. De EU heeft eveneens op gezette tijden overlegd met vertegenwoordigers van het Strafhof, en met de nauw betrokken NGO's.

### *Begroting 2006*

De begroting 2006 van het Hof is vastgesteld op een totaalbedrag van ruim 80 miljoen euro, een stijging van ongeveer 20% ten opzichte van vorig jaar. De regering acht dit verantwoord, gelet op de sterke groei van de taken van het Hof. Anders dan vorig jaar, heeft de Assemblee zich onthouden van een gedetailleerde discussie over het advies dat de onafhankelijke Begrotingscommissie van de Assemblee over het begrotingsvoorstel van het Hof had uitgebracht. Conform Nederlandse wens, en mede dankzij een gecoördineerd EU optreden, is dit advies als pakket aangenomen, inclusief een korting van bij elkaar ongeveer 3% op het totale budget zoals voorgesteld door het Hof. Daarbij is aan het Hof een zekere, in verband met de sterke ontwikkeling van zijn taken gewenste, flexibiliteit gegeven bij bestedingen, binnen de hoofdonderdelen van de begroting.

Het Hof is gecompimenteerd voor gerealiseerde verbeteringen met betrekking tot de presentatie van de begroting, in het bijzonder het onderscheid tussen vaste kosten en kosten die specifiek het gevolg zijn van onderzoek in bepaalde situaties, en is verzocht nog meer aandacht te besteden aan het benoemen van beoogde resultaten en aan prestatie-indicatoren. De Assemblee verzocht het Hof voorts de volgende begroting te laten aansluiten op het strategisch meerjarenplan, waarvan het Hof begin volgend jaar de eerste editie zal presenteren, en een meerjarenraming toe te voegen.

Conform Nederlands voorstel is de begrotingscommissie gevraagd de organisatiestructuur van het Hof, alsmede de personele groei van bepaalde onderdelen, op efficiency te toetsten en daarover verslag te doen aan de volgende jaarvergadering van de Assemblee.

De Assemblee is van oordeel dat «outreach»-activiteiten één van de hoekstenen vormen van een effectief permanent Strafhof, maar acht dit belang onvoldoende weerspiegeld in de voorliggende begrotingsvoorstellen van het Hof. (Met «outreach» wordt bedoeld het bekend maken door het Hof van haar rol en taken aan bewoners en belanghebbenden in het gebied

van onderzoek, zoals slachtoffers). Het Hof is daarom verzocht aan dit essentiële beleidsonderdeel meer prioriteit te geven binnen de begroting 2006, door het opstellen van een activiteitenplan met concrete doelstellingen.

Verder kan ik u melden dat Nederland bijval kreeg van vele andere delegaties in zijn pleidooi voor een kritische en behoedzame benadering van het opzetten van pensioenvoorzieningen voor de gekozen leden van het Hof. De Assemblee besloot, in dit verband, dat de pensioenen voor rechters zullen worden opgebouwd door middel van jaarlijkse reserveringen en niet, zoals aanvankelijk voorzien, na hun pensionering uit de lopende begroting worden betaald. Een niet gebruikt bedrag van acht miljoen euro uit de begroting 2005 zal worden ingezet om de reserveringen over de periode van 2003 tot eind 2006 af te dekken. Het beheer van het pensioenfonds zal worden uitbesteed. De begrotingscommissie werkt voorstellen voor een bestendige pensioenvoorziening uit.

#### *Contributies*

De Assemblee nam een voorstel van het dagelijks bestuur aan, voorbereid via consultaties voorafgaand aan de jaarvergadering, dat voorziet in maatregelen om achterstallige betaling van contributies te bestrijden. De ultieme sanctie is de in het Statuut voorziene mogelijkheid tot het ontnemen van stemrecht. Het aangenomen voorstel voorziet in een zorgvuldige procedure, die voorkomt dat landen die buiten hun schuld betalingsachterstand oplopen, niet hun stemrecht verliezen. Conform Nederlands voorstel is de regeling aangevuld met een bepaling die erin voorziet dat zulke landen wel een meerjarig aflossingsplan moeten overleggen. De maatregelen worden volgend jaar van kracht.

#### *Onafhankelijk toezichtmechanisme*

Op voorstel van het dagelijks bestuur van de Assemblee zal deze, in overleg met het Hof, voorstellen uitwerken voor onafhankelijk toezicht op het Hof waar het betreft het naleven van normen op het terrein van integriteit. Achtergrond van dit initiatief van het bestuur, dat de regering vanzelfsprekend steunt, is dat het Hof ook in dit opzicht aan de hoogste standaarden moet voldoen. Het bestuur sluit hiermee aan bij extra maatregelen die, naar aanleiding van recente schandalen (zoals bij het olie voor voedsel programma), op dit vlak in de VN worden ontwikkeld ten aanzien van de daaronder ressorterende organisaties en instellingen.

#### *Gedragscode voor de advocatuur*

Wil het Strafhof kunnen functioneren als een geloofwaardige strafrechtelijke organisatie, die met voldoende legitimiteit personen kan vervolgen en straffen kan opleggen, dan is essentieel dat ook voldoende aandacht wordt geschonken aan de advocatuur, met inbegrip van de voor de advocaten ten overstaan van het Strafhof geldende gedragscode.

Een vorig jaar ingediend voorstel voor een gedragscode voor de advocatuur stuitte op bezwaren en werd daarom slechts voorlopig aangenomen. Via tussentijdse consultaties is een aangepaste tekst tot stand gekomen, die nu door de Assemblee is aangenomen. De regels mogen rekenen op de steun van de internationale beroepsorganisaties. Een door hen ontwikkeld amendement (op een passage die raakte aan de vertrouwelijkheid van het beraad tussen advocaat en cliënt) is na ampel beraad door de Assemblee gehonoreerd, hetgeen tevens kan worden beschouwd als erkenning van het belang van consultaties met de beroepsgroep.

Gezien de voortgang die het Strafhof inmiddels maakt bij zijn onderzoeken, acht ik het van grote betekenis dat de besluitvorming over de gedragscode thans is afgerond. De kwaliteit van het bereikte resultaat is dusdanig dat de regering het totstandkomen van deze gedragscode zonder voorbehoud verwelkomt.

#### *Verordening voor het Slachtofferfonds*

De speciale aandacht die het Statuut toekent aan slachtoffers van de misdrijven waarover het Hof jurisdictie heeft, dient in de optiek van de regering optimaal vorm te krijgen: zowel door middel van hun rol als getuige in het kader van procedures voor het Hof, als door de mogelijkheid hen financieel tegemoet te komen met behulp van een speciaal fonds. Gezien de voortschrijdende ontwikkeling ten aanzien van strafzaken was het voor de Nederlandse delegatie van groot belang, dat het Slachtofferfonds snel kan worden ingezet. De overeengekomen spelregels stellen de bestuurders van het Fonds in staat om slachtoffers gericht financieel te steunen, zonder vooruit te lopen op uitspraken van het Hof. Ook is een bepaling opgenomen die tegemoetkomt aan de bestaande behoefte tot het oormerken van vrijwillige bijdragen, zonder een evenwichtige verdeling van middelen over de slachtoffers in gevaar te brengen. Het uiteindelijke resultaat rechtvaardigt de verwachting dat het Trust Fund daarmee zowel bij de werving van fondsen als bij het opzetten van projecten ook praktisch uit de voeten kan.

#### *Speciale werkgroep inzake het misdrijf agressie*

Tijdens deze Assemblee was uiteindelijk slechts zeer beperkte tijd ingeruimd voor de speciale werkgroep inzake het misdrijf agressie, die onder leiding staat van Liechtenstein. Ter bespreking lag het verslag voor van de tweede informele intersessionele bijeenkomst van de speciale werkgroep, die plaatsvond in Princeton van 13 tot 15 juni 2005. Zonder uitzondering lieten leden van de speciale werkgroep zich positief uit over deze bijeenkomst, waarbij voor het eerst sinds 2002 kernonderwerpen zijn besproken betreffende een toekomstige definitie van het misdrijf agressie. Waardering werd ook uitgesproken voor de landen die deze bijeenkomst financieel hadden ondersteund (waaronder Nederland), en voor het Liechtenstein Instituut on Self Determination en de Universiteit van Princeton.

Tijdens de bijeenkomst te Princeton was besloten tot oprichting van een virtuele werkgroep, die als doel heeft een volgende informele intersessionele bijeenkomst voor te bereiden, die naar verwachting in juni 2006 opnieuw in Princeton zal worden georganiseerd. Ten behoeve van deze virtuele werkgroep zijn drie notities met vragen voorbereid, over de definitie van het misdrijf agressie, over de voorwaarden voor uitoefening van rechtsmacht over dit misdrijf door het Strafhof, en over de toepasselijkheid van algemene beginselen van strafrecht (neergelegd in deel 3 van het Statuut) op het misdrijf agressie.

Door velen (waaronder Nederland) werd benadrukt dat de speciale werkgroep de komende tijd voldoende vaak ook in formele zitting bijeen moet komen. De inzet is in 2008 het werk af te ronden, een jaar voor de aanvang van de Herzieningsconferentie van het Statuut van Rome. De Assemblee heeft een resolutie aangenomen waarin zij kennisneemt van de agenda en tijdsplanning van de werkgroep Agressie, waarin behalve ICC Statenpartijen ook vele landen participeren die (nog) geen partij zijn bij het ICC-Statuut.

De Assemblee ging unaniem akkoord met de vestiging van een klein kantoor van het Strafhof in New York, dat dient ter verzekering van een optimale samenwerking tussen het Hof en de Verenigde Naties. Grondslag voor deze samenwerking is de tussen beide organisaties gesloten overeenkomst, die op 4 oktober vorig jaar werd ondertekend door de Secretaris-Generaal van de VN, de heer Kofi Annan, en de President van het Strafhof, de heer Philippe Kirsch.

Een belangrijk element van de samenwerking is de mogelijkheid assistentie van de VN in te roepen bij de activiteiten van het Hof te veld. Het Hof heeft daartoe nadere overeenkomsten gesloten met de relevante militaire VN-missies ter plaatse, zoals met MONUC in de Democratische Republiek Congo. Het Strafhof opereert in instabiele, onveilige en moeilijk toegankelijke gebieden. Om zich in die omstandigheden daadwerkelijk van de diensten van de VN te verzekeren, is het essentieel dat het Hof, naast de contacten tussen zijn veldstaf en de VN-vertegenwoordiging ter plaatse, kan beschikken over directe en dagelijkse contacten met de desbetreffende besluitvormingscentra op het VN-hoofdkwartier in New York.

### *Huisvesting*

#### *– Tijdelijke huisvesting*

De vertegenwoordiger van het gastland heeft de vergadering van statenpartijen geïnformeerd over ontwikkelingen met betrekking tot de tijdelijke huisvesting van het Hof (zie hiervoor ook bijlage 1)<sup>1</sup>. Op basis van de goedgekeurde begroting 2006 moet er rekening mee worden gehouden dat het totaal aantal personen dat werkzaam zal zijn voor het Hof in Den Haag volgend jaar uitstijgt boven de beschikbare capaciteit voor het Hof in gebouw de Arc, de tijdelijke huisvesting. De prognoses van het Hof voorzien een nog verdere stijging in de jaren daarna. Dit betekent dat, op korte termijn, elders aanvullende kantoorruimte moet worden geboden waarmee het Hof toe kan tot de verhuizing naar de definitieve huisvesting. Hof en gastland onderzoeken momenteel de mogelijkheden.

De Assemblee nam met gemengde gevoelens kennis van deze ontwikkeling. Aan de ene kant is de onvoorziene snelle groei van het Hof het logische gevolg van het alom toegejuichte feit dat het Hof al in de eerste jaren van zijn bestaan volop werk te doen gekregen heeft, inclusief de eerste verwijzing van een zaak door de VN Veiligheidsraad. Aan de andere kant is het, met het oog op de gewenste eenheid en doelmatigheid van het functioneren van de organisatie, verre van optimaal dat medewerkers over twee verschillende locaties worden verspreid.

Er werd een dringende oproep aan het gastland gedaan te bezien of het Strafhof op korte termijn ook de vleugel van de Arc ter beschikking kan krijgen waarin Eurojust tijdelijk is gehuisvest. De Assemblee is door de vertegenwoordiger van het gastland geïnformeerd dat Eurojust hiertoe niet kan worden verplicht en dat, alleen al vanwege de praktische implicaties, verhuizing van Eurojust op korte termijn geen realistische optie is. De Assemblee was niet bereid zich hierbij neer te leggen. Op aandrang van EU-lidstaten heeft het EU-voorzitterschap besloten, nog dit jaar nader van gedachten te wisselen met het gastland en met de leiding van Eurojust over de huisvesting van Eurojust in relatie tot die van het Strafhof. Hoewel ik de kans op snelle verhuizing van Eurojust uiterst klein acht, wil ik op de uitkomst van dit overleg niet vooruitlopen. Wel kan ik u verzekeren, zoals dat door de vertegenwoordiger van het gastland ook aan de Assemblee is gedaan, dat de regering al het mogelijke heeft gedaan en zal blijven doen

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

dat redelijkerwijs van het gastland kan en mag worden verwacht om in de huisvestingsbehoefte van beide organisaties te voorzien. Van belang is hierbij dat tijdens deze vergadering van de Assemblee een goede basis is gelegd voor een definitief besluit volgend jaar over de permanente huisvesting van het Strafhof.

– *Permanente huisvesting*

De leider van de Nederlandse delegatie presenteerde, namens de regering, het aanvullend financieel bod m.b.t. de financiering van de permanente huisvesting van het Strafhof. (zie ook bijlage 2)<sup>1</sup>:

- de grond van de locatie Alexanderkazerne ( indien nodig op termijn geheel beschikbaar, gefaseerd op te leveren) wordt om niet beschikbaar gesteld;
- voor de financiering van de nieuwbouw stelt Nederland een lening van maximaal 200 miljoen euro beschikbaar, af te lossen in 30 jaar tegen 2,5% rente. Hiertoe wordt de leenfaciliteit van Financiën ingezet, waarvan de rente is gefixeerd op het – lage – niveau van 29/11/ 2005 (circa 3,5%). Ten laste van de BZ-begroting wordt 1% rentesubsidie gegeven;
- de kosten van de internationale architectenselectie o.l.v. de Rijksbouwmeester worden door Nederland betaald (geraamd op 2,5 miljoen euro, waarvan 2 miljoen euro t.l.v. de BZ-begroting, en 0,5 miljoen euro ten laste van de Gemeente Den Haag).

Dankzij dit alom zeer gewaardeerde bod kon de Jaarvergadering van het ICC besluiten, dat in 2006 een definitief besluit wordt genomen over de permanente huisvesting van het Strafhof, na toetsing van het programma van eisen en van eventuele financiële risico's verbonden aan een nieuwbouwproject. Het Strafhof kan doorgaan met de voorbereidingen. Ook de architectenselectie wordt voorbereid.

Statenpartijen vroegen verduidelijking over de om niet beschikbaarheid van het terrein (aan een tijdslimiet gebonden? Neen); of na aflossing van de lening huur moet worden betaald (neen; na aflossing van de lening is ICC juridisch en economisch eigenaar; resterende huisvestingskosten lastens ICC betreffen onderhoud en servicecontracten van het gebouw). Het aanvullend bod zal worden geformaliseerd in de vorm van een officieel schrijven van de regering aan de President van de Assemblee.

*Voortgezette sessie Assemblee in januari 2006; verkiezing rechters*

De Assemblee komt op 26 en 27 januari aanstaande in New York bijeen voor de verkiezing van zes rechters. Elke drie jaar worden zes van de achttien rechters vervangen. Bij de benoeming van de eerste achttien rechters in 2003 is eenderde van hen voor drie jaar, eenderde voor zes jaar en eenderde voor de maximale termijn van negen jaar aangesteld. In 2006 eindigt de termijn van de zes rechters die voor drie jaar werden benoemd.

De zes aftredende rechters zijn herkiesbaar en zijn allen opnieuw door hun regering gekandideerd. Daarnaast zijn nog enkele andere kandidaten voorgedragen. De verkiezingsregels schrijven voor dat naast de kwaliteiten van de afzonderlijke kandidaten, die aan de hoogste eisen moeten voldoen, ook rekening gehouden moet worden met een evenwichtige samenstelling van de gehele groep van achttien rechters wat betreft regionale vertegenwoordiging en wat betreft geslacht. De regering is van oordeel dat het overigens, in deze prille fase van ontwikkeling van het Hof, van belang is rekening te houden met de wenselijkheid van continuïteit. De stemming is geheim.

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Assemblee besloot dat de jaarvergadering in 2006 wordt gehouden te Den Haag, in 2007 te New York en in 2008 in Den Haag; indien een uitloop van de vergaderingen in Den Haag nodig is, zal dit in New York plaatsvinden.

Het Statuut noemt zowel Den Haag als New York als mogelijke vergaderplaatsen van de Assemblee. De regering stelt zich op het standpunt dat het wenselijk is het overleg van de statenpartijen te concentreren nabij de hoofdzetel van het Strafhof, zoals dat ook gebruikelijk is bij alle andere internationale organisaties. Dit neemt niet weg dat bijzondere gevallen, zoals de verkiezing van rechters, en het overleg over de definitie van het misdrijf agressie, New York de meest aangewezen vergaderplaats is, vanwege het gegeven dat alle landen daar d.m.v. een diplomatieke vestiging vertegenwoordigd zijn. Tijdens de Assemblee hebben met name de Afrikaanse landen een felle strijd gevoerd om als principe vastgelegd te krijgen dat om en om in Den Haag en New York wordt vergaderd, te beginnen met New York in 2006. Het argument dat zij daarbij gebruikten was de zichtbaarheid van het Hof voor de VN en het feit dat alle landen daar, anders dan in Den Haag, een vertegenwoordiging met terzake deskundig personeel hebben.

Hoewel de regering enigszins teleurgesteld is door het resultaat, hoopt en verwacht zij dat, naargelang het Strafhof zich verder ontwikkelt, statenpartijen daarop zullen inspelen met de bemensing van de diplomatieke vertegenwoordigingen in Den Haag en in het voldoende nabij gelegen Brussel (waar veel Afrikaanse landen een ambassade hebben).

#### *Werkgroepen*

Ter voorbereiding van de besluitvorming tijdens het jaarlijks overleg hebben twee werkgroepen van de Assemblee gefunctioneerd, in Den Haag resp. in New York, die elk een aantal onderwerpen hebben besproken. Deze tussentijdse consultaties hebben een nuttige functie vervuld. In een aantal gevallen, zoals bij de gedragscode voor de advocatuur en het liaisonkantoor van het Hof in New York, hebben zij geresulteerd in afgeronde voorstellen die door de Assemblee tijdens de jaarvergadering zonder discussie, dan wel met een kleine aanpassing, kon worden overgenomen. In andere gevallen, zoals bij de verordening voor het slachtofferfonds, bleek het niet mogelijk tot een afgerond voorstel te komen, maar heeft het tussentijdse overleg in elk geval wel geleid tot een heldere afbakening van de punten waarover de meningen verschilden en tot een goed begrip van de daarachter liggende overwegingen en van mogelijke compromissen.

Op grond van deze positieve ervaring besloot de Assemblee dat de werkgroepen ook volgend jaar zullen blijven functioneren. De werkgroep Den Haag zal zich bezighouden met strategische planning, de personele bezetting van het Hof in termen van geografische representatie en «gender», de begroting van het Hof, en gastlandaangelegenheden (zetelovereenkomst; detentie; visumkwesties; tijdelijke en definitieve huisvesting). De New Yorkse werkgroep zal zich buigen over het bevorderen van deelname aan de Assemblee, betalingsachterstanden, het op te richten onafhankelijk toezichtmechanisme, en zal het liaisonkantoor van het Hof bijstaan bij de start.

De regering acht het handhaven van de werkgroepen een wijs besluit en is verheugd met de gekozen toedeling van taken aan de werkgroepen. Deze verdeling betekent immers dat in Den Haag een stevige agenda is

neergelegd, inclusief vraagstukken die de hoeksteen van de reguliere jaarlijkse besprekingen van de Assemblee zullen blijven vormen: strategie en begroting. Deze keuze ondersteunt het proces dat moet leiden naar een concentratie in Den Haag van het overleg met betrekking tot het Strafhof. In dit verband wil ik graag nog wijzen op de uitstekende presentie en kwalitatief sterke inbreng van het Haagsche Corps diplomatique tijdens deze jaarvergadering van de Assemblee.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
B. R. Bot