

Vergaderjaar 2018–2019

28 498

Het Internationaal Strafhof

Nr. 43

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2018

Van 5 tot en met 12 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, de versterking van het Strafhof en de recente onderzoeken die door het Strafhof geïnitieerd zijn, alsmede de laatste stand van zaken rond de inzet en de resultaten van het Koninkrijk in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties op het terrein van de bestrijding van straffeloosheid via het Strafhof.

Inleiding: 20 jaar Statuut en de Nederlandse inzet voor het Strafhof

Het kabinet hecht grote waarde aan de bevordering van de internationale rechtsorde. De inzet van het kabinet voor het bestrijden van straffeloosheid voor internationale misdrijven en de versterking en universaliteit van het Strafhof is onverminderd groot. Om deze reden is het thema *accountability* als een van de drie prioriteiten voor het Koninkrijk in het VN-Veiligheidsraadjaar gekozen en is de bevordering van de internationale rechtsorde als een van de zes prioriteiten van het geactualiseerd mensenrechtenbeleid opgenomen (Kamerstuk 32 735, nr. 198).

Het Statuut van Rome, waarmee het Strafhof is opgericht, viert dit jaar zijn 20^e verjaardag. Gedurende dit jubileumjaar zijn er vele activiteiten georganiseerd om het belang van deze unieke prestatie van multilaterale diplomatie en mijlpaal binnen het internationaal recht te benadrukken en vieren. Op 17 juli, de dag van het Internationaal Strafrecht (de geboortedag van het Statuut 20 jaar geleden), vond er een evenement plaats op het Strafhof zelf over de successen en uitdagingen van het Hof. Ook werd tijdens de Ministeriële week van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een bijeenkomst van het *Informal Ministerial Network* van het Strafhof georganiseerd waar Nederland aan deelnam. Bij deze gelegenheid ondertekende Nederland tevens een verklaring die de

onafhankelijkheid van het Hof onderstreept en de noodzaak het Hof te steunen in zijn strijd tegen straffeloosheid benadrukt. Nederland organiseert en marge van de aankomende Vergadering van Verdragspartijen bovendien een *high level event* in het kader van de 20^e verjaardag van het Statuut van Rome. Tijdens het event, dat plaatsvindt in het Vredespaleis, zullen onder andere Minister Kaag en de president van het Hof spreken over de kansen en risico's voor het Strafhof.

Tegelijkertijd was er ook stevige kritiek op het Hof in dit jubileumjaar. Het Hof ziet zich gesteld voor verschillende uitdagingen die de effectiviteit ondermijnen, bijvoorbeeld op het terrein van de openstaande arrestatiebevelen. Het kabinet is overtuigd van het belang van constructief multilateralisme om gezamenlijke uitdagingen effectief aan te kunnen pakken en blijft daarom een voortrekkersrol spelen om instituties zoals het Strafhof te versterken. Het kabinet blijft daarom benadrukken dat de onafhankelijkheid van, en steun voor het Strafhof, essentieel zijn in de strijd tegen straffeloosheid en voor de slachtoffers van internationale misdrijven. Nederland heeft hierbij als gastland van het Strafhof een bijzondere verantwoordelijkheid.

Tijdens deze Vergadering zullen er verschillende resoluties aangenomen worden, inclusief een rapport over universaliteit, en zullen er sessies over samenwerking met het Strafhof, de rol van slachtoffers en de kritiek van niet-verdragspartijen op het Strafhof op de agenda staan. De Nederlandse inzet ten aanzien van deze onderwerpen is hieronder opgenomen. Tijdens de Vergadering dient tevens de begroting van het Strafhof voor 2019 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. Om het werk van het Strafhof verder te versterken, zal Nederland tijdens de Vergadering een extra donatie van 1 miljoen euro aankondigen voor het *Trust Fund for Victims* van het Strafhof, waarmee slachtoffers van de meest ernstige misdrijven gesteund worden.

Versterking Strafhof

Universaliteit

Om straffeloosheid voor internationale misdrijven een halt toe te roepen is het belangrijk dat alle landen toetreden tot het Statuut van Rome. 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. Deze samenwerking biedt kansen om landen in Azië te benaderen over toetreding, op dit moment de meest ondervertegenwoordigde regio binnen het Statuut van Rome. Een aantal landen is dicht bij toetreding. Nederland zet zich zowel bilateraal als multilateraal in om deze landen te ondersteunen bij hun proces tot ratificatie. Hiertoe zijn verschillende evenementen georganiseerd, in nauwe samenwerking met het Strafhof. Ook tijdens de aanstaande Vergadering organiseert Nederland, samen met Zuid-Korea en de organisatie *Parliamentarians for Global action*, een bijeenkomst waarin uitdagingen en oplossingen voor universele ratificatie van het Statuut van Rome worden besproken. Bedoeling is het rapport van de universaliteitswerkgroep tijdens de Vergadering aan te nemen.

Het blijft daarnaast belangrijk de dialoog met kritische landen gaande te houden. Hoewel alleen Burundi uit het Statuut van Rome is gestapt, blijft met name de Afrikaanse Unie kritiek op het Strafhof uiten. Dit betreft met name het vraagstuk rond immuniteiten van staatshoofden. Staatshoofden

genieten geen immuniteit onder het Statuut van Rome, wat volgens sommige Afrikaanse landen in strijd is met hun verplichtingen onder internationaal recht. Zij willen daarom een zogenoemde *advisory opinion* van het Internationaal Gerechtshof om hierover duidelijkheid te scheppen. De exacte adviesvraag is echter nog niet duidelijk. Verschillende Afrikaanse landen tonen zich echter ook sterke pleitbezorgers voor het Strafhof. Nederland trekt samen met deze landen, zoals Gambia en Senegal, op om het draagvlak voor het Strafhof binnen Afrika te vergroten.

De Filipijnen besloten in maart van dit jaar uit het Statuut van Rome te stappen, in reactie op het gestarte vooronderzoek van de aanklager van het Strafhof naar de situatie in de Filipijnen. De aangekondigde terugtreding zal een jaar na dato in werking treden, maar zal geen effect hebben op de omvang van het al gestarte onderzoek van de aanklager. Nederland betreurt het voornemen tot uittreding en heeft de wens uitgesproken dat de Filipijnen deze beslissing niet doorzetten.

Samenwerking met het Strafhof en complementariteit

Het Strafhof is in verregaande mate afhankelijk van de samenwerking met verdragspartijen om zijn werk uit te voeren. De openstaande arrestatiebevelen vormen één van de grootste uitdagingen van het Hof op dit moment. Dit onderwerp zal tevens besproken worden tijdens de Vergadering. Momenteel zitten er zeven verdachten in hechtenis voor lopende zaken. Het merendeel van deze zaken wordt naar verwachting op korte termijn afgerond. Hoewel het Hof 15 openstaande arrestatiebevelen heeft uitstaan, kunnen deze zaken niet worden behandeld omdat de verdachten nog altijd op vrije voeten zijn en het Statuut geen berechting *in absentia* toestaat. Voor de aanwas van nieuwe zaken zijn arrestaties en uitlevering van verdachten dus noodzakelijk. Ook voor de legitimiteit van het Hof is het van groot belang om voortgang te boeken. Berichten over verdachten die ondanks hun arrestatiebevel misdrijven blijven plegen, zoals in de zaak Al-Werfalli in Libië, of verdachten die zonder problemen kunnen reizen, zoals zittend president van Soedan Al-Bashir, ondermijnen de legitimiteit van het Strafhof.

Om deze redenen is Nederland samen met het Hof een *arrest warrants contact group* gestart om samenwerking op het gebied van arrestaties en uitlevering tussen landen en het Hof te intensiveren. Deze samenwerking draagt bij aan concrete ideeën en mogelijkheden om het Strafhof te assisteren bij het oppakken en uitleveren van verdachten.

Nationale overheden zijn en blijven in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de vervolging en berechting van de meest ernstige misdrijven (complementariteitsbeginsel). Om de samenwerking tussen nationale overheden te versterken werkt Nederland sinds 2011 aan een verdrag voor uitlevering en rechtshulp in strafzaken voor de meest ernstige internationale misdrijven. Er ligt inmiddels een concept-verdrag, dat begin 2019 tijdens een internationale conferentie in Nederland zal worden besproken. Inmiddels steunen 60 landen dit initiatief, een aantal dat naar verwachting nog zal toenemen in de aanloop naar formele onderhandelingen. Tijdens deze Vergadering organiseert Nederland een *side event* om partijen bij het Strafhof te informeren over het concept-verdrag.

Recente onderzoeken van de Aanklager

Venezuela

De aanklager van het Strafhof is in februari 2018 een vooronderzoek gestart naar de situatie in Venezuela. Het vooronderzoek gaat over misdrijven gepleegd sinds april 2017, in de context van demonstraties en gerelateerde politieke onrust. In september jl. hebben 6 landen (Peru, Chili, Colombia, Paraguay, Argentinië en Canada) de situatie in Venezuela officieel doorverwezen naar het Strafhof. De doorverwijzing is opvallend omdat het de eerste keer is dat verdragspartijen een situatie in een andere verdragspartij doorverwijzen. Nederland ziet de doorverwijzing als een teken van steun aan het Hof in zijn onderzoek naar de situatie. Door het verzoek dat is ingediend zal de overgang van een vooronderzoek naar een officieel onderzoek versneld kunnen worden.

Myanmar

De aanklager van het Strafhof is een vooronderzoek gestart naar de deportatie van Rohingya vanuit Myanmar naar Bangladesh. Myanmar is geen partij bij het Statuut van Rome, maar een deel van het misdrijf heeft plaatsgevonden op het grondgebied van verdragspartij Bangladesh. De aanklager stelde op grond hiervan dat het Hof rechtsmacht heeft over dit feit, wat is bevestigd door de rechters van het Hof. Het is de eerste keer dat de aanklager op deze manier haar rechtsmacht uitoefent. Hoewel het onderzoek van de aanklager beperkt moet blijven tot de misdrijven die een grensoverschrijdend element hebben, vormt de beslissing van het Hof een creatieve oplossing om straffeloosheid in Myanmar tot op zekere hoogte tegen te gaan. Om ook vervolging van andere misdrijven dan deportatie mogelijk te maken, blijft Nederland zich inzetten voor een Veiligheidsraad verwijzing naar het Hof van de gehele situatie in Myanmar.

Afghanistan en kritiek van de VS

In reactie op de mogelijke start van een officieel onderzoek naar de situatie in Afghanistan uitte de *National Security Advisor* Bolton van de VS stevige kritiek op het Hof en dreigde hij met sancties tegen Strafhof-personeel en landen die meewerken aan onderzoeken tegen Amerikaanse onderdanen en bondgenoten (waaronder Israël). President Trump sprak het voornemen uit nog meer bilaterale verdragen te willen sluiten die uitlevering van Amerikanen moeten voorkomen. De houding van de VS heeft ook gevolgen voor de positie van het Strafhof met betrekking tot verschillende resoluties van de Verenigde Naties, met inbegrip van doorverwijzingen naar het Strafhof door de Veiligheidsraad. Het kabinet heeft, zowel binnenlands als tijdens de Algemene Vergadering van de VN, aangegeven pal voor het Strafhof te zullen blijven staan en heeft deze boodschap ook uitgedragen in bilaterale contacten. Ook in Europees verband is besloten dat EU lidstaten hun steun voor het Hof sterk blijven uitdragen. Deze boodschap zal Nederland ook in de Vergadering van Verdragspartijen herhalen, waar een speciaal agenda item voor dit onderwerp is gereserveerd.

Accountability prioriteit tijdens lidmaatschap Veiligheidsraad

Accountability was dit jaar één van de drie kernprioriteiten tijdens het Nederlandse lidmaatschap van de Veiligheidsraad. Nederland heeft zich ingezet voor de versterking van samenwerking tussen het Strafhof en de Veiligheidsraad. Zo organiseerde Nederland een zeer geslaagde Arria-

formule bijeenkomst¹ over dit thema. De bijeenkomst werd *ge-cosponsored* door de acht Verdragspartijen van het Statuut van Rome² in de Veiligheidsraad, als teken van hun steun voor het Strafhof. En marge van deze Arria-formule werd een rapport gelanceerd met verschillende aanbevelingen voor het verbeteren van de samenwerking tussen het Strafhof en de Veiligheidsraad. Ook heeft Nederland zich structureel ingezet voor verwijzing naar het Strafhof in resoluties en statements. Hoewel dit geen makkelijke opgave was, heeft dit in verschillende gevallen tot opname van sterke referenties naar accountability en het Strafhof geleid. Nederland vervulde dit jaar bovendien de rol van *International Criminal Court focal-point* binnen de Veiligheidsraad. In dat verband heeft Nederland de sleutelrol die het Strafhof vervult in de preventie van de meest ernstige misdrijven benadrukt. Het kabinet zal tijdens de Vergadering aandacht vragen voor de aanbevelingen voor het verbeteren van de samenwerking tussen het Strafhof en de Veiligheidsraad.

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

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

¹ Op het moment dat VNVR-leden de agendering van een bepaald thema (dreigen te) blokkeren in de VNVR, zoals het Strafhof, kunnen andere VNVR-landen ervoor kiezen een bijeenkomst daarbuiten te organiseren, genaamd Arria-formule.

² Deze landen waren Bolivia, Frankrijk, Ivoorkust, Nederland, Polen, Peru, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.