

Vergaderjaar 2021–2022

28 498

Het Internationaal Strafhof

Nr. 49

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2021

Van 6 tot en met 11 december a.s. zal in Den Haag de jaarlijkse Vergadering van verdragspartijen van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof plaatsvinden. Middels deze brief informeert het kabinet u over de Nederlandse inzet tijdens deze Vergadering, die in belangrijke mate in het teken zal staan van de overgangsfase waarin het Strafhof zich bevindt. Ook wordt in deze brief een kort overzicht gegeven van de recente onderzoeken van de Aanklager en de uitspraken van het Hof.

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

Inleiding

Het kabinet hecht grote waarde aan de bevordering van de internationale rechtsorde. Het bestrijden van straffeloosheid en het bijdragen aan goed functionerende internationale hoven en tribunalen die individuen aansprakelijk kunnen stellen voor internationale misdrijven zijn belangrijke prioriteiten van het Nederlandse buitenland- en mensenrechtenbeleid. Het Internationaal Strafhof is een essentiële organisatie in deze strijd tegen straffeloosheid. Het is de belichaming van het idee dat de meest ernstige internationale misdrijven – zoals genocide, oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid – niet onbestraft mogen blijven en dat het opsporen en vervolgen van deze misdrijven een gedeelde verantwoordelijkheid is van de gehele internationale gemeenschap.

Het Internationaal Strafhof bevindt zich op dit moment in een overgangsfase, die bepalend zal zijn voor het functioneren van het Hof in de komende jaren. Zo is allereerst in de loop van dit jaar het hervormingsproces op volle gang gekomen en ook het aankomende jaar zal nog grotendeels in het teken staan van dit proces. Daarnaast is er in het

afgelopen jaar een aantal nieuwe topfunctionarissen aangetreden. Het Hof heeft in maart 2021 een nieuw Presidium en zes nieuwe rechters gekregen en in juni 2021 is de nieuwe Aanklager beëdigd. Tot slot is in april dit jaar de Executive Order die de mogelijkheid creëerde om sancties op te leggen aan personeel van het Strafhof door de VS ingetrokken. Daarmee zijn ook de sancties van de VS tegen de voormalig Aanklager en één van haar medewerkers opgeheven, waardoor het Strafhof weer in rustiger vaarwater terecht is gekomen. Tegelijkertijd zal naar verwachting het aantal strafzaken dat het Hof volgend jaar ter zitting zal behandelen toenemen van twee tot vier – en mogelijks zelfs tot vijf – strafzaken, waaronder ook de eerste Darfur-zaak tegen de oud-commandant van de *Janjaweed*-milities.

Hervormingsproces

In 2019 heeft de Vergadering van Verdragspartijen besloten om een onafhankelijke evaluatie van het functioneren van het Strafhof te laten uitvoeren (de zogenaamde «*Independent Expert Review*»). Vervolgens hebben in de loop van 2020 drie panels van onafhankelijke experts gekeken naar de *governance* van het Strafhof, de organisatie en het verloop van de rechtspraak en de organisatie en het werk van het Parket van de Aanklager. Op 30 september 2020 hebben de experts hun eindrapport gepubliceerd, met daarin 384 aanbevelingen. Deze aanbevelingen hebben o.a. betrekking op de onderlinge verhoudingen tussen de drie belangrijkste organen van het Strafhof – de rechters, het Parket van de Aanklager en de Griffie –, de efficiëntie van de rechterlijke procedures en het werk van de Aanklager, personeelsaangelegenheden en het interne werkklimaat, de positie van de slachtoffers en de rol van de toezichthouders. In het kader van het werkklimaat is ook het probleem van pestgedrag en (seksuele) intimidatie aan de orde gesteld. Daarop is gereageerd met het instellen van een *zero tolerance*-beleid.

Tijdens de Vergadering van vorig jaar is ten behoeve van de beoordeling en de implementatie van deze aanbevelingen een apart mechanisme in het leven geroepen – het zogenaamde «*Review Mechanism*» – dat onder leiding staat van vertegenwoordigers van Nederland en Sierra Leone. Dit mechanisme heeft een planning vastgesteld en de verschillende aanbevelingen toegewezen aan de relevante actoren, te weten één of meerdere organen van het Strafhof en/of de thematische werkgroepen van de verdragspartijen. Daarbij zijn drie clusters van aanbevelingen als prioritair aangewezen, namelijk (1) de aanbevelingen die betrekking hebben op het verbeteren van de *governance* van het Strafhof, (2) de aanbevelingen die betrekking hebben op het verbeteren van de werkcultuur en (3) de aanbevelingen die betrekking hebben op het door de nieuwe Aanklager gewenste systeem van twee plaatsvervangende Aanklagers. Om de derde aanbeveling te realiseren zal de verdragspartijen tijdens de aankomende Vergadering gevraagd worden om in te stemmen met het instellen van een tweede plaatsvervangende Aanklager en met het voor die functie aangevraagde budget.

Daarnaast is in het najaar het eerste deel van de overige aanbevelingen besproken in de verschillende thematische werkgroepen. De resultaten van die besprekingen zullen tijdens de aankomende jaarlijkse Vergadering worden gepresenteerd en daarnaast zal er een resolutie worden aangenomen waarin het mandaat van het *Review Mechanism* wordt verlengd. In het aankomende jaar zullen de nog niet behandelde aanbevelingen worden besproken en zal er daarnaast worden gekeken naar de implementatie van alle nog openstaande aanbevelingen. Het kabinet zal blijven aandringen op de voortvarende implementatie van de aanbevelingen en zal er tevens voor waken dat het hervormingsproces

niet verzandt in het plichtmatig afvinken van de grote hoeveelheid aanbevelingen. Het uiteindelijke doel van dit proces – het duurzaam verbeteren van de organisatie en het functioneren van het Strafhof – dient te allen tijde voorop te blijven staan. Voor het kabinet zijn daarbij naast de hierboven genoemde prioritaire aanbevelingen ook de aanbevelingen inzake diversiteit en genderbalans onder de stafleden van het Hof, met name in de hogere loonschalen, en de problematiek van de achterstallige contributies van groot belang.

Begroting

Tijdens de Vergadering dient de begroting van het Strafhof voor 2022 te worden goedgekeurd. De begroting van het Strafhof is in de afgelopen jaren net onder de EUR 150 miljoen gestabiliseerd en in het afgelopen jaar is de begroting mede door Covid-19 zelfs lichtelijk gedaald. Zoals hierboven vermeld zal volgens de planning het aantal strafzaken dat volgend jaar ter zitting zal worden behandeld echter sterk toenemen van twee tot vier à vijf strafzaken, waaronder ook de eerste en qua participatie van slachtoffers en getuigen buitengewoon omvangrijke Darfur-zaak. In verband met deze piek in de werklast heeft het Strafhof voor volgend jaar een verhoging van de begroting van 9,5% voorgesteld. De experts van het door de verdragspartijen ingestelde *Committee on Budget and Finance* hebben daarentegen op basis van de kosten van eerdere strafzaken een verhoging van 4,9% aanbevolen. De extra financiële middelen zijn hoofdzakelijk aangevraagd voor het aannemen van extra tijdelijke werkrachten die de nieuwe strafzaken zullen ondersteunen – zoals tolken en vertalers, audiovisuele technici en beveiligers – en voor de rechtsbijstand voor zowel de verdachten als de slachtoffers. Daarnaast is er budget aangevraagd voor enkele nieuwe vaste functies die verband houden met de door de nieuwe Aanklager gewenste reorganisatie van het Parket van de Aanklager – waaronder een tweede plaatsvervangende Aanklager – en voor enkele ICT-investeringen, waar op termijn grote efficiëntievoordelen van worden verwacht. Zo wil de Aanklager voor onderzoeksdoeleinden een *cloud* opzetten waarin de massale hoeveelheid beeld- en geluidmateriaal kan worden opgeslagen, zodat dit materiaal met behulp van gezichts- en spraakherkenningssoftware kan worden doorzocht. Deze investering zal naar verwachting op termijn tot een aanzienlijke kostenbesparing leiden, aangezien het beeld- en geluidmateriaal dan in de toekomst op een veel minder arbeidsintensieve manier kan worden doorzocht. Daarnaast is door de onafhankelijke experts gesteld dat het Strafhof voor de bewijsvoering te veel steunt op getuigenverklaringen en het ligt ook in dat licht voor de hand om in de toekomst meer in te zetten op ander bewijsmateriaal, zoals foto's, video's en berichten op sociale media. Tussen de verdragspartijen is er veel discussie over de begroting. Een aantal West-Europese partners vindt dat het Strafhof te ruim begroot, anderen wijzen erop dat een grotere werklast onvermijdelijk ook leidt tot (veel) meer uitgaven.

Nederland vindt het belangrijk dat het Strafhof over voldoende financiële middelen beschikt om uitvoering te geven aan zijn mandaat en zet zich daarom actief in voor een daartoe toereikende begroting. Indien er geen extra financiële middelen beschikbaar zouden worden gesteld voor de nieuwe strafzaken die voor volgend jaar gepland staan, is het onvermijdelijk dat deze strafzaken uitgesteld zullen moeten worden. Dat is onwenselijk, omdat dit op gespannen voet staat met het beginsel van berechting binnen een redelijke termijn en omdat dit uiteindelijk zal leiden tot hogere kosten per strafzaak. Zo zal bijvoorbeeld dan voor langere tijd betaald moeten worden voor het gebruik van de detentiefaciliteiten, de rechtsbijstand en de getuigenbescherming. Daarnaast kan het uitstellen

van strafzaken op termijn leiden tot congestie bij de rechtspraak, waardoor de eerste twee bezwaren alleen nog maar zwaarder zullen gaan wegen.

Tijdens de onderhandelingen over de begroting staat dit jaar ook de aanpak van de liquiditeitsproblemen hoog op de agenda. Het Strafhof leek eind vorig jaar niet meer aan zijn betalingsverplichtingen te kunnen voldoen, doordat een deel van de verdragspartijen de contributie nog niet of slechts ten dele had betaald. Met name een aantal grote landen die relatief veel bijdragen aan de begroting van het Strafhof zijn debet aan deze problematiek. In verband met dit tekort aan liquide middelen heeft een aantal verdragspartijen, waaronder Nederland, vorig jaar een deel van hun contributie vooruitbetaald. Ook dit jaar dreigde het geld voor het einde van het jaar op te raken. De verdragspartijen die vorig jaar zijn bijgesprongen hebben daarom van het Strafhof een formeel verzoek ontvangen om ook dit jaar een deel van de contributie vooruit te betalen. In reactie daarop heeft Nederland de betreffende gelden gereserveerd. Doordat Brazilië recentelijk een groot deel van de verschuldigde contributie heeft betaald – EUR 8 miljoen van de nog verschuldigde EUR 24 miljoen – en doordat een aantal andere verdragspartijen, waaronder Nederland, een deel van hun contributie vooruit heeft betaald of nog vooruit zal betalen, zijn de liquiditeitsproblemen voor dit jaar afgewend. Aangezien deze problematiek geen structurele bedreiging mag gaan vormen voor het ordentelijke functioneren van het Strafhof, dringt Nederland op dit moment samen met veel andere verdragspartijen aan op het strikter toepassen van de regels inzake het verlies van het stemrecht bij betalingsachterstanden en op het verkennen van mogelijke aanvullende maatregelen.

Verkiezingen

Twee plaatsvervangende Aanklagers

De nieuwe Aanklager wil binnen het Parket van de Aanklager de bestaande afdelingen voor onderzoek en vervolging opheffen en vervangen door twee afdelingen die ieder belast zullen worden met zowel het onderzoek als de vervolging van een deel van de zaken. Door deze reorganisatie blijft de in de onderzoeksfase opgedane kennis en ervaring binnen één en hetzelfde team behouden op het moment van de transitie van de onderzoeks- naar de vervolgingsfase, waardoor er uiteindelijk efficiënter kan worden gewerkt. Beide afdelingen zullen worden geleid door een plaatsvervangend Aanklager, die onder andere als tussenschakel zal fungeren tussen de Aanklager en de verschillende teams. De voorgestelde hervorming is positief ontvangen door de verdragspartijen en ook Nederland zal met dit voorstel instemmen. Indien de verdragspartijen tijdens de Vergadering inderdaad zullen instemmen met dit systeem van twee plaatsvervangende Aanklagers, dan zullen er ook meteen twee plaatsvervangende Aanklagers moeten worden gekozen, aangezien de termijn van de huidige plaatsvervangende Aanklager in maart 2022 zal aflopen. Met het oog op de genderbalans en de evenredige vertegenwoordiging van de verschillende rechtsstelsels binnen het kantoor van de Aanklager, heeft de nieuwe Aanklager zowel een lijst met vrouwelijke kandidaten voorgesteld (lijst A), als een lijst met Franstalige kandidaten en/of kandidaten uit de *civil law* traditie (lijst B). Van beide lijsten dient vervolgens één kandidaat te worden gekozen. Voorafgaand aan de Vergadering lichten de kandidaten hun ervaring en motivatie toe en voeren zij gesprekken met verschillende verdragspartijen. Op basis hiervan, alsmede op basis van hun *curricula vitae*, bepaalt Nederland zijn inzet voor de verkiezingen van de plaatsvervangende Aanklagers.

Tijdens de Vergadering zullen eveneens de nieuwe leden van de Raad van Bestuur van het *Trust Fund for Victims* worden benoemd. Voor elk van de vijf geografische groepen is één kandidaat genomineerd. Voor de groep van de West-Europese en Andere Staten is dat de voormalig Permanent Vertegenwoordiger bij het Strafhof van Ierland. Daarnaast zal de zittings-termijn van de bestuursleden naar alle waarschijnlijkheid worden verlengd van drie naar vier jaar, teneinde de continuïteit te versterken en het toezicht van de Raad van Bestuur op het werk van het *Trust Fund* te vergroten.

Universaliteit

Op dit moment zijn 123 staten partij bij het Statuut van Rome. Voor de effectiviteit van het Strafhof en het bestrijden van straffeloosheid is het van groot belang dat dit aantal verder groeit. Nederland zet zich hier actief voor in. Zo is Nederland samen met Zuid-Korea *facilitator* van de werkgroep universaliteit. Landen waar een duidelijke interesse bestaat voor de activiteiten van het Strafhof worden actief benaderd met voorlichting en waar mogelijk uitgenodigd om als waarnemer deel te nemen aan de Vergadering van verdragspartijen. Op dit vlak werkt Nederland behalve met Zuid-Korea en het Strafhof ook samen met verschillende organisaties uit het maatschappelijk middenveld en met internationale organisaties zoals de Europese Unie.

Covid-19

In verband met de coronamaatregelen zal de Vergadering van verdragspartijen net als vorig jaar deels in persoon en deels digitaal plaatsvinden. Zowel voor de delegaties van de verdragspartijen als voor de vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld geldt dat het aantal personen dat fysiek aanwezig mag zijn in de conferentiezaal beperkt is. De overige delegatieleden en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld kunnen de Vergadering uitsluitend volgen via een *livestream*. De discussies met de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld zullen daarom vooral moeten plaatsvinden in de virtuele *side events* die buiten de reguliere Vergadering om worden georganiseerd. Nederland organiseert zelf een *side event* over het nog tot te stand brengen Multilateraal Verdrag inzake rechtshulp en uitlevering voor internationale misdrijven (MVRUIM) en is daarnaast *co-sponsor* van een aantal door het maatschappelijk middenveld georganiseerde *side events*.

Recente onderzoeken van de Aanklager en uitspraken van het Hof

Hieronder treft u een chronologisch overzicht aan van zowel de belangrijkste besluiten van de Aanklager als de belangrijkste uitspraken van het Hof van het afgelopen jaar. De Nederlandse regering respecteert de onafhankelijkheid van de organen van het Strafhof en om die reden onthoudt de regering zich van inhoudelijk commentaar op lopende zaken.

Oeganda

Op 4 februari is Dominic Ongwen, voormalig commandant binnen het Verzetsleger van de Heer (*Lord's Resistance Army*), door de Kamer van berechting schuldig bevonden aan 61 aanklachten van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid. Op 6 mei heeft hij daarvoor een straf van 25 jaar opgelegd gekregen. De misdrijven werden gepleegd in Oeganda tussen juli 2002 en december 2005.

Palestijnse gebieden

In december 2019 heeft de vorige Aanklager de afronding van het vooronderzoek (*preliminary examination*) bekendgemaakt en daarbij aangegeven dat aan alle criteria onder het Statuut van Rome is voldaan voor het openen van een onderzoek (*investigation*). Vervolgens heeft zij in januari 2020 de Kamer van Vooronderzoek (*Pre-Trial Chamber*) verzocht om een uitspraak te doen over de reikwijdte van de territoriale jurisdictie van het Strafhof. Op 5 februari heeft de Kamer van Vooronderzoek vastgesteld dat het Strafhof bevoegd is om misdaden te onderzoeken in de Gazastrook, op de Westelijke Jordaanoever en in Oost-Jeruzalem.

Ivoorkust

Op 31 maart 2021 heeft de Kamer van beroep de vrijspraak van Laurent Gbagbo en Charles Blé Goudé bevestigd. Zij werden in januari 2019 door de Kamer van berechting vrijgesproken van alle aanklachten van misdrijven tegen de menselijkheid die in 2010 en 2011 in Ivoorkust zouden zijn gepleegd in het kader van de gewelddadigheden die volgden na de verkiezingen. De vrijspraak is nu definitief.

Soedan

Op 9 juli heeft de Kamer van vooronderzoek de aanklachten tegen de Soedanese verdachte Abd Al-Rahman bevestigd, waardoor zijn strafzaak in de Kamer van berechting kan worden gevoerd. De behandeling ter zitting van de strafzaak zal in principe in april 2022 beginnen. Abd Al-Rahman (ook wel: Ali Kushayb) wordt verdacht van het plegen van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid in Darfur in 2003 en 2004. Hij was commandant van de Janjaweed-milities, paramilitaire groepen die tijdens het conflict in Darfur de Soedanese regering steunden in de strijd tegen rebelligroeperingen. De situatie in Darfur werd in 2005 door de Veiligheidsraad doorverwezen naar het Strafhof. Sindsdien zijn er vijf arrestatiebevelen uitgevaardigd, waaronder tegen oud-president Al-Bashir.

Sinds het aftreden van Al-Bashir in 2019 was er sprake van een toename tussen de Soedanese autoriteiten en het Strafhof. In het afgelopen jaar hebben zowel de vorige Aanklager als de huidige Aanklager Soedan bezocht en tijdens deze bezoeken zijn er met de Soedanese transitie-regering ook MoU's gesloten met betrekking tot de toegang tot bepaalde archieven. Het kabinet is ernstig bezorgd over de recente ontwikkelingen in Soedan, waaronder de militaire coup, en zal het belang van verdere samenwerking door Soedan met het Strafhof blijven onderstrepen, zowel in EU-verband als bilateraal.

Afghanistan

Op 27 september heeft de Aanklager de Kamer van vooronderzoek verzocht om aan zijn Parket de toestemming te verlenen om het onderzoek naar vermeende misdrijven in Afghanistan te hervatten. Het oorspronkelijke onderzoek werd in maart 2020 geopend, maar werd overeenkomstig het complementariteitsbeginsel tijdelijk stilgelegd nadat Afghanistan had aangegeven de misdrijven zelf te willen onderzoeken. Op basis van het argument dat er na de machtsovername van de Taliban geen uitzicht meer is op een adequaat en effectief onderzoek door de Afghaanse autoriteiten, wil de Aanklager het onderzoek opnieuw zelf oppakken. Tegelijkertijd heeft de Aanklager in een begeleidende verklaring aangegeven dat het door hem geleide onderzoek zich zal richten op vermeende misdrijven van de Taliban en de Islamic State Khorasan

Province («IS-K») en dat geen prioriteit zal worden gegeven aan «andere aspecten van het onderzoek». Daarmee wordt onder meer bedoeld op mogelijke internationale misdrijven die zijn gepleegd door Amerikaanse troepen en/of door leden van de CIA. Het oorspronkelijke Afghanistan-onderzoek was één van de belangrijkste redenen voor de in september 2020 opgelegde Amerikaanse sancties, die in april 2021 door president Biden werden opgeheven.

Filipijnen

Op 15 september heeft de Kamer van vooronderzoek de Aanklager gemachtigd om een formeel onderzoek te openen naar vermeende misdrijven tegen de menselijkheid die zouden zijn gepleegd op het grondgebied van de Filipijnen in het kader van de zogenaamde «war on drugs»-campagne. De Filipijnen hebben zich in een eerder stadium teruggetrokken uit het Statuut van Rome uit onvrede met het in februari 2018 door de vorige Aanklager gestarte vooronderzoek. Het onderzoek mag uitsluitend betrekking hebben op misdrijven die zijn gepleegd tussen 1 november 2011 en 16 maart 2019, het tijdvak waarin het Statuut van Rome van kracht was voor de Filipijnen. Volgens de Kamer van Vooronderzoek wijst het beschikbare materiaal erop dat de moorden een onderdeel zijn van een wijdverbreide en stelselmatige aanval tegen de burgerbevolking, waardoor zij mogelijk als misdrijven tegen de menselijkheid kunnen worden gekwalificeerd.

Colombia

Op 28 oktober heeft de Aanklager in Colombia bekendgemaakt dat het vooronderzoek naar vermeende internationale misdrijven in Colombia in het licht van het complementariteitsbeginsel wordt beëindigd, onder voorbehoud van een eventuele heroverweging bij een belangrijke wijziging van de omstandigheden. Het vooronderzoek liep al sinds juni 2004 en was gericht op vermeende misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven gepleegd in het kader van het gewapende conflict tussen de regeringstroepen, paramilitaire groepen en rebelligroepen. Volgens de Aanklager is er geen redelijke basis om aan te nemen dat een eventuele vervolging bij het Internationaal Strafhof ontvankelijk zou zijn, aangezien de nationale autoriteiten van Colombia niet als inactief kunnen worden gekarakteriseerd, noch als niet bereid of niet in staat om de vermeende internationale misdrijven zelf te onderzoeken en te vervolgen.

Venezuela

Op 3 november heeft de Aanklager in het bijzijn van Maduro aangekondigd een formeel onderzoek te openen naar vermeende misdrijven tegen de menselijkheid, die sinds april 2017 zouden zijn gepleegd in Venezuela in het kader van demonstraties en de daarmee samenhangende politieke onrust. Sinds 2018 liep er een vooronderzoek naar deze misdrijven. Dit is de eerste keer dat het Strafhof een formeel onderzoek opent naar internationale misdrijven op het Westelijk Halfrond. De Aanklager heeft met Maduro een *Letter of Understanding* getekend, waarin Venezuela aangeeft het niet eens te zijn met het oordeel dat er aan de voorwaarden voor het openen van een onderzoek is voldaan, maar zich

niettemin committeert om aan het onderzoek mee te werken. Deze tekst kan geen afbreuk doen aan de verplichtingen van Venezuela onder het Statuut van Rome, dat sinds 1 juli 2002 voor Venezuela van kracht is.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.P.M. Knapen

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