

Vergaderjaar 2022–2023

28 498

Het Internationaal Strafhof

Nr. 51

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 2022

Van 5 tot en met 10 december a.s. zal in Den Haag de jaarlijkse Vergadering van verdragspartijen bij 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 begroting van het Strafhof en de voortgang van het hervormingsproces. 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 verantwoordelijke partijen aansprakelijk kunnen stellen voor internationale misdrijven zijn belangrijke prioriteiten van het Nederlandse buitenland- en mensenrechtenbeleid. Het Internationaal Strafhof is een cruciale organisatie in deze strijd tegen straffeloosheid. Het is de belichaming van de overtuiging 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 afgelopen jaar stond in het teken van de twintigste verjaardag van het Internationaal Strafhof en het kabinet is verheugd te constateren dat het Strafhof zich in de afgelopen twee decennia heeft weten te vestigen als een onmisbaar onderdeel van het multilaterale systeem in de strijd tegen straffeloosheid. Sinds de inwerkingtreding van het Statuut van Rome op

1 juli 2002 is het aantal verdragspartijen meer dan verdubbeld van 60 naar 123 en het Strafhof verricht momenteel onderzoeken naar situaties over de hele wereld, van de Centraal-Afrikaanse Republiek tot Oekraïne en van Afghanistan tot Venezuela. Tegelijkertijd hebben veel verdragspartijen ingrijpende hervormingen in hun nationale strafrecht doorgevoerd, waardoor zij nu beter in staat zijn om verdachten van internationale misdrijven voor hun eigen nationale rechtbanken te berechten. Het is cruciaal om het systeem van het Statuut van Rome verder uit te bouwen en te versterken, zeker in een tijd waarin de meest fundamentele rechtsnormen op flagrante wijze worden geschonden.

Het afgelopen jaar is een druk jaar geweest voor het Strafhof, met name door de opening van een onderzoek naar de situatie in Oekraïne, de piek in het aantal strafzaken dat ter zitting wordt behandeld en de voortgang van het hervormingsproces. Sinds zijn aantreden in juni 2021 heeft de Aanklager, Karim Khan, duidelijke prioriteiten gesteld. Dat heeft ertoe geleid dat een aantal (voorbereidende) onderzoeken zijn gesloten, terwijl andere onderzoeken daadkrachtig zijn opgepakt, waaronder de onderzoeken naar de situaties in Venezuela, Soedan (Darfoer), Libië en Bangladesh/Myanmar. Tevens heeft het Parket van de Aanklager een zeer actieve houding aangenomen ten aanzien van de oorlog in Oekraïne. Dit werd mede mogelijk gemaakt door het feit dat 41 verdragspartijen – waaronder Nederland en alle EU-lidstaten – in maart aangifte bij het Strafhof hebben gedaan van de situatie in Oekraïne, waardoor de Aanklager zonder voorafgaande goedkeuring van de rechters direct een onderzoek kon openen.

In antwoord op het verzoek van de Aanklager om extra bijstand heeft Nederland inmiddels een aantal experts van de politie en het OM bij het Strafhof gedetacheerd en heeft de Koninklijke Marechaussee onder de vlag van het Strafhof twee forensische onderzoeksmisssies in Oekraïne georganiseerd, met nog twee vervolgmisssies voorzien voor 2023. Dit samenwerkingsmodel is door een aantal andere staten overgenomen. Voorts heeft Nederland een leidende rol gespeeld door de organisatie van de *Ukraine Accountability Conference* in Den Haag, in samenwerking met het Strafhof en de Europese Commissie. Ook is de oprichting van een *Dialogue Group* voorbereid, die de coördinatie beoogt te bevorderen tussen alle staten en organisaties die betrokken zijn bij het opsporen en vervolgen van internationale misdrijven die in Oekraïne zijn en worden gepleegd. Tot slot heeft Nederland een ongeoormerkte bijdrage van 2 miljoen euro toegezegd aan het nieuw opgerichte *Trust Fund* van het Parket van de Aanklager, dat voor drie doelen kan worden aangewend: 1) het aanschaffen van ICT-voorzieningen ten behoeve van de bewijsgaring, 2) psychosociale hulp aan slachtoffers en getuigenbescherming, en 3) extra capaciteit voor seksuele misdrijven en gender-gerelateerde misdrijven.

Begroting

Tijdens de Vergadering dient de begroting van het Strafhof voor 2023 te worden goedgekeurd. In de afgelopen jaren is de begroting van het Strafhof net onder de EUR 150 miljoen gestabiliseerd en ten tijde van Covid-19 is de begroting lichtelijk naar beneden bijgesteld. Vorig jaar is het budget echter met 4,4% verhoogd, met name in verband met de toename van het aantal ter zitting te behandelen strafzaken, waaronder ook de eerste en qua participatie van slachtoffers en getuigen zeer omvangrijke Darfoer-zaak. In verband met de uitzonderlijk hoge inflatie en de forse piek in de werklust heeft het Strafhof voor 2023 een verhoging van 21,5% voorgesteld. De experts van het door de verdragspartijen ingestelde *Committee on Budget and Finance* (CBF) hebben daarentegen

een verhoging van 16,5% aanbevolen. In absolute cijfers gaat het bij deze aanbeveling van het CBF om een verhoging van EUR 25,5 mln (van 154,9 mln naar 180,4 mln).

Ongeveer een derde van de door het CBF aanbevolen verhoging is het directe gevolg van het feit dat het Strafhof voor wat betreft de salarissen het salarissysteem van de Verenigde Naties hanteert (*UN Common System*). In dit systeem is bepaald dat de salarissen automatisch worden gecompenseerd als de inflatie in het gastland boven de 5% uitstijgt. Daarnaast houdt de gevraagde verhoging van de begroting verband met het feit dat het Strafhof in 2023 drie volledige strafzaken ter zitting zal behandelen, die alle drie vrijwel het gehele jaar zullen duren. Ten behoeve van deze drie omvangrijke strafzaken zijn extra financiële middelen nodig, zowel voor het aannemen van tijdelijke werkrachten die deze strafzaken zullen ondersteunen – zoals tolken en vertalers, audiovisuele technici en beveiligers – als voor de rechtsbijstand voor de verdachten en de slachtoffers. Tot slot houdt de gevraagde verhoging verband met de verhoogde activiteit bij het Parket van de Aanklager – en in het verlengde daarvan ook bij de Kamer van vooronderzoek en de Griffie – met name door het nieuwe onderzoek naar de situatie in Oekraïne.

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 worden gesteld voor de drie strafzaken die voor volgend jaar gepland staan is het onvermijdelijk dat deze strafzaken zullen moeten worden uitgesteld. Dat is onwenselijk, omdat dat op gespannen voet staat met het beginsel van berechting binnen een redelijke termijn en omdat dat uiteindelijk zal leiden tot hogere kosten per strafzaak. Zo zal dan bijvoorbeeld voor een langere periode moeten worden betaald voor het gebruik van de detentiefaciliteiten, de rechtsbijstand en de getuigenbescherming. Daarnaast moet het Strafhof in staat worden gesteld om adequaat te reageren op de situatie in Oekraïne, zonder dat dat ten koste gaat van andere lopende onderzoeken.

Tijdens de onderhandelingen over de begroting staat dit jaar ook de aanpak van de liquiditeitsproblemen weer hoog op de agenda. Voor het derde jaar op rij lijkt het Strafhof in december namelijk niet meer aan zijn betalingsverplichtingen te kunnen voldoen, doordat een deel van de verdragspartijen de contributie nog niet of slechts ten dele heeft 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, in de afgelopen twee jaar een deel van hun contributie vooruitbetaald. De verdragspartijen die vorig jaar zijn bijgesprongen hebben dit jaar wederom een formeel verzoek van het Strafhof ontvangen om een deel van de contributie vooruit te betalen. Aangezien deze problematiek inmiddels een structurele bedreiging voor het ordentelijke functioneren van het Strafhof is geworden, 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.

Voortgang van het hervormingsproces

In de loop van 2020 hebben onafhankelijke experts het functioneren van het Strafhof geëvalueerd. In september 2020 hebben deze experts hun eindrapport gepubliceerd, met daarin 384 aanbevelingen. In de Kamerbrief van 2 december 2021 is uw Kamer geïnformeerd over de opvolging

die tot op dat moment was gegeven aan de als prioritair aangewezen aanbevelingen.¹ In het afgelopen jaar zijn vervolgens ook alle aanbevelingen die nog niet waren beoordeeld in 2021 positief of negatief beoordeeld. Tijdens de aankomende Vergadering zal de verdere vormgeving van het hervormingsproces worden besproken en in het komende jaar zal het kabinet zich inspannen voor de daadwerkelijke implementatie van de positief beoordeelde aanbevelingen. Het kabinet zal daarbij aandacht blijven besteden aan prioritaire onderwerpen, zoals de werkcultuur, het bevorderen van de sociale veiligheid en het aanpakken van de problematiek van de achterstallige contributies.

Side events

Vorig jaar waren er in verband met de coronamaatregelen uitsluitend virtuele *side events*, maar dit jaar zullen er weer fysieke *side events* worden georganiseerd. In samenwerking met een aantal andere staten organiseert Nederland twee *side events* over respectievelijk de bevordering van de universaliteit van het Statuut van Rome en het in 2023 tot stand te brengen Multilateraal Verdrag inzake rechtshulp en uitlevering voor internationale misdrijven (MVRUIM). Daarnaast is Nederland *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.

Ivoorkust

Op 10 februari 2022 hebben de rechters het verzoek om compensatie van de Ivoiriaanse oud-politicus Charles Blé Goudé afgewezen. Blé Goudé werd, samen met zijn medeverdachte Laurent Gbagbo, in januari 2019 in eerste aanleg vrijgesproken en zijn vrijspraak werd in maart 2021 in hoger beroep bevestigd. In uitzonderlijke gevallen kan het Strafhof compensatie toekennen, indien het vaststelt dat er sprake is geweest van een ernstige en evidente gerechtelijke dwaling. Volgens de rechters is daar in de zaak tegen de Blé Goudé echter geen sprake van geweest.

Bolivia

Op 14 februari 2022 heeft de Aanklager het vooronderzoek naar de situatie in Bolivia afgesloten, nadat hij had geconcludeerd dat er geen redelijke basis is om aan te nemen dat er in het kader van deze situatie misdrijven zijn gepleegd die onder de rechtsmacht van het Strafhof vallen. Het vooronderzoek had betrekking op mogelijke misdrijven tegen de menselijkheid die verband hielden met nationale wegblokkades in augustus 2020. Door deze wegblokkades, die enkele dagen aanhielden, zou bewust de toegang van de Boliviaanse bevolking tot vitale medicijnen en medische zorg zijn belemmerd, met de dood van meer dan 40 personen tot gevolg. De desbetreffende situatie was in september 2020 door de Boliviaanse overheid naar de Aanklager verwezen.

¹ Kamerstuk 28 498, nr. 49.

Kenia

Van 15 februari tot 27 juni 2022 hebben hoorzittingen plaatsgevonden in het proces tegen de Keniaanse verdachte Paul Gicheru. De voormalige advocaat werd vervolgd voor het omkopen en beïnvloeden van getuigen in de ICC-zaak tegen President William Ruto, die in 2016 vroegtijdig door de rechters werd stopgezet wegens gebrek aan bewijs. Voordat de rechters uitspraak hadden gedaan, is Gicheru eind september overleden in Kenia, waar hij onder specifieke vrijheidsbeperkende voorwaarden mocht verblijven. Na de bevestiging van zijn overlijden is het strafproces tegen hem op 14 oktober 2022 formeel beëindigd.

Oekraïne

Op 2 maart 2022 heeft de Aanklager een onderzoek naar de situatie in Oekraïne geopend, nadat in totaal 41 verdragspartijen – waaronder Nederland en alle EU-lidstaten – de situatie in Oekraïne bij de Aanklager hadden aangegeven. Door deze aangifte («*State Party referral*») kon de Aanklager het onderzoek direct openen, zonder daarvoor eerst toestemming van de rechters nodig te hebben. Hoewel Oekraïne geen partij is bij het Statuut van Rome, heeft Oekraïne door middel van twee verklaringen uit respectievelijk 2014 en 2015 wel de rechtsmacht van het Strafhof erkend over vermeende misdrijven binnen de rechtsmacht van het Strafhof die zijn gepleegd op het grondgebied van Oekraïne sinds 20 februari 2014.

Georgië

Op 10 maart 2022 heeft de Aanklager in het kader van het onderzoek dat betrekking heeft op de gebeurtenissen in en rond Zuid-Ossetië in 2008 een verzoek ingediend bij de Kamer van vooronderzoek voor het uitvaardigen van arrestatiebevelen tegen drie van oorlogsmisdrijven verdachte personen. De Kamer van vooronderzoek heeft deze arrestatiebevelen op 30 juni 2022 uitgevaardigd.

Centraal-Afrikaanse Republiek

Op 14 maart 2022 is Maxime Mokom als verdachte van het ICC vanuit Tsjaad overgebracht naar Nederland. Mokom heeft de nationaliteit van de Centraal-Afrikaanse Republiek (CAR) en was tot 31 december 2020 Minister voor Ontwapening, Demobilisatie, Re-integratie en Repatriëring van de CAR. Mokom wordt door het ICC verdacht van het plegen van misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven op verschillende locaties in de CAR tussen in ieder geval 5 december 2013 en december 2014.

Op 28 juli 2022 heeft de Kamer van vooronderzoek daarnaast een arrestatiebevel uitgevaardigd tegen Nouradine Adam vanwege vermeende oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid. Adam was van maart tot en met augustus 2013 Minister van Veiligheid, Emigratie, Immigratie en Openbare Orde.

Op 26 september 2022 is het proces tegen Mahamat Said begonnen. De Seleka commandant wordt beschuldigd van het in 2013 in Bangui plegen van misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven.

Soedan

Op 5 april 2022 is het eerste Darfoer-proces gestart tegen de oud-commandant van de Janjaweed-milities, Ali Abd-Al-Rahman.

Abd-Al-Rahman wordt beschuldigd van 31 aanklachten van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid gepleegd in Darfoer tussen 2003 en 2004.

Venezuela

Op 16 april 2022 heeft Venezuela de Aanklager verzocht om het onderzoek naar de situatie in Venezuela (*Venezuela I*) op te schorten in verband met het eigen onderzoek van de Venezolaanse overheid. Op 1 november 2021 heeft de Aanklager vervolgens de Kamer van vooronderzoek verzocht om hem te machtigen om het onderzoek te hervatten.

Libië

Op 15 juni 2022 heeft de Kamer van vooronderzoek het proces tegen de vermeende voormalige commandant van de Al-Saiqa-brigade, Mahmoud Al-Werfalli, beëindigd na de bevestiging van zijn overlijden. Op 7 september 2022 heeft de Kamer van vooronderzoek eveneens het proces tegen de vermeende voormalige luitenant-generaal van het Libische leger en voormalig hoofd van de Libische interne veiligheidsdienst, Mohamed Al-Tuhamy, beëindigd na de bevestiging van zijn overlijden.

Filipijnen

Op 24 juni 2022 heeft de Aanklager de Kamer van vooronderzoek verzocht om hem te machtigen om het onderzoek naar de situatie in de Filipijnen te hervatten. De Filipijnse overheid had de Aanklager op 10 november 2021 verzocht om dit onderzoek op te schorten in verband met het eigen onderzoek van de Filipijnse overheid. Het onderzoek heeft betrekking op vermeende misdrijven tegen de menselijkheid die tussen 1 november 2011 en 16 maart 2019 – het tijdvak waarin het Statuut van Rome van kracht was voor de Filipijnen – zouden zijn gepleegd op het grondgebied van de Filipijnen in het kader van de zogenaamde «war on drugs»-campagne.

Democratische Republiek Congo

Op 12 september 2022 heeft de Kamer van beroep de Kamer van berechting opgedragen om in de Ntaganda-zaak een nieuw bevel tot herstelbetalingen uit te vaardigen. De Kamer van berechting moet daarbij onder meer duidelijker motiveren hoe het tot de oplegging van een bedrag van 30 miljoen dollar aan herstelbetalingen is gekomen.

Guinee

Op 28 september 2022 heeft de Aanklager het in 2009 geopende vooronderzoek naar de gebeurtenissen van 28 september 2009 in het nationale stadion in Conakry afgesloten, nadat in Guinee zelf een proces werd gestart tegen 11 verdachten die worden aangeklaagd voor vermeende misdrijven die verband houden met deze gebeurtenissen.

Afghanistan

Op 31 oktober 2022 heeft de Kamer van vooronderzoek de Aanklager gemachtigd om het onderzoek naar de situatie in Afghanistan te hervatten. De rechters waren van mening dat Afghanistan momenteel geen daadwerkelijke onderzoeken uitvoert op een manier die de

opschorting van het onderzoek van het ICC zou rechtvaardigen en dat de Afghaanse autoriteiten daarnaast geen interesse tonen om het op 26 maart 2020 ingediende verzoek om opschorting voort te zetten.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yesilgöz-Zegerius