

Vergaderjaar 2009–2010

28 498

Het Internationaal Strafhof

Nr. 20

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN, EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 november 2009

Hierbij doen wij u, ingevolge Artikel 5 van de Goedkeuringswet voor het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof¹, de voorlopige agenda toekomen van de Achtste Vergadering van Statenpartijen bij het Internationaal Strafhof (*Assembly of States Parties*, hierna: ASP). De ASP heeft dit najaar zitting van 18 t/m 26 november in Den Haag.

1. Het Internationaal Strafhof in 2009

Ratificatie

Op 1 september en 1 oktober jl. trad voor respectievelijk Chili en Tsjechië het Statuut van Rome in werking, waarmee op dit moment 110 staten partij zijn bij het Statuut. Nederland zal universele ratificatie en 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

Op 26 januari 2009 ging de eerste rechtszaak van het Internationaal Strafhof (*International Criminal Court*, hierna: ICC) van start, tegen de Congolees Thomas Lubanga Dyilo. Het is voor het eerst in de geschiedenis van het internationaal strafrecht dat er voor slachtoffers een actieve rol is weggelegd in een proces.

Het begin van een tweede proces, de rechtszaak tegen de Congolezen Germain Katanga en Mathieu Ngudjolo Chui, staat gepland voor 24 november a.s.

Een vierde verdachte van het ICC, voormalig Congolees presidentskandidaat en oppositieleider in ballingschap Jean-Pierre Bemba Gombo, zit nog in voorarrest. In afwachting van het proces besloot de Kamer van Vooronderzoek op 14 augustus jl. op verzoek van Bemba tot zijn tijdelijke invrij-

¹ Stb. 2001 343, 17 juli 2001.

heidstelling. De tenuitvoerlegging hiervan is evenwel geschorst hangende het hoger beroep van de aanklager.

Op 4 maart 2009 vaardigde de Kamer van Vooronderzoek een aanhoudingsbevel uit tegen de zittende president van Soedan, Omar Al-Bashir. Evenals ten aanzien van twee eerder uitgevaardigde aanhoudingsbevelen in de situatie van Darfur/Soedan, tegen Ali Kushayb en Ahmad Harun, weigeren de Soedanese autoriteiten elke vorm van medewerking met het ICC.

De aanklager heeft ook een zaak aanhangig gemaakt tegen drie Darfuri rebellenleiders die verantwoordelijk worden gehouden voor de aanval op AMIS-personeel in Haskanita in 2007. In dit kader verscheen op 18 mei jl. Bahar Idriss Abou Garda op basis van een oproep tot verschijning voor de Kamer van Vooronderzoek van het ICC om te worden geïnformeerd over de aanklacht en zijn rechten. Op 19 oktober 2009 kwam de verdachte opnieuw voor enige tijd naar Den Haag, ten behoeve van de zitting ter bevestiging van de aanklacht. Deze is inmiddels afgerond. De twee andere verdachte rebellenleiders in deze zaak zullen mogelijk later dit jaar voor het eerst voor het Hof verschijnen ingevolge een oproep.

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

Analyse

Naast de strafzaken heeft het Hof verscheidene situaties onder analyse, onder meer in Colombia, Georgië, Afghanistan en Kenia. Met de autoriteiten van Kenia onderhoudt de aanklager intensief contact om te bezien hoe de verantwoordelijken voor het post-verkiezingsgeweld van begin 2008 kunnen worden vervolgd. In eerste instantie is het aan Kenia om deze nationaal te vervolgen. Lukt dit niet, dan zal het ICC een rol kunnen spelen ten aanzien van de hoofdverantwoordelijken.

Voorts heeft – naar aanleiding van de Israëlische operaties in Gaza – de Palestijnse Autoriteit begin dit jaar bij het ICC een verklaring overgelegd waarin het de rechtsmacht van het ICC aanvaardt. Aanvaarding van de rechtsmacht kan evenwel alleen worden gedaan door een Staat; het is aan de Aanklager en in laatste instantie aan de rechters om te beoordelen of hiervan in dit geval sprake is. Alleen als dat het geval is en ook aan overige voorwaarden voor uitoefening van rechtsmacht is voldaan, zou de Aanklager een onderzoek kunnen beginnen uit eigen beweging danwel na verwijzing door een Statenpartij. Eerdergenoemde beoordeling is overigens niet van belang indien de VN-Veiligheidsraad de situatie in Gaza zou verwijzen naar het ICC.

Ook het zgn. Goldstone-rapport dat in opdracht van de VN-Mensenrechtenraad is geschreven over het jongste conflict in Gaza, zinspeelt op een mogelijke rechtsgang bij het ICC. Nederland meent dat een dergelijke stap prematuur is en dat het allereerst aan de betrokken partijen is om adequaat eigen onderzoek uit te voeren naar mogelijke schendingen van het humanitair oorlogsrecht en waar mogelijk vervolging in te stellen.

2. De 8^e ASP

De belangrijkste onderwerpen die aan de komende ASP zullen worden voorgelegd zijn de volgende.

Herzieningsconferentie

Het Statuut van Rome schrijft voor dat de Secretaris-Generaal van de VN zeven jaar na de inwerkingtreding van het Statuut een herzieningsconferentie bijeenroept om voorstellen tot wijziging van het Statuut te behandelen. De eerste herzieningsconferentie vindt plaats vanaf 31 mei 2010 in Kampala, Oeganda. Over de duur van de bijeenkomst moet nog worden beslist.

Om consensus te bevorderen en de herzieningsconferentie goed voor te bereiden heeft de ASP in 2008 besloten dat voorstellen tot wijziging van het Statuut allereerst tijdens de ASP in 2009 dienen te worden behandeld.

Het **misdrijf agressie** is het onbetwiste hoofdonderwerp van de herzieningsconferentie. Dit misdrijf is al opgenomen in artikel 5(1) Statuut, maar artikel 5(2) Statuut bepaalt dat het ICC hierover slechts rechtsmacht kan uitoefenen wanneer overeenstemming is bereikt over een definitie van dit misdrijf en de voorwaarden waaronder het ICC hierover rechtsmacht uitoefent. Die onderhandelingen zijn vanaf 2003 gevoerd in een speciale werkgroep van de ASP, die afgelopen februari 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 ICC 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 en een akkoord lijkt thans niet langer onmogelijk. Voor het eerst dient zich bij de komende herzieningsconferentie een gelegenheid aan waarbij hierover algehele overeenstemming kan worden bereikt. Het meest lastige en politiek meest gevoelige punt betreft de rol van de VN-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 ICC over het misdrijf agressie? Nederland zet 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.

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 rechtsmacht oorlogsmisdrijven). Nederland zal de verwijdering van artikel 124 tijdens de herzieningsconferentie steunen.

Voorts wijst artikel 123(1) Statuut op de mogelijke herziening van de lijst van misdrijven vervat in artikel 5 Statuut, onder toevoeging dat de herziening hiertoe niet hoeft te worden beperkt. In dit verband beveelt Resolutie E in een bijlage bij de *Final Act* van de diplomatieke conferentie in Rome in 1998 aan dat een herzieningsconferentie het misdrijf terrorisme en drugsmisdrijven behandelt met het doel te komen tot een acceptabele definitie van deze misdrijven en hun opname in de lijst van misdrijven waarover het ICC rechtsmacht heeft.

Het is mede in dit licht dat Nederland een voorstel heeft ingediend om aan de lijst misdrijven daden van **terrorisme** toe te voegen, met dien verstande dat het ICC pas rechtsmacht zal kunnen uitoefenen zodra daar-

over een definitie is bereikt. Nederland kiest hiermee voor de codificatietechniek die in 1998 is gekozen voor het misdrijf agressie, ook met het oog op de omstandigheid dat onderhandelingen over een alomvattend verdrag tegen internationaal terrorisme tot nu toe nog niet konden worden afgerond vanwege uiteenlopende opvattingen over de definitie van terrorisme en de reikwijdte van het verdrag. Op grond van het Nederlandse voorstel zou de herzieningsconferentie besluiten een speciale informele werkgroep op te richten, onder andere om te bezien welke aanpassingen het Statuut eventueel zou behoeven. Het Nederlands voorstel kan tevens worden gezien als een impuls voor genoemde onderhandelingen over een alomvattend VN-verdrag. Gezien de ernst van terroristische misdrijven en het grensoverschrijdende karakter dat zij vaak hebben, wil Nederland bijdragen aan de bevordering van de mogelijkheid van internationale berechting indien de betreffende landen die rechtsmacht zouden kunnen uitoefenen daartoe niet bereid of in staat zijn. Het Nederlandse voorstel vormt hiervan een concrete uitwerking, die zou kunnen voorkomen dat er vrijhavens zijn waarin personen die verdacht zijn van het plegen van terroristische misdrijven een veilig heenkomen vinden. Het ICC kan overigens nu al rechtsmacht uitoefenen over terroristische misdrijven indien deze tevens kwalificeren als een misdrijf dat reeds onder de rechtsmacht van het ICC valt, zoals misdrijven tegen de menselijkheid.

Naast het Nederlandse voorstel inzake terrorisme hebben België, Mexico, Noorwegen en Trinidad & Tobago voorstellen ingediend. Niet uit te sluiten is dat landen op een later tijdstip alsnog nieuwe voorstellen zullen doen.

In het kader van de definitie van oorlogsmisdrijven voorziet het Statuut in de mogelijkheid om in een annex bij het Statuut een overzicht van verboden wapens op te nemen. **België** heeft drie amendementen voorgesteld die verwijzen naar verdragen en protocollen over dergelijke wapens (onder andere biologische en chemische wapens). **Mexico** heeft opname van nucleaire wapens voorgesteld. Bij de overweging van deze beide voorstellen is universaliteit een belangrijk aandachtspunt. Staten die nog geen partij zijn bij het Statuut zijn wellicht eerder of minder snel geneigd partij te worden als bepaalde voorstellen niet of wel worden aangenomen. Ook de positie onder internationaal recht van genoemde wapens alsmede de bij de ASP en de herzieningsconferentie te verwachten steun voor de voorstellen zijn factoren van overweging. In dit licht kan Nederland het Belgische voorstel in beginsel steunen.

Het voorstel van **Noorwegen** ziet op amendering van artikel 103(1) van het Statuut van Rome, betreffende tenuitvoerlegging van straffen. **Trinidad & Tobago** stelt voor om, indachtig eerdere genoemde Resolutie E in een bijlage bij de *Final Act* van de diplomatieke conferentie in Rome in 1998, drugsmisdrijven strafbaar te stellen onder het Statuut. Nederland heeft ten aanzien van deze voorstellen nog geen standpunt ingenomen.

Behalve het behandelen van amenderingvoorstellen, zal de herzieningsconferentie voor een aanzienlijk deel in het teken staan van het opmaken van de balans ruim zeven jaar na de inwerkingtreding van het Statuut. In dit licht zullen de ontwikkelingen en uitdagingen ten aanzien van het internationaal strafrecht onder de loep worden genomen. Onderwerpen die mogelijk zullen worden besproken zijn bevordering van universaliteit en complementariteit, samenwerking en de rol van slachtoffers.

Rechtersverkiezingen

Tijdens de komende ASP zullen Statenpartijen tevens (tussentijds) moeten beslissen over de invulling van twee vacante rechtersposities, na het terugtreden van rechter Shahabuddeen en het overlijden van rechter

Saiga eerder dit jaar. De twee zetels vallen in verband met geografische minimumvereisten in beginsel (opnieuw) toe aan de Aziatische en Zuid-Amerikaanse kiesgroepen. In de eerste kiesgroep heeft Japan kandidaat-rechter Ozaki genomineerd, terwijl voor laatstgenoemde groep zich vier kandidaten hebben aangediend: Fernández de Gurmendi (Argentinië), Pollard (Guyana), Monroy Cabra (Colombia) en Medina (Chili). Deze kandidaten zullen zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen. Conform gebruik spreekt Nederland zich als gastland niet uit over voorkeurskandidaten voor rechtersposities bij het ICC.

Huisvesting

De Nederlandse regering heeft er alles aan gedaan om ervoor te zorgen dat het ICC de beschikking kan krijgen over definitieve huisvesting die past bij het bijzondere karakter van dit belangrijke instituut. Zo is onder meer een gesubsidieerde lening beschikbaar gesteld met een maximum van 200 miljoen Euro, waarbij het subsidiedeel rust op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Voorts is aan het ICC het terrein van de Alexanderkazerne beschikbaar gesteld voor de nieuwbouw. Verder is door Nederland vorig jaar een internationale architectencompetitie georganiseerd, waaruit drie architecten zijn verkozen als winnaars. Momenteel wordt door het bouwbureau van het ICC gewerkt aan de selectie van de architect die uiteindelijk het gebouw mag ontwerpen. Naar verwachting zal kort voor de Achtste ASP dit selectieproces zijn afgerond. Buitenlandse Zaken werkt nauw samen met de Rijksgebouwendienst en Gemeente Den Haag om ervoor te zorgen dat de totstandkoming van dit belangrijke project zonder vertragingen kan worden gerealiseerd. Hierdoor wordt een verdere impuls gegeven aan de positie van Nederland als promotor van de internationale rechtsorde en die van Den Haag als juridische hoofdstad van de wereld.

Budget

Het budget voor 2010 dient te worden goedgekeurd door de komende ASP. Dit budget kent een marginale stijging ten opzichte van het budget van vorig jaar. Daarnaast zullen er komend jaar additionele kosten zijn voor onder meer de herzieningsconferentie. Nederland steunt de begroting zoals die door het ICC is opgesteld op hoofdlijnen.

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

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