

Vergaderjaar 2013–2014

33 865 (R2024)

Goedkeuring en uitvoering voor de wetgeving op Koninkrijksniveau van de op 10 en 11 juni 2010 te Kampala aanvaarde wijzigingen van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (Trb. 2011, 73)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 14 maart 2014

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Eijsink

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Wiskerke

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van het statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof. De leden van de VVD-fractie hebben enkele vragen over het voorstel.

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van de stukken en zijn zeer verheugd dat de op 10 en 11 juni 2010 te Kampala aanvaarde wijzigingen van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof nu ter goedkeuring aan de Tweede Kamer voorliggen.

De leden van de D66-fractie hebben kennis genomen van het voorliggende voorstel ter goedkeuring en uitvoering voor de wetgeving op Koninkrijksniveau van de op 10 en 11 juni 2010 te Kampala aanvaarde wijzigingen van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof.

De leden van de D66-fractie waarderen de inspanningen van de Nederlandse delegatie in 2010 gedurende de Herzieningsconferentie te Kampala. De genoemde leden hebben echter enkele kritische noten met betrekking tot het misdrijf agressie.

Wijziging artikel 8

De leden van de VVD-fractie ondersteunen de harmonisering van als oorlogsmisdrijven verboden handelingen tijdens internationaal en niet-internationaal gewapend conflict. Tijdens de Herzieningsconferentie werd onderstreept dat van een oorlogsmisdrijf slechts sprake is indien de pleger dergelijke kogels gebruikt om het lijden of het verwondend effect op het doelwit van die kogels onnodig te verergeren, zoals weerspiegeld in het internationaal recht. De leden hebben begrip voor deze theoretische motivering maar vragen hoe een dergelijke motivering juridisch geleverd kan worden. Graag een nadere toelichting van de regering op de juridische implicaties, bewijslast, motivering en de uitvoerbaarheid van deze afspraak.

De leden van de SP-fractie constateren dat de wijzigingen van het Statuut van Rome niet alleen het misdrijf agressie betreffen, maar ook wijzigingen aangaande de definitie van oorlogsmisdaden. Het betreft hier een uitbreiding van de definitie van oorlogsmisdrijven ingeval van niet-internationaal gewapend conflict. De leden van de SP-fractie vinden het een goede zaak dat hierdoor wordt voorzien in een harmonisering van als oorlogsmisdrijven verboden handelingen tijdens internationaal en niet-internationaal gewapend conflict. Tegen de achtergrond van de inzet van strijdgassen in Syrië – een wapen waar de wijzigingen onder meer betrekking op hebben – is dit een belangrijk signaal.

Toevoeging artikelen 8 bis, 15 bis, 15 ter en wijziging van de artikelen 5, 9, 20 en 25

De leden van de VVD-fractie constateren dat de bepaling ten aanzien van het misdrijf agressie pas in werking treedt op het moment dat het Internationaal Strafhof rechtsmacht heeft en dat dit niet voor 2017 het geval zal zijn. Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting van de regering op het gegeven dat de inwerkingtreding op zijn vroegst tot 2017 op zich laat wachten.

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de Memorie van Toelichting gerapporteerd wordt over verdeeldheid binnen de internationale gemeenschap, de verdiensten en een belangrijk succes van overeen-

stemming over de definitie van het misdrijf agressie. Gezien de enorme tijdspanne en inspanningen die door betrokken partijen zijn geleverd, zijn de leden van de VVD-fractie benieuwd naar het standpunt van de regering over de geboekte progressie. Wat betekent deze overeenstemming over de definitie van het misdrijf agressie in diplomatieke zin en welk effect verwacht zij ten aanzien van de internationale handhaving van de rechtsorde?

De leden van de SP-fractie benadrukken graag het belang van de overeengekomen amendementen, met name die betreffende het misdrijf agressie. Deze amendementen maken de rechtsmacht van het Strafhof compleet en dat is, gezien de lange voorgeschiedenis, hoog tijd. Reeds kort na de Tweede Wereldoorlog verbood het VN-Handvest de daad van agressie. Het is voor de vrede van niet te overschatten belang, dat straks het Strafhof daadwerkelijk rechtsmacht krijgt over deze, zoals het Neurenberg proces in 1946 oordeelde, *supreme international crime*. De leden van de SP-fractie hopen dat Nederland spoedig aan de lijst van landen kan worden toegevoegd die de amendementen hebben geratificeerd.

Het is volgens de leden van de SP-fractie belangrijk dat snel de benodigde dertig landen de amendementen ratificeren, zodat het gewijzigde Statuut, zoals is overeengekomen, in 2017 daadwerkelijk in werking kan treden. Uit de Memorie van Toelichting wordt duidelijk dat inmiddels de wijzigingen inzake het misdrijf agressie geratificeerd zijn door dertien staten en dat naar verwachting nog een aantal andere landen deze wijzigingen in 2014 zal ratificeren. Dat is heel mooi, maar de leden van de SP-fractie vrezen dat mogelijk niet op tijd dertig landen zullen ratificeren. Kan de regering aangeven wat het beeld hierover is? Ligt het proces op schema of ligt vertraging in de lijn der verwachting? Kan ook worden aangegeven welke plaats het ratificeren van de Kampala Amendementen in het beleid van de regering inneemt? Worden andere landen actief aangemoedigd de amendementen te ratificeren? De leden van de SP-fractie vinden dat dit standpunt actief uitgedragen zou moeten worden. Is de regering verder landen bekend die reeds hebben aangegeven niet bereid te zijn de wijzigingen van het Statuut te ratificeren? Zo ja, welke argumenten worden hiervoor gegeven?

De leden van de SP-fractie begrijpen dat het te Kampala overeengekomen akkoord na de benodigde dertig ratificaties nog in een speciale bijeenkomst door de statenpartijen moet worden geactiveerd. Wat zal de houding van de regering in deze speciale zitting zijn? Is de regering het met de leden van de SP-fractie eens dat tijdens deze activeringsbijeenkomst geen enkele belemmering tegen inwerkingtreding van het gewijzigde Statuut moet worden opgeworpen? Wat wordt van deze bijeenkomst verwacht?

De leden van de SP-fractie zijn zich bewust van de lange en soms moeizame onderhandelingen die leidden tot de aangenomen wijzigingen. Dit ging gepaard met vele en geregeld teleurstellende compromissen. Eén zo'n teleurstellend compromis betreft de mogelijkheid voor landen tot een *opt-out* verklaring, waardoor het Strafhof in bepaalde situaties voor die landen toch geen rechtsmacht over het misdrijf agressie zal hebben. De leden van de SP-fractie complimenteren de regering met het ingenomen standpunt dat Nederland geen gebruik zal maken van de mogelijkheid om de genoemde verklaring af te leggen. Terecht wordt gesteld dat zo'n verklaring een aanzienlijke beperking van de rechtsmacht van het Strafhof over het misdrijf agressie zou betekenen. Daarvoor moet gewaakt worden. De leden van de SP-fractie horen van de regering graag of bekend is of landen overwegen over te gaan tot een dergelijke verklaring? Indien dit

het geval is, zouden deze landen hier stevig op moeten worden aangesproken. Is de regering dat met de leden van de SP-fractie eens?

Het Statuut van Rome maakt duidelijk dat het Strafhof rechtsmacht heeft over vier misdrijven, te weten het misdrijf genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en het misdrijf agressie. Met de invoering van de Kampala Amendementen zal er dus ook daadwerkelijk rechtsmacht zijn voor het laatstgenoemde misdrijf. Anders dan de drie andere misdrijven zal de rechtsmacht van het Strafhof op dit punt echter een stuk beperkter zijn. De leden van de SP-fractie betreuren dit en horen van de regering graag hoe deze beperkte rechtsmacht wordt beoordeeld. Hoe wijkt de rechtsmacht op dit punt af van de rechtsmacht betreffende de drie andere misdrijven?

De leden van de SP-fractie maken zich verder zorgen over de mogelijke gevolgen van de opgenomen «drempelclausule» (*threshold clause*), waardoor alleen het zeer ernstige en ondubbelzinnig illegale gebruik van geweld door staten mogelijk vervolgbaar wordt. Kan de regering aangeven wat hiervan in de praktijk precies de gevolgen zullen zijn?

De leden van de D66-fractie lezen in de Memorie van Toelichting dat er uitsluitend sprake kan zijn van een misdrijf agressie door een individu als door de staat waarvan dit individu een van de leiders is een daad van agressie is gepleegd. Deze koppeling aan het handelen van een staat vormt het belangrijkste verschil tussen het misdrijf agressie en de overige drie Statuutsmisdrijven. De genoemde leden zijn van mening dat een ander belangrijk verschil is dat de drie Statuutsmisdrijven allen grove schendingen van de mensenrechten betreffen, terwijl het misdrijf agressie voornamelijk een politieke misdaad is. Zij vragen de regering hoe zij dit verschil beoordeeld.

Voorts hechten de leden van de D66-fractie grote waarde aan het Internationaal Strafhof. Met bezorgdheid stellen zij vast dat de onafhankelijkheid van het Internationaal Strafhof afgelopen tijd ter discussie gesteld is, voornamelijk door een aantal Afrikaanse statenpartijen. De genoemde leden vragen zich daarom af of het toevoegen van een politieke misdaad, zoals het misdrijf agressie, niet zal bijdragen aan verdere politisering van het Hof.

De leden van de D66-fractie constateren verder dat het uitgangspunt is dat het om gevallen moet gaan waarover in de wereldgemeenschap brede consensus bestaat dat die agressie betreffen. Het is de bedoeling dat gevallen waarbij redelijkerwijs verschil van opvatting kan bestaan over de legitimiteit of de rechtmatigheid van het optreden buiten de definitie vallen. De genoemde leden vragen de regering in welke situatie er sprake zal zijn van daden van agressie zonder redelijkerwijs verschil van opvatting over de legitimiteit hiervan. Is het niet inherent aan het gebruik van geweld in de internationale gemeenschap dat hier fundamenteel verschillende opvattingen over bestaan? Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie of het wenselijk is dat de aanklager van het Internationaal Strafhof afhankelijk is van de VN Veiligheidsraad (VNVR) voor het vaststellen of een daad van agressie door zijn aard, ernst en schaal een onmiskenbare schending vormt van het VN Handvest. Overigens zijn deze leden van mening dat het goed is dat het Hof kan oordelen dat er geen sprake is van een daad van agressie, terwijl de VNVR dit wel vastgesteld heeft.

Daarnaast constateren de leden van de D66-fractie dat de Raad van State vraagt hoe het misdrijf agressie moet worden afgebakend van vormen van geweld die onder het Handvest of anderszins op grond van het

volkenrecht zijn toegestaan, waaronder de *Responsibility to Protect* doctrine. Graag een verdere reactie.

De leden van de D66-fractie lezen dat is bepaald dat het Hof pas rechtsmacht zal uitoefenen over het misdrijf agressie vanaf een jaar nadat dertig statenpartijen deze wijzigingen hebben bekrachtigd of aanvaard. Zij vragen of de regering een inschatting kan maken van de haalbaarheid om dit per 1 januari 2017 te realiseren.

Ook lezen de leden van de D66-fractie dat het Hof rechtsmacht heeft wanneer een staat die partij is bij het Statuut en geen *opt-out* verklaring heeft afgelegd, agressie pleegt tegen een andere staat die partij is bij het Statuut en de agressie-amendementen heeft geratificeerd (en geen *opt-out* verklaring heeft afgelegd). Is de regering van mening dat hierdoor het misdrijf agressie slechts beperkt toegepast zou kunnen worden? Heeft de regering er zicht op of er statenpartijen zijn die een *opt-out* verklaring willen gaan afleggen? Deze leden vragen zich af of de mogelijkheid van een *opt-out* verklaring afleggen de ernst van het misdrijf agressie ondermijnt. Waarom is er voor dit misdrijf voor de mogelijkheid van een *opt-out* verklaring gekozen en bij de andere drie Statuutsmisdrijven niet? De leden van de D66-fractie vrezen dat het misdrijf agressie zo een lege huls wordt. Graag een reactie.

Overig

Bijzonder teleurgesteld zijn de leden van de SP-fractie dat de landen die de laatste decennia het vaakst verantwoordelijk waren voor daden van agressie, de Verenigde Staten en Rusland, nog altijd niet partij zijn bij het Statuut van Rome. Het is voor de vrede van cruciaal belang dat deze landen alsnog toetreden, zeker als straks door wijzigingen van het Statuut het Strafhof effectief rechtsmacht zal hebben over het misdrijf agressie. Deelt de regering deze teleurstelling en is de regering bereid bij beide landen extra aandacht te vragen voor het belang van toetreding tot het geamendeerde Statuut?

Uit de Memorie van Toelichting wordt duidelijk dat de wijzigingen van het Statuut voor het gehele Koninkrijk zullen gelden. De leden van de SP-fractie hebben echter zorgen over het feit dat van Sint Maarten nog geen bevestiging is ontvangen over de medegelding, omdat de regering van dat land hierover nog geen besluit heeft kunnen nemen. Kan worden toegelicht wat hier het obstakel is? Zal deze kwestie op tijd worden opgelost zodat snel tot ratificatie over kan worden gegaan?