

Vergaderjaar 2021–2022

28 498

Het Internationaal Strafhof

Nr. 50

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 januari 2022

Van 6 tot en met 10 december jl. vond in Den Haag de jaarlijkse Vergadering van verdragspartijen van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (*International Criminal Court* – ICC) plaats. Over de Nederlandse inzet tijdens deze Vergadering werd u geïnformeerd middels de Kamerbrief van 2 december jl. (*Kamerstukken* 28 498, nr. 49).

Inleiding

Ondanks de beperkende coronamaatregelen is de Vergadering zonder problemen verlopen en het kabinet is tevreden met de resultaten. De verdragspartijen hebben overeenstemming bereikt over een begroting van EUR 154.855.000 – een verhoging met 4,4% – en een personeelsbezetting van 976 vaste formatieplaatsen. Het mandaat van het mechanisme dat leiding geeft aan het hervormingsproces is verlengd en mw. Nazhat Shameen Khan (Fiji) en dhr. Mama Mandiaye Niang (Senegal) zijn gekozen als plaatsvervangende Aanklagers voor een termijn van negen jaar. De President en de Aanklager benadrukten in hun toespraken het belang van het hervormingsproces en gaven een overzicht van de concrete maatregelen die zij hebben genomen om de werkcultuur te verbeteren. Daarnaast gaf de Aanklager een toelichting op zijn vervolgingsbeleid.

Het vervolgingsbeleid van de nieuwe Aanklager

De in 2021 aangetreden Aanklager, Karim Khan (Verenigd Koninkrijk), benadrukte dat het complementariteitsbeginsel het fundament is van het ICC-systeem. In zijn visie is het Strafhof niet alleen een *court of last resort*, maar is Den Haag ook de *city of last resort*. Bij het complementariteitsbeginsel gaat het volgens hem niet om een binaire keuze tussen vervolging voor de nationale rechter of vervolging voor het Strafhof in Den Haag, maar om een waaier aan mogelijkheden, zoals (1) vervolging voor de nationale rechter, (2) vervolging voor de nationale rechter waarbij het

Strafhof de nationale rechtsgang stimuleert en ondersteunt op basis van het beginsel van positieve complementariteit, (3) zittingen van het Strafhof in het situatieland (4) speciale regionale rechtbanken die samenwerken met het Strafhof (bijv. in te stellen door ECOWAS), of (5) vervolging voor het Strafhof in Den Haag. Het uiteindelijke doel is het bestrijden van straffeloosheid en het specifieke forum – nationaal, regionaal, internationaal of gemengd – is daarbij van secundair belang.

Daarnaast wil de Aanklager de impact van het Strafhof vergroten door zich met de beperkte middelen van zijn Parket te concentreren op de meest ernstige strafzaken, die ook daadwerkelijk tot een veroordeling door het Strafhof kunnen leiden. De situaties die door de VN Veiligheidsraad naar het Strafhof zijn verwezen – tot nu toe: Soedan (2005) en Libië (2011) – zullen daarbij in principe voorrang genieten. De vooronderzoeken (*preliminary examinations*) hebben slechts een filterfunctie en mogen niet te lang duren, noch te talrijk worden. Alle lopende zaken worden op dit moment nagelopen om te bezien of er een redelijk uitzicht op een veroordeling bestaat. Op basis van de ernst van de misdrijven zal de Aanklager vervolgens een keuze maken tussen de verschillende zaken, aangezien zijn budget beperkt is. In dit verband verdedigde hij ook zijn besluit om in het kader van het Afghanistan-onderzoek geen prioriteit te geven aan de vermeende misdrijven van de Amerikaanse troepen en de martelpraktijken van de CIA. Deze misdrijven zijn in zijn ogen van geringere ernst en omvang dan de nog steeds voortdurende aanslagen en misdrijven tegen vrouwen en kinderen van de Taliban en IS-K (*Islamic State-Khorasan*).

Algemene debat

Tijdens het algemene debat werden verklaringen afgelegd door 61 verdragspartijen, vier *observer states* (China, Cuba, Iran en de VS), de EU, de *International Development Law Organization*, de *International Criminal Bar Association* en acht ngo's.¹ Voormalig Minister van Buitenlandse Zaken Knapen heeft het belang benadrukt van het hervormingsproces, de (vrijwillige) samenwerking met het Strafhof², het tijdig betalen van de verplichte contributie en het streven naar de universaliteit van het Statuut van Rome. Eén van de meest opvallende interventies tijdens het algemene debat was de videoboodschap van de VS, waarin een krachtige multilaterale boodschap klonk en waaruit blijkt dat de positie van de VS ten opzichte van het Strafhof fundamenteel is veranderd. Namens President Biden en Secretary of State Blinken werd gesteld dat het Strafhof zichzelf heeft bewezen als een belangrijk onderdeel van het multilaterale systeem in de strijd tegen straffeloosheid. In de geest van samenwerking onderzoekt de VS daarom manieren om het Strafhof bij te staan en op verschillende gebieden wordt er al concrete steun verleend.

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

¹ De videoboodschappen en de schriftelijke verklaringen zijn te vinden op de website van de ASP: https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/sessions/general%20debate/pages/generaldebate_20th_session.aspx.

² Tijdens het thematische debat over dit onderwerp heeft Nederland ook nog een aparte verklaring afgelegd die eveneens op de website van de ASP te vinden is: https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP20/ASP20-CooperationPlenary-NED-STMT-ENG.pdf

verloop van de rechtspraak en de organisatie en het werk van het Parket van de Aanklager. Op 30 september 2020 hebben de experts een eindrapport met 384 aanbevelingen gepubliceerd en vervolgens hebben de verdragspartijen een *Review Mechanism* ingesteld dat de beoordeling en de implementatie van deze aanbevelingen in goede banen moet leiden.

Het *Review Mechanism*, dat wordt geleid door vertegenwoordigers van Nederland en Sierra Leone, gaf tijdens de Vergadering aan dat de beoordeling van de aanbevelingen goed op schema ligt. In 2022 zal het hervormingsproces een cruciale fase bereiken, waarin de door het Hof en de verdragspartijen positief beoordeelde aanbevelingen zullen moeten worden omgezet in concrete maatregelen. Zowel de Aanklager als de President van het Strafhof, Piotr Hofmański (Polen), gaven aan dat enkele aanbevelingen inmiddels al hebben geleid tot concrete maatregelen en zij gingen daarbij in het bijzonder in op de stappen die zij hebben gezet om de werkcultuur te verbeteren. Zo houdt de Aanklager wekelijks een «open deur»-spreekuur, is er een extern panel ingesteld waar medewerkers met klachten terecht kunnen en is er een aanspreekpunt voor gendergelijkheid ingesteld. Het kabinet zal de komende tijd blijven inzetten op een spoedige en efficiënte opvolging van de aanbevelingen.

Begroting

In de afgelopen jaren is de begroting van het Strafhof net onder de € 150 miljoen gestabiliseerd. In verband met de verwachte verdubbeling van het aantal ter zitting behandelde stafzaken had het Strafhof voor 2022 een verhoging van het budget met 9,5% voorgesteld. De extra financiële middelen werden hoofdzakelijk aangevraagd voor het aannemen van extra tijdelijke werkrachten die de nieuwe strafzaken zullen ondersteunen en voor de rechtsbijstand voor zowel de verdachten als de slachtoffers. De experts van het door de Vergadering van verdragspartijen ingestelde *Committee on Budget and Finance* (CBF) hadden daarentegen op basis van de kosten van eerdere strafzaken een verhoging van 4,9% aanbevolen.

Tijdens de onderhandelingen hield een klein aantal verdragspartijen vast aan hun *zero nominal growth*-beleid, waarbij zij onder meer verwezen naar de economische gevolgen van de coronapandemie. Nederland heeft daarentegen met de meerderheid van de verdragspartijen betoogd dat een verdere reductie ten opzichte van het CBF-advies ertoe zou leiden dat strafzaken zouden moeten worden uitgesteld, waardoor de totale kosten per strafzaak uiteindelijk hoger zouden worden, omdat er dan voor langere tijd zou moeten worden betaald voor onder andere de rechtsbijstand en de getuigenbescherming. Na moeizame onderhandelingen kon er uiteindelijk een compromis worden bereikt over een verhoging met 4,4%.

Zowel tijdens de begrotingsonderhandelingen als tijdens het algemene debat hebben Nederland en tal van andere verdragspartijen hun zorg uitgesproken over de voortdurende liquiditeitsproblemen van het Strafhof, die worden veroorzaakt door de achterstallige contributies van met name enkele grote landen die relatief veel bijdragen aan de begroting. Eind vorig jaar heeft een aantal verdragspartijen, waaronder Nederland, wederom een deel van hun verplichte contributie vooruitbetaald, teneinde te voorkomen dat het Strafhof niet meer aan zijn betalingsverplichtingen zou kunnen voldoen. Aangezien meerdere verdragspartijen met aanzienlijke betalingsachterstanden nog wel onder de drempel van het verlies van het stemrecht blijven, heeft Nederland samen met andere verdragspartijen gepleit voor het verkennen van aanvullende maatregelen. Daarnaast heeft Nederland zowel in bilateraal als in multilateraal

verband met enig succes de nodige druk uitgeoefend op de verdragspartijen met betalingsachterstanden. Voor het kabinet blijft de aanpak van de problematiek van de achterstallige contributies ook in 2022 een prioriteit.

Verkiezing van twee plaatsvervangende Aanklagers

Voor de verkiezing van de twee plaatsvervangende Aanklagers waren door de Aanklager en twee onafhankelijke experts twee lijsten opgesteld van elk drie kandidaten: lijst A bestond uit vrouwelijke kandidaten, lijst B bestond uit Franstalige kandidaten en/of kandidaten uit de *civil law* traditie. Van lijst A werd mw. Nazhat Shameen Khan uit Fiji gekozen, van lijst B werd dhr. Mama Mandiaye Niang uit Senegal gekozen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

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