

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1212

Vragen van het lid **Brekelmans** (VVD) aan de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Justitie en Veiligheid over *de Kamerbrief over de inzet voor de jaarlijkse Vergadering van verdragspartijen van het Statuut van Rome* (ingezonden 2 januari 2024).

Antwoord van Minister **Bruins Slot** (Buitenlandse Zaken), mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid (ontvangen 12 maart 2024).

Vraag 1

Welke stappen bent u wanneer van plan te zetten om te beoordelen of het zinvol is een amendementsvoorstel rond het misdrijf agressie in te dienen, zoals beschreven in de Kamerbrief over de inzet voor de jaarlijkse Vergadering van verdragspartijen van het Statuut van Rome?¹

Antwoord 1

Met het oog op de Herzieningsconferentie, die ten behoeve van de in 2010 in Kampala aangenomen amendementen inzake het misdrijf agressie zal worden georganiseerd in 2025, zal in de komende maanden de discussie over de Kampala-amendementen in diverse gremia worden gevoerd.

Het Nederlandse standpunt in deze discussie is ongewijzigd: vanaf het begin van de onderhandelingen over het Statuut van Rome in de jaren '90 heeft het Koninkrijk der Nederlanden zich een voorstander betoond van het toekennen van dezelfde rechtsmacht aan het Internationaal Strafhof (ISH) over het misdrijf agressie als over de overige drie in het Statuut opgenomen kernmisdrijven (genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven). Het kabinet blijft dit standpunt zowel in bilateraal als in multilateraal verband uitdragen. Zie in dit verband ook de kabinetsreactie op het CAVV advies «rechtsmacht en immuniteiten bij het berechten van het misdrijf agressie».²

In de appreciatie³ van de aangehouden motie van het lid Sjoerdsma⁴ – die op 19 januari 2023 werd ingediend bij het tweeminutendebat Raad Buitenlandse Zaken en waarin de regering werd verzocht om het Statuut van Rome te amenderen op artikel 15 bis – heeft het kabinet aangegeven de ontwikkeling

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/12/07/kamerbrief-inzake-inzet-jaarlijkse-vergadering-van-verdragspartijen-van-het-statuut-van-rome>

² Kamerstuk 36 410 V, nr. 13.

³ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2637.

⁴ Kamerstuk 21 501 02, nr. 2588.

van het internationale draagvlak voor het amenderen van het Statuut van Rome op dit punt nader te zullen onderzoeken, om vervolgens in de loop van 2024 te beoordelen of het zinvol is om met gelijkgezinde partners een amendementsvoorstel in te dienen dat tijdens de Herzieningsconferentie kan worden behandeld. In dat kader neemt Nederland deel aan de door Duitsland opgerichte *Group of Friends for the Strengthening of the ICC's Jurisdiction over the Crime of Aggression*. Deelname aan deze *Group of Friends* biedt de gelegenheid om een beeld te vormen van het internationale krachtenveld en van de reikwijdte van de inhoudelijke discussies die worden gevoerd over een eventueel amendementsvoorstel.

Vraag 2

Bent u van plan zelf stappen te zetten of initiatieven te ontplooiën om draagvlak onder andere landen te zoeken voor de indiening van een dergelijk voorstel? Zo ja, welke zijn dit?

Antwoord 2

Duitsland heeft in dit verband het initiatief genomen door het oprichten van de *Group of Friends*. In lijn met staand beleid en met de reactie op de hierboven genoemde motie van het lid Sjoerdsma steunt Nederland dit initiatief. Naast deelname aan de *Group of Friends*, is het kabinet op dit moment echter niet van plan om zelf verdere stappen te zetten of initiatieven te ontplooiën, omdat deze *Group of Friends* voldoende gelegenheid biedt om met alle relevante partijen een inhoudelijke discussie te voeren en om een beeld te vormen van het internationale krachtenveld.

Vraag 3

Klopt het dat dit amendementsvoorstel erover zou gaan het Statuut van Rome te amenderen op artikel 15bis?

Antwoord 3

De discussies over een eventueel amendementsvoorstel spitsen zich inderdaad primair toe op artikel 15 bis van het Statuut van Rome. Deze bepaling heeft betrekking op de voorwaarden voor de uitoefening van rechtsmacht door het ISH over het misdrijf agressie, in de gevallen waarin een situatie door een staat die partij is bij het Statuut bij de Aanklager wordt aangegeven (*State Party referral*), of in de gevallen waarin de Aanklager uit eigen beweging een onderzoek opent (*proprio motu*).

Vraag 4

Hoe verhoudt het mogelijk alsnog nemen van actie zich tot het ontraden van de aangehouden motie-Sjoerdsma (21 501-02, nr. 2588) die Nederland verzocht zich in te zetten voor amendering van het Statuut van Rome op artikel 15bis?⁵

Antwoord 4

Het standpunt van het kabinet is ongewijzigd. In de appreciatie van de aangehouden motie van het lid Sjoerdsma heeft het kabinet aangegeven het opportuun te achten om in de loop van 2024 te beoordelen of het, gelet op de ontwikkeling van het internationale draagvlak, zinvol is om met gelijkgezinde partners een amendementsvoorstel in te dienen dat tijdens de Herzieningsconferentie kan worden behandeld. De motie is slechts ontraden voor zover deze moest worden gelezen als een verzoek aan de regering om reeds voor een dergelijke beoordeling een voorstel tot wijziging van artikel 15 bis van het Statuut van Rome aan de depositaris van het Statuut voor te leggen.

Vraag 5

Hoe beoordeelt u de risico's van negatieve effecten op relaties met voor de Nederlandse veiligheid belangrijke bondgenoten die geen partij zijn bij het Strafhof, zoals de Verenigde Staten, als artikel 15bis in werking zou treden?

⁵ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2637

Antwoord 5

Het opstarten van een procedure die gericht is op het wijzigen van artikel 15 bis van het Statuut van Rome zou zowel bij staten die partij zijn bij dit Statuut, als bij staten die geen partij zijn bij dit Statuut – zoals de Verenigde Staten – tot weerstand kunnen leiden. Hoewel het ongewis is of een dergelijke procedure uiteindelijk succesvol zal zijn, zou reeds het opstarten daarvan al op korte termijn het ongewenste effect kunnen hebben dat de verbeterde relatie tussen het ISH en de Verenigde Staten onder druk komt te staan. Dergelijke risico's zullen door het kabinet worden meegewogen bij de uiteindelijke beoordeling van de opportuniteit van (het steunen van) het indienen van een amendementsvoorstel.

Vraag 6

Deelt u de mening dat het draagvlak voor het Strafhof nog verder onder druk komt te staan wanneer artikel 15bis wordt uitgebreid? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 6

De huidige regeling in artikel 15 bis van het Statuut van Rome is een moeizaam bereikt compromis en tegen die achtergrond moet rekening worden gehouden met het feit dat de inzet voor een amendering van artikel 15 bis niet door alle verdragspartijen en derde staten zal worden verwelkomd.

Tegelijkertijd is er onder de verdragspartijen ook steun om de huidige regeling inzake de rechtsmacht van het ISH over het misdrijf agressie gelijk te trekken met de rechtsmacht over de andere kernmisdrijven. Zo wordt door meerdere staten betreurd dat het ISH door de huidige regeling geen rechtsmacht kan uitoefenen over het misdrijf agressie dat in en tegen Oekraïne wordt gepleegd door onderdanen van de Russische Federatie. Daarnaast zijn verschillende staten van mening dat er überhaupt geen overtuigende inhoudelijke argumenten kunnen worden aangevoerd ter rechtvaardiging van het feit dat de rechtsmacht van het ISH over het misdrijf agressie aanzienlijk beperkter is dan de rechtsmacht van het ISH over de overige in het Statuut van Rome opgenomen kernmisdrijven. Zij streven daarom vanuit het oogpunt van *accountability* naar het gelijktrekken van de regeling inzake de rechtsmacht over het misdrijf agressie met de regeling inzake de rechtsmacht over de overige kernmisdrijven, waardoor ook verwijten van selectiviteit en dubbele standaarden minder kracht zullen krijgen.

Welke gevolgen de uitbreiding van de rechtsmacht van het ISH over het misdrijf agressie onder het huidige gesternte zal hebben voor het draagvlak voor het Strafhof zal in de komende maanden nader worden onderzocht.

Vraag 7

Deelt u de mening dat het Strafhof de bestaande taken beter zou kunnen uitvoeren in plaats van de bevoegdheden van het Strafhof verder uit te breiden? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 7

Het kabinet hecht grote waarde aan de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde, conform de in artikel 90 van de Grondwet neergelegde opdracht. Het bestrijden van straffeloosheid voor internationale misdrijven en het bijdragen aan goed functionerende internationale hoven en tribunalen die de daders van dergelijke misdrijven aansprakelijk kunnen stellen, zijn belangrijke prioriteiten van het Nederlandse buitenland- en mensenrechtenbeleid, zoals ook neergelegd in de beleidsnota Mensenrechten, Democratie en Internationale Rechtsorde. Het ISH is een cruciale organisatie in deze strijd tegen straffeloosheid en daarom blijft het kabinet zich actief inzetten voor het uitbreiden van het aantal partijen bij het Statuut van Rome en voor het vullen van de lacunes in de rechtsmacht van het Strafhof.

Vraag 8

Hoe beoordeelt u werking van artikel 15bis in combinatie met artikel 8bis lid 2 (f)?

Antwoord 8

Volgens het Statuut van Rome kan er uitsluitend sprake zijn van het misdrijf agressie (begaan door een individu) als er tevens sprake is van een daad van agressie (begaan door een staat). Door middel van de Kampala-amendementen uit 2010 is in het eerste lid van artikel 8 bis een definitie van het misdrijf agressie toegevoegd aan het Statuut van Rome. Voor de toepassing van deze definitie in het eerste lid, wordt in het tweede lid van artikel 8 bis aangegeven wat er wordt verstaan onder een «daad van agressie».

In artikel 8 bis, tweede lid, sub f, wordt «het feit dat een Staat toestaat dat zijn grondgebied, dat hij aan een andere Staat ter beschikking heeft gesteld, door die andere Staat wordt gebruikt om een daad van agressie te plegen tegen een derde Staat» als een opzichzelfstaande «daad van agressie» aangemerkt. Of deze daad van agressie (begaan door een Staat) ook het misdrijf agressie (begaan door een individu) oplevert, zal in het licht van de concrete omstandigheden van het geval door het ISH moeten worden beoordeeld op basis van de definitie die is neergelegd in het eerste lid van artikel 8 bis. Zo moet er volgens het eerste lid onder meer sprake zijn van een daad van agressie «die door zijn aard, ernst en schaal een onmiskenbare schending (*manifest violation*) vormt van het Handvest van de Verenigde Naties».

Door middel van de Kampala-amendementen zijn daarnaast de artikelen 15 bis en 15 ter aan het Statuut toegevoegd, waarin wordt aangegeven onder welke voorwaarden het ISH rechtsmacht kan uitoefenen over het misdrijf agressie. Dat is op grond van deze artikelen enkel het geval indien zowel de slachtofferstaat als de agressorstaat de rechtsmacht van het ISH over het misdrijf agressie hebben aanvaard, of indien de situatie waarin dit misdrijf lijkt te zijn begaan door de VN-Veiligheidsraad – handelend onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest – wordt verwezen naar de Aanklager van het ISH.

Vraag 9

Zou bovenstaande combinatie kunnen betekenen dat Europese NAVO-bondgenoten, zoals Nederland of Duitsland, in beeld kunnen komen als «medeplichtige» aan het misdrijf agressie, indien bijvoorbeeld de Verenigde Staten een militaire operatie uitvoeren die volgens het Strafhof geen volkenrechtelijk mandaat heeft en zij daarbij mogelijk gebruiken maken van in Europa opgeslagen wapens en reservedelen of militaire bases in Europa, zoals bijvoorbeeld vliegbasis Ramstein?

Antwoord 9

Voor de omstandigheden waaronder staten medeplichtig kunnen zijn aan een internationaal onrechtmatige daad, zoals een daad van agressie, verwijst ik naar de Kamerbrief van 12 januari 2024 houdende de zienswijze van het kabinet op het concept van medeplichtigheid.⁶

Staten kunnen niet strafrechtelijk aansprakelijk gesteld worden op basis van het internationaal recht en het strafrechtelijke concept van medeplichtigheid geldt dus niet tussen staten. Zoals hierboven al aangegeven, ziet artikel 8 bis, tweede lid, sub f, niet op medeplichtigheid, maar op de vraag of een staat een daad van agressie heeft gepleegd.

Vraag 10

In hoeverre kunnen activiteiten van staten worden aangemerkt als agressie als ze voortkomen uit de Responsibility to Protect?

Antwoord 10

De handelingen van staten kunnen volgens het Statuut van Rome worden aangemerkt als daad van agressie wanneer deze voldoen aan de voorwaarden die zijn neergelegd in artikel 8 bis, tweede lid, waarin ook een lijst met concrete gedragingen is opgenomen. In algemene zin gaat het om het gebruik van wapengeweld door een staat tegen de soevereiniteit, territoriale integriteit of politieke onafhankelijkheid van een andere staat, of op enige andere wijze die onverenigbaar is met het VN-Handvest.

⁶ Kamerstuk 36 410 V, nr. 27.

Volgens het kabinet bestaan er drie mogelijke rechtsgronden voor het gebruik van geweld door staten. Dit zijn het recht op zelfverdediging op basis van artikel 51 van het VN-Handvest, een mandaat verleend in een resolutie van de VN-Veiligheidsraad of een uitnodiging of toestemming van de staat waar geweld gebruikt wordt. Zoals toegelicht in de kabinetsreactie op het eindrapport van de Expertgroep inzake humanitaire interventie⁷, is het kabinet van mening dat humanitaire interventie, dan wel geweldgebruik op basis van de *Responsibility to Protect*-doctrine, op dit moment geen uitzondering vormen op het interstatelijk geweldverbod.

Volgens het kabinet is geweldgebruik in het kader van de *Responsibility to Protect* alleen mogelijk met een mandaat van de VN-Veiligheidsraad. Dit is ook opgenomen in het einddocument van de VN-wereldtop in 2005 en verschillende resoluties van de Algemene Vergadering van de VN.

Vraag 11

In hoeverre betekent (het voorbereiden van) een amendementsvoorstel rondom het misdrijf agressie dat een groot beslag zal worden gelegd op de beschikbare financiën van het Strafhof, die daardoor niet voor andere zaken kunnen worden ingezet?

Antwoord 11

Een eventuele amenderingsprocedure zal niet of nauwelijks een beslag leggen op de beschikbare financiën van het Strafhof. Krachtens het besluit van de in 2010 in Kampala georganiseerde Herzieningsconferentie zal uiterlijk op 17 juli 2025 – zeven jaar na de activering van de (beperkte) rechtsmacht van het ISH over het misdrijf agressie – een Herzieningsconferentie moeten worden georganiseerd waar de Kampala-amendementen worden geëvalueerd, ongeacht de vraag of er tijdens die evaluatie ook een amendement op het Statuut zal worden behandeld. Het behandelen, aannemen en ratificeren van amendementen is daarnaast een kwestie voor de verdragspartijen en niet voor het Strafhof.

Mocht een eventueel amendement op het Statuut in 2025 worden aangenomen, dan zal vervolgens de inwerkingtreding van dat amendement naar alle waarschijnlijkheid nog jarenlang op zich laten wachten. Pas op het moment dat het Strafhof na de inwerkingtreding van het amendement een (voorbereidend) onderzoek opent naar een vermeend misdrijf van agressie waar het op basis van het amendement rechtsmacht over heeft, zullen er daadwerkelijk kosten worden gemaakt. Het Strafhof mag namelijk uitsluitend budget aanvragen voor daadwerkelijke onderzoeken en strafzaken.

Vraag 12

Hoe beoordeelt u het risico dat een hernieuwde poging om de Russische agressie tegen Oekraïne via het Strafhof in plaats van via een ad-hoc tribunaal (conform de oproepen van onder andere Oekraïne zelf en de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa) te berechten, kan zorgen voor verdeeldheid onder Westerse landen, omdat bijvoorbeeld het VK en Frankrijk de toevoeging van het misdrijf agressie aan het Statuut van Rome niet gesteund hebben en dus waarschijnlijk niet open zullen staan voor een nog verdere uitbreiding hiervan via artikel 15bis?

Antwoord 12

Het kabinet ziet een eventuele amendering van het Statuut van Rome niet als een hernieuwde poging om de Russische agressie tegen Oekraïne via het ISH te berechten. Het is immers nog ongewis of er voldoende internationaal draagvlak voor een dergelijke amendering zal bestaan en bovendien zal de inwerkingtreding daarvan veel tijd in beslag nemen. Een eventuele amendering van het Statuut van Rome is bedoeld om op (middel)lange termijn een lacune in de rechtsmacht van het ISH te vullen, zodat er in de toekomst geen sprake hoeft te zijn van de oprichting van mogelijke ad hoc agressietribunalen.

In de komende maanden zal worden geïnventariseerd hoe het internationale draagvlak voor een amendering van het Statuut van Rome zich sinds de Herzieningsconferentie in Kampala heeft ontwikkeld en of de steun van staten

⁷ Kamerstuk 29 521, nr. 406.

voor de oprichting van een ad hoc agressie-tribunaal voor de Russische agressie tegen Oekraïne ook zal leiden tot steun voor het op termijn uitbreiden van de rechtsmacht van het ISH over het misdrijf agressie.

Vraag 13

Kunt u toezeggen, mede gelet op de demissionaire status van het kabinet, geen vervolgstappen te zetten inzake de amendering van artikel 15bis of andere artikelen van het Statuut van Rome, zoals Nederland diplomatiek verbinden aan de indiening van een amendementsvoorstel of het organiseren van initiatieven om actief draagvlak te creëren voor amendering, zonder dat de Kamer voorafgaand over de Nederlandse inzet nader is geïnformeerd en hierover een debat heeft plaatsgevonden?

Antwoord 13

Ja. Als het kabinet het initiatief wil nemen om een amendementsvoorstel in te dienen voor behandeling tijdens de Herzieningsconferentie in 2025 – of als het kabinet zich diplomatiek wil verbinden aan de indiening van een dergelijk amendementsvoorstel – dan zal het kabinet de Kamer daarover tijdig informeren, zodat de Kamer kan besluiten of daarover een debat moet worden gevoerd.