

Vergaderjaar 2024–2025

28 498

Het Internationaal Strafhof

Nr. 54

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2024

Van 2 tot en met 7 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 zorgen over de veiligheid van het Hof en de dreiging van sancties, de samenwerking tussen de verdragspartijen en het Hof en de begroting voor 2025. Ook wordt in deze brief een kort overzicht gegeven van de belangrijkste besluiten van de Aanklager en de belangrijkste uitspraken van het Hof van het afgelopen jaar.

Na afloop van de Vergadering zult u per brief worden geïnformeerd over de belangrijkste uitkomsten.

Inleiding

Een sterke internationale rechtsorde, waarin landen hun afspraken nakomen en dus ook mensenrechten worden nageleefd, is voor Nederland van cruciaal belang en een grondwettelijke taak (artikel 90). Ernstige en grootschalige mensenrechtenschendingen en internationale misdrijven zoals agressie, oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid en genocide, mogen niet onbestraft blijven. Het Internationaal Strafhof (ISH) is een cruciale organisatie in deze strijd tegen straffeloosheid. Het is de belichaming van het idee dat de meest ernstige internationale misdrijven niet onbestraft mogen blijven en dat het opsporen en vervolgen van deze misdrijven een gedeelde verantwoordelijkheid is van de gehele internationale gemeenschap. Het kabinet is in dit licht verheugd over het feit dat Armenië op 1 februari 2024 partij is geworden bij het Statuut van Rome en dat het Statuut op 1 januari 2025 in werking zal treden voor Oekraïne.

Tegelijkertijd is het kabinet bezorgd over de ontwikkelingen waarmee het Strafhof thans wordt geconfronteerd. De Aanklager en meerdere rechters staan op de nationale Russische opsporingslijst en het gevaar van cyberaanvallen blijft hoog. Daarnaast heeft het ISH in het afgelopen jaar

onder grote politieke druk gestaan, vooral naar aanleiding van door de Aanklager op 20 mei bij de Kamer van vooronderzoek ingediende verzoeken om arrestatiebevelen tegen de Israëlische premier Netanyahu en de voormalige Minister van Defensie Gallant. In reactie op deze verzoeken heeft het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden op Republieks initiatief op 4 juni de «*Illegitimate Court Counteraction Act*» aangenomen. Dit wetsvoorstel – dat momenteel nog aanhangig is in de Senaat – voorziet in sancties tegen een ruim gedefinieerde groep (rechts)personen die betrokken zijn bij onderzoeken van het ISH die zich richten op onderdanen van de VS of zijn bondgenoten die geen partij zijn bij het Statuut van Rome.

Lopende onderzoeken en strafzaken

Bij het Parket van de Aanklager lopen op dit moment actieve onderzoeken naar twaalf situaties: Afghanistan, Bangladesh/Myanmar, Burundi, Darfoer (Soedan), Democratische Republiek Congo, Filipijnen, Ivoorkust, Libië, Mali, de Palestijnse Gebieden, Oekraïne en Venezuela. Ten aanzien van vijf situaties is in de afgelopen twee jaren het actieve onderzoek gesloten: Georgië (2016–2022), Centraal-Afrikaanse Republiek I (2007–2022), Centraal-Afrikaanse Republiek II (2014–2022), Kenia (2010–2023) en Oeganda (2004–2023). Met betrekking tot deze situaties worden er nog wel strafzaken en procedures inzake herstelbetalingen gevoerd en staan er arrestatiebevelen uit.

Er worden op dit moment nog drie volledige strafzaken ter zitting behandeld, die naar verwachting op korte termijn zullen worden afgerond. De eerste strafzaak wordt gevoerd tegen de oud-commandant van de Janjaweed-milities, die wordt beschuldigd van het plegen van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid in Darfoer in de periode 2003–2004. De overige twee strafzaken worden gevoerd tegen in totaal drie verdachten uit de Centraal-Afrikaanse Republiek, die worden beschuldigd van het plegen van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid in de periode 2013–2014.

Als er geen nieuwe verdachten worden gearresteerd, dan zal het ISH volgend jaar waarschijnlijk geen strafzaken ter zitting behandelen. Vermoedelijk zullen er wel beroepszaken worden behandeld. Daarnaast zullen er procedures in de Kamer van vooronderzoek worden gevoerd, zal er bij verstek een hoorzitting inzake de bevestiging van de tenlastelegging worden gevoerd tegen de oprichter van de Oegandese *Lord's Resistance Army* Joseph Kony en zullen er procedures inzake herstelbetalingen worden gevoerd.

Nederlandse steun aan het Internationaal Strafhof

Nederland steunt het ISH bij alle lopende onderzoeken. Zowel door samen te werken met het Hof op basis van het Statuut van Rome, het Verdrag betreffende de Privileges en Immunititeiten van het Internationaal Strafhof en het Zetelverdrag, als door het verlenen van aanvullende vrijwillige samenwerking. Als gastland van het ISH is Nederland zich terdege bewust van het gevaar van externe beïnvloeding en inmenging waar zowel het Hof, zijn gekozen ambtsdragers en medewerkers, als de door het Hof als zodanig aangewezen getuigen mee worden geconfronteerd. Nadat het Strafhof in september 2023 het slachtoffer is geworden van een groot-schalige cyberaanval, is ook de digitale veiligheid van het Hof hoog op de agenda komen te staan. In de afgelopen maanden zijn daar de zorgen over gevolgen van mogelijke Amerikaanse sancties voor het functioneren en zelfs voortbestaan van het Strafhof bijgekomen.

Het kabinet vindt het van groot belang dat de organen van het Strafhof hun mandaat onafhankelijk – en zonder bedreigingen en intimidaties –

kunnen uitvoeren. Als gastland draagt Nederland daar ook een bijzondere verantwoordelijkheid voor op basis van het Zetelverdrag. In het afgelopen jaar is Nederland daarom op verschillende terreinen betrokken geweest bij de diverse veiligheidsvraagstukken en sinds enkele maanden zet Nederland zich ook in voor de preventie en mitigatie van mogelijke Amerikaanse sancties, onder meer door in het kader van de EU te pleiten voor de uitbreiding van het toepassingsbereik van de Antiboycotverordening.¹ Ook in 2025 zal het kabinet zich – samen met het Strafhof – blijven inzetten voor het waarborgen van de veiligheid en het ongehinderd functioneren van het Hof. De bovengenoemde zorgen zullen ook tijdens de aankomende Vergadering een belangrijke rol spelen, onder meer tijdens de budgetonderhandelingen. Additionele eigen middelen om deze uitdagingen adequaat te kunnen adresseren – onder andere op het gebied van de cyberveiligheid – zijn hard nodig.

Nederland heeft eind 2023 een extra vrijwillige bijdrage van 3 miljoen euro aan het Strafhof toegezegd. Deze vrijwillige bijdrage kwam bovenop – en was gelijk aan – de vrijwillige bijdrage van 3 miljoen euro die al in 2022 en begin 2023 was toegezegd.² Deze vrijwillige bijdragen zijn niet geoormerkt voor specifieke onderzoeken – omdat dat in strijd is met de onafhankelijkheid van het Strafhof – maar zijn toegezegd aan twee *Trust Funds* die de algehele onderzoekscapaciteit van het Strafhof beogen te versterken. De middelen in het eerste *Trust Fund* kunnen worden aangewend voor drie doelen: 1) het aanschaffen van ICT-voorzieningen ten behoeve van de bewijsgaring, 2) getuigenbescherming en psychosociale hulp aan slachtoffers, en 3) extra capaciteit voor seksuele misdrijven, gender-gerelateerde misdrijven en misdrijven tegen kinderen. Het tweede *Trust Fund* beoogt detacheringen bij het Parket van de Aanklager vanuit ook niet-Westerse landen te stimuleren.

De investeringen in de technologische projecten ten behoeve van de digitale bewijsgaring beginnen hun vruchten af te werpen. Zo heeft het Parket van de Aanklager in mei 2023 een digitaal portaal geopend met behulp waarvan eenieder potentieel bewijsmateriaal met het ISH kan delen. Dit heeft ertoe geleid dat in de afgelopen achttien maanden meer potentieel bewijsmateriaal van externe partijen is ontvangen dan in de voorafgaande twintig jaar. De enorme hoeveelheid potentieel bewijsmateriaal die op deze wijze met het ISH wordt gedeeld kan bovendien met de nieuw aangeschafte ICT-voorzieningen – zoals spraak- en gezichtsherkenningsoftware – snel en efficiënt worden doorzocht en geanalyseerd. Deze mede met behulp van de Nederlandse vrijwillige bijdragen aangeschafte infrastructuur ten behoeve van de digitale bewijsgaring kan in alle onderzoeken worden gebruikt en zal het ISH sneller, efficiënter en minder afhankelijk van getuigenverklaringen maken.

Begroting

Tijdens de Vergadering dient de begroting van het Strafhof voor 2025 te worden goedgekeurd. Het Strafhof heeft een verhoging van 10,4% voorgesteld. De experts van het door de verdragspartijen ingestelde *Committee on Budget and Finance* (CBF) hebben daarentegen een verhoging van 6,6% aanbevolen. In absolute cijfers gaat het bij deze aanbeveling van het CBF om een verhoging van EUR 12,4 miljoen euro (van 187,1 miljoen naar 199,5 miljoen).

¹ Verordening (EG) nr. 2271/96 van de Raad van 22 november 1996 tot bescherming tegen de gevolgen van de extraterritoriale toepassing van rechtsregels uitgevaardigd door een derde land daarop gebaseerde of daaruit voortvloeiende handelingen.

² De toegezegde vrijwillige bijdragen van in totaal 6 miljoen euro worden in tranches overgemaakt. Eind 2023 was ruim 5 miljoen euro overgemaakt. Het restant zal uiterlijk in december 2024 worden overgemaakt.

Een significant deel 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*), waarin is bepaald dat de salarissen moeten worden gecompenseerd voor de inflatie in het gastland. Daarnaast houdt de aanbevolen verhoging verband met andersoortige inflatiekosten, noodzakelijk onderhoud van het gebouw dat geen uitstel meer kan lijden, extra kosten voor de (cyber)veiligheid, de verlenging van het mandaat van drie rechters – zodat zij een reeds lang lopende strafzaak kunnen afronden – en de behoefte aan extra (tijdelijk) personeel bij de verschillende organen van het Strafhof, onder andere op het gebied van de externe betrekkingen.

Nederland vindt het belangrijk dat het Strafhof over voldoende financiële middelen beschikt om uitvoering te geven aan zijn onafhankelijke mandaat en zet zich daarom actief in voor een daartoe toereikende begroting. Daarnaast vergt in de huidige situatie het waarborgen van het ongehinderd functioneren en de veiligheid van de gekozen functionarissen, het personeel, de informatiesystemen en de veldkantoren van het Strafhof bijzondere aandacht. De extra middelen die nodig zijn voor de cyberveiligheid konden vorig jaar niet meer worden meegenomen in de budgetonderhandelingen, waardoor het Hof op dit punt in het afgelopen jaar afhankelijk was van vrijwillige financiële bijdragen aan het speciaal daarvoor opgerichte *Special Fund for Security*. Het is nu van belang dat deze kosten worden opgenomen in het reguliere budget en door alle verdragspartijen worden gedragen.

De regering is verheugd te constateren dat het Strafhof ook dit jaar niet meer kampt met de liquiditeitsproblemen die enige jaren geleden werden veroorzaakt door het feit dat sommige verdragspartijen hun verplichte contributie niet of niet tijdig betaalden. Desalniettemin blijft het aantal verdragspartijen met betalingsachterstanden aanzienlijk en moet worden voorkomen dat het Strafhof wederom met liquiditeitsproblemen wordt geconfronteerd. Nederland blijft daarom samen met veel andere verdragspartijen aandringen op het strikter toepassen van de regels inzake het verlies van het stemrecht bij betalingsachterstanden en op het verkennen van mogelijke aanvullende maatregelen.

Verkiezingen

De Vergadering heeft vorig jaar ingestemd met het uitbreiden van het aantal zetels in het *Committee on Budget and Finance* (CBF) van 12 naar 17. Met het oog op de billijke geografische vertegenwoordiging heeft de Afrikaanse groep twee extra zetels gekregen. De overige groepen – met uitzondering van de groep West-Europese en Overige staten (WEOG) – hebben één extra zetel gekregen. Dit jaar zal de Vergadering daarom vijf nieuwe leden van het CBF kiezen. Daarnaast zal de Vergadering de vijf nieuwe leden van de Raad van Bestuur van het *Trust Fund for Victims* kiezen voor een termijn van drie jaar, alsook de negen nieuwe leden van het *Advisory Committee on nominations of judges of the International Criminal Court* voor een termijn van eveneens drie jaar.

Resoluties

Tijdens de Vergadering zullen meerdere resoluties worden aangenomen, waaronder de jaarlijkse resoluties over respectievelijk de begroting en de samenwerking van de verdragspartijen met het Strafhof en de zogenaamde «omnibusresolutie», een verzamelresolutie waarin de belangrijkste ontwikkelingen, de rapportages van de verschillende werkgroepen en diverse inhoudelijke onderwerpen worden behandeld. Met betrekking tot deze laatste resolutie steunt Nederland onder meer tekstvoorstellen die de onafhankelijkheid van het Hof onderstrepen en

tekstvoorstellen die iedere vorm van inmenging, bedreiging of aanval tegen het Hof – inclusief pogingen tot het opleggen van sancties – veroordelen. Daarnaast heeft Nederland voorgesteld om een verwijzing op te nemen naar het Verdrag van Ljubljana-Den Haag inzake rechtshulp en uitlevering voor internationale misdrijven, dat op 14 februari 2024 is opengesteld voor ondertekening.

In de resolutie inzake het hervormingsproces zal naar verwachting het besluit worden opgenomen om het mandaat van het mede door Nederland voorgezeten *Review Mechanism* – dat het hervormingsproces van het Strafhof in de afgelopen jaren in goede banen heeft geleid – te beëindigen. De beoordeling van de 384 aanbevelingen van de onafhankelijke experts die in 2020 het functioneren van het Strafhof hebben geëvalueerd, is namelijk zo goed als afgerond en het nog resterende werk kan worden overgedragen aan de reguliere thematische werkgroepen van de Vergadering. In de afgelopen jaren heeft Nederland zich in het kader van het hervormingsproces ingezet voor onder meer een gezonde werkcultuur, het bevorderen van de sociale veiligheid en het aanpakken van de problematiek van de achterstallige contributies, en in de komende jaren zal Nederland blijven toezien op de daadwerkelijke implementatie van de positief beoordeelde aanbevelingen. In het kader van het *Review Mechanism* zijn dit jaar ook twee inhoudelijke resoluties voorbereid. De eerste resolutie heeft betrekking op het ambtstermijnenbeleid («*tenure policy*»), dat de ambtsperiode voor de hogere functies vanaf 1 januari 2025 zal beperken tot zeven jaar. De tweede resolutie heeft betrekking op de introductie van een moratorium op de aanwerving door het ISH van personeel met een andere nationaliteit dan die van de verdragspartijen. De duur van dit moratorium is acht jaar en na vier jaar zal er een evaluatie plaatsvinden. Nederland steunt beide resoluties.

In de resolutie betreffende rechtsbijstand zal worden besloten tot het organiseren van een voorbereidende bijeenkomst waar een mogelijk voorstel voor een amendement bij het Verdrag betreffende de Privileges en Immunititeiten van het Internationaal Strafhof zal worden opgesteld. Daarmee worden, na een jarenlange discussie, belangrijke stappen gezet om in multilateraal verband een oplossing te vinden voor de problematiek rond belastingvrijstelling voor raadslieden. Ook deze resolutie wordt door Nederland gesteund.

Side events

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 over het op 14 februari 2024 voor ondertekening opengestelde Verdrag van Ljubljana-Den Haag inzake rechtshulp en uitlevering voor internationale misdrijven. Daarnaast is Nederland *co-sponsor* van een aantal door het maatschappelijk middenveld georganiseerde *side events*, om zodoende aandacht te besteden aan belangrijke thema's zoals misdrijven tegen kinderen en *Mental health and psychosocial support* (MHPSS).

Recente onderzoeken van de Aanklager en uitspraken van het Hof

Hieronder treft u een 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 onthoudt zich om die reden van inhoudelijk commentaar op lopende zaken.

Oeganda

Op 28 februari 2024 hebben de rechters van de Kamer van berechting in de zaak tegen een oud-commandant van de *Lord's Resistance Army*, Dominic Ongwen – die in december 2022 in hoger beroep tot een gevangenisstraf van 25 jaar werd veroordeeld – zowel collectieve als individuele herstelbetalingen ter waarde van EUR 52.429.000 opgelegd. De rechters schatten het totale aantal directe en indirecte slachtoffers op 49.772. Het gaat onder meer om kindsoldaten, slachtoffers van seksuele en gendergerelateerde misdrijven en kinderen die uit deze misdrijven zijn geboren.

Venezuela

Op 1 maart 2024 heeft de Kamer van beroep bepaald dat de Aanklager van het ISH het onderzoek naar de situatie in Venezuela mag hervatten, omdat de onderzoeken van de nationale autoriteiten in Venezuela zich richten op andere typen misdrijven – en op lagere functionarissen – dan het onderzoek van het ISH. Daarmee is het beroep van Venezuela op het complementariteitsbeginsel afgewezen.

Oekraïne

Op 5 maart 2024 heeft de Kamer van vooronderzoek arrestatiebevelen uitgevaardigd tegen luitenant-generaal Sergei Kobylash en admiraal Viktor Sokolov en op 24 juni 2024 heeft de Kamer van vooronderzoek arrestatiebevelen uitgevaardigd tegen de Secretaris van de Veiligheidsraad en voormalig Minister van Defensie Sergei Shoigu en tegen het hoofd van de generale staf van de Russische strijdkrachten Valery Gerasimov. Deze Russische militaire leiders worden onder meer verdacht van opzettelijke aanvallen op burgerobjecten. Op 24 oktober 2024 heeft de Kamer van vooronderzoek vastgesteld dat Mongolië in strijd met de bepalingen van het Statuut van Rome heeft nagelaten om president Poetin te arresteren en over te leveren aan het Hof. Mongolië heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld.

Palestijnse Gebieden

Op 20 mei 2024 heeft de Aanklager van het ISH bij de Kamer van vooronderzoek verzoeken om arrestatiebevelen ingediend tegen de Israëlische premier Netanyahu, de (voormalige) Israëlische Minister van Defensie Gallant en drie leiders van Hamas. Op 21 november heeft de Kamer van vooronderzoek arrestatiebevelen uitgevaardigd tegen premier Netanyahu, voormalig Minister van Defensie Gallant en Hamasleider Al-Masri, beter bekend als Deif, wegens oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid die zij op of sinds 7 oktober 2023 zouden hebben gepleegd.

Mali

Op 21 juni 2024 heeft de Kamer van vooronderzoek op verzoek van de Aanklager een arrestatiebevel openbaar gemaakt tegen Iyad Ag Ghaly wegens oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid die hij als leider van Ansar Dine zou hebben gepleegd in het noorden van Mali tussen januari 2012 en januari 2013. Het arrestatiebevel werd aanvankelijk verzegeld uitgevaardigd in juli 2017. Op 26 juni 2024 is Al Hassan veroordeeld voor oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid – met name foltering – gepleegd tussen april 2012 en januari 2013 in Timboektoe. Al Hassan was lid van Ansar Dine en *de facto* hoofd van de

islamitische politie. Hij is vrijgesproken van seksueel geweld. De rechters hebben op 20 november een gevangenisstraf van 10 jaar opgelegd.

Libië

Op 4 oktober 2024 heeft de Kamer van Vooronderzoek op verzoek van de Aanklager arrestatiebevelen openbaar gemaakt tegen zes personen die worden verdacht van oorlogsmisdrijven die in Tarhunah zouden zijn gepleegd.

Centraal-Afrikaanse Republiek

Op 7 november 2024 heeft de Kamer van Vooronderzoek een arrestatiebevel openbaar gemaakt tegen Edmond Beina wegens misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven die hij tussen februari en april 2014 zou hebben gepleegd in de Centraal-Afrikaanse Republiek. Het arrestatiebevel werd aanvankelijk verzegeld uitgevaardigd in december 2018.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel