

Vergaderjaar 2024–2025

36 045

Situatie in Oekraïne

Nr. 210

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juli 2025

Inzake de grootschalige Russische agressie-oorlog in Oekraïne, speelt Nederland internationaal een voortrekkersrol in het streven naar gerechtigheid voor internationale misdrijven en andere grove schendingen van het internationaal recht inzake. Onder dit streven naar gerechtigheid, oftewel *accountability* voor Oekraïne, valt ook het opsporen en vervolgen van de personen die verantwoordelijk zijn voor de oorlog zelf, en zich schuldig hebben gemaakt aan het misdrijf agressie. Omdat het Internationaal Strafhof geen rechtsmacht heeft over de Russische agressie tegen Oekraïne¹, is besloten tot het instellen van een tijdelijk tribunaal dat dit misdrijf kan vervolgen en berechten. Dit Speciaal Tribunaal voor het Misdrijf Agressie tegen Oekraïne (Engelstalige afkorting STCA, hierna: Agressietribunaal) werd op 25 juni jl. opgericht.

Met deze brief informeer ik uw Kamer over het Agressietribunaal, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid.

Belang Agressietribunaal

Het Speciaal Tribunaal voor het Misdrijf Agressie tegen Oekraïne is opgericht bij bilateraal verdrag tussen Oekraïne en de Raad van Europa, waarbij het Statuut van het tribunaal is aangehecht als annex. Dit oprichtingsverdrag werd op 25 juni jl. in Straatsburg ondertekend door de Oekraïense president Zelenskyy en secretaris-generaal van de Raad van Europa Alain Berset. Hier is ruim twee jaar van intensief onderhandelen

¹ Het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof behelst een afwijkend rechtsmacht-regime voor het misdrijf agressie, neergelegd in artikel 15bis. Nu de Russische Federatie geen partij is bij het Statuut van Rome (Trb. 2000, nr. 120) of bij de op 10 en 11 juni te Kampala tot stand gekomen amendementen bij het Statuut (Trb. 2011, nr. 73), heeft het Strafhof geen rechtsmacht over de door Rusland gepleegde agressie tegen Oekraïne. Het Strafhof heeft wel rechtsmacht over de overige internationale misdrijven (genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven) die in Oekraïne gepleegd worden, ongeacht de nationaliteit van de verdachten. Er loopt naar die misdrijven momenteel een onderzoek, als gevolg waarvan meerdere arrestatiebevelen zijn uitgevaardigd.

aan vooraf gegaan in een zogeheten kerngroep van 36 landen.² Vanuit de voortrekkersrol op het dossier *Restoring Justice for Ukraine* en in lijn met de moties Sjoerdsma (2022)³ en Yeşilgöz-Omtzigt (2025),⁴ heeft Nederland een prominente rol gespeeld in de onderhandelingen, als actief lid van deze kerngroep, achter de schermen, en als voorzitter van de aparte werkgroep over strafrechtelijke en operationele samenwerking met het Agressietribunaal.

De oprichting van dit tribunaal is een historische gebeurtenis: het is de eerste keer sinds de processen van Neurenberg en Tokyo dat de politieke en militaire leiding van een land ter verantwoording zal worden geroepen voor het schenden van het geweldsverbod, zoals neergelegd in artikel 2 lid 4 van het Handvest van de Verenigde Naties.⁵ Het is een belangrijk politiek signaal richting de agressor dat de internationale gemeenschap deze grootschalige en systematische schending van het VN-geweldsverbod niet straffeloos voorbij laat gaan. Zouden we dit misdrijf niet vervolgen, dan zouden Rusland en andere landen zich vrijer voelen om soevereine naties binnen te vallen, te bezetten en delen van hun grondgebied te annexeren.

Modaliteiten Agressietribunaal

Er is gekozen voor een tribunaal gebaseerd op Oekraïense territoriale rechtsmacht over het misdrijf agressie. Om recht te doen aan het internationale karakter van zowel het misdrijf als de opsporing, vervolging en berechting ervan, is het tribunaal opgericht als een separate rechtspersoon die geen onderdeel vormt van de Oekraïense nationale rechtsorde, maar valt onder de paraplu van een internationale organisatie, de Raad van Europa.

De voornaamste bouwstenen van het Agressietribunaal zijn gebaseerd op de ervaring met eerdere internationale *ad hoc* tribunalen en het Internationaal Strafhof (ISH). Zo sluit de gehanteerde definitie van het misdrijf agressie zeer nauw aan bij die uit artikel 8bis van het Statuut van het ISH en behelst het statuut van het Agressietribunaal alle gebruikelijke waarborgen voor het recht van de verdachten op een eerlijk proces. Tegelijkertijd erkent het statuut dat het misdrijf agressie niet alleen de staat zelf en diens soevereiniteit raakt, maar ook grote gevolgen heeft voor de gehele bevolking van Oekraïne. Deze slachtoffers krijgen daarom als groep een stem in de procesvoering, waarbij in de vormgeving daarvan rekening wordt gehouden met proceseconomische overwegingen, de schaal van het conflict, en de enorme aantallen slachtoffers.

Een politiek en juridisch gevoelig punt in de onderhandelingen was de mogelijkheid voor het Agressietribunaal om de trojka (staatschef, regeringsleider en Minister van Buitenlandse Zaken) te vervolgen en te berechten. Het misdrijf agressie is immers een zogeheten *leadership crime*. Alleen personen in een positie waarin zij daadwerkelijk controle uitoefenen over, of leidinggeven aan, het politieke en militaire optreden van een staat, kunnen individuele strafrechtelijke verantwoordelijkheid

² De Kerngroep Agressietribunaal bestaat uit: Oekraïne, de EU-lidstaten minus Hongarije, het Verenigd Koninkrijk, Canada, Australië, Japan, Zwitserland, Liechtenstein, Noorwegen, IJsland, Costa Rica en Guatemala. Daarnaast nemen ook de Raad van Europa en de EU-instellingen (de Europese Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden) deel.

³ Kamerstukken II 2022–23, 21 501–20, nr. 1841

⁴ Kamerstukken II 2024–25, 21 501–20, nr. 2229

⁵ Artikel 2, vierde lid van het Handvest van de Verenigde Naties luidt: «In hun internationale betrekkingen onthouden alle Leden zich van bedreiging met of het gebruik van geweld tegen de territoriale integriteit of de politieke onafhankelijkheid van een staat, en van elke andere handelwijze die onverenigbaar is met de doelstellingen van de Verenigde Naties».

dragen voor dit misdrijf. In lijn daarmee bepaalt het statuut dan ook dat de officiële hoedanigheid van een verdachte hem of haar niet ontheft van strafrechtelijke aansprakelijkheid en evenmin kan leiden tot strafvermindering. Tegelijkertijd genieten staatshoofden, regeringsleiders en Ministers van Buitenlandse zaken in beginsel absolute, persoonlijke immuniteit, zolang zij in functie zijn. Immuniteit is een procedurele (uitvoerings)kwestie, die niets afdoet aan de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de verdachte. Het Agressietribunaal kan deze immuniteit niet doorbreken, tenzij het daarvoor een mandaat van de VN-Veiligheidsraad zou krijgen of de betreffende staat de immuniteit van de persoon in kwestie opheft. Wel biedt het statuut van het Agressietribunaal maximale ruimte om procedures te starten tegen zittende trojka-leden, binnen de grenzen van wat het internationaal gewoonterecht en de jurisprudentie van het Internationaal Gerechtshof (IGH) toestaan. Zo kan de aanklager een onderzoek naar hen starten, getuigen horen en een aanklacht formuleren – alleen kan het tribunaal (in dit geval de rechters) de aanklacht en een verzoek tot een eventueel arrestatiebevel pas bevestigen als de persoon in kwestie niet meer in functie is. Dit is een vooruitstrevend aspect van het Agressietribunaal.

Een andere belangrijke stap is dat het statuut expliciet bepaalt dat functionele immuniteit van gezagsdragers niet in de weg kan staan aan berechting door het Agressietribunaal. Alle overige personen die in een positie zijn om daadwerkelijk controle uit te oefenen over of leiding te geven aan de agressie tegen Oekraïne, zoals de Minister van defensie, de voorzitter van de Doema, en hoge militaire bevelhebbers, kunnen direct worden vervolgd en berecht door het Agressietribunaal.

Bovendien is er bij het Agressietribunaal, anders dan bij het ISH, voor gekozen om berechting en veroordeling bij verstek mogelijk te maken. Dit doet zowel recht aan de belangen van de slachtoffers, voor wie de rechtsgang bijdraagt aan gerechtigheid en verwerking, zelfs in afwezigheid van de daders, als aan de belangen van de internationale gemeenschap, voor wie de rechtsgang ook zonder detentie van alle verdachten een bevestiging van de rechtsnorm en het tegengaan van straffeloosheid betekent. Daarbij is het ook in het belang van gerechtigheid, gezien de te verwachten onwil van de Russische Federatie om op enigerlei wijze mee te werken aan de rechtsgang. Berechting bij verstek is onder het statuut van het Agressietribunaal toegestaan indien aan strikte, in het statuut opgesomde, voorwaarden is voldaan. Deze voorwaarden weerspiegelen de waarborgen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. In het bijzonder wordt het recht van een bij verstek veroordeelde persoon op een herbeoordeling van diens zaak na diens eventuele latere arrestatie gegarandeerd. Berechting bij verstek maakt het mogelijk om te starten met het berechten van hoge gezagsdragers, ook wanneer het (nog) niet mogelijk is om hun aanwezigheid in de rechtszaal te verzekeren. Voor een dergelijke berechting van verdachten van internationale misdrijven bij verstek bestaan precedents, onder meer het Neurenberg-tribunaal en het Speciaal Tribunaal voor Libanon. De ervaring met berechting bij verstek van de verdachten van het neerhalen van Vlucht MH17 heeft niet alleen geleerd dat dit aan gerechtigheid kan bijdragen zonder dat de rechten van verdachten geschaad worden, maar ook dat dit niet afdoet aan de ervaren gerechtigheid van de slachtoffers, die onontbeerlijk is voor de verwerking van het onrecht.

Ten slotte bevat het statuut van het Agressietribunaal waarborgen om de rol van het Internationaal Strafhof als primair permanent internationaal hof voor het opsporen, vervolgen en berechten van het misdrijf agressie veilig te stellen. Dit was een belangrijk punt in de onderhandelingen voor Nederland, als gastland van het ISH. Zo heeft het Strafhof voorrang boven

het Agressietribunaal in de berechting van verdachten die in hechtenis zijn genomen. Ook de tijdelijkheid van het Agressietribunaal en het feit dat diens jurisdictie beperkt is tot een specifiek geval van agressie, garanderen het primaat van het ISH.

Internationale steun

Andere landen, zowel lidstaten van de Raad van Europa als derde staten, kunnen zich aansluiten bij het tribunaal middels een *Enlarged Partial Agreement* (EPA) van de Raad van Europa om het tribunaal politiek en financieel te steunen. Het EPA voorziet in een *management committee* bestaand uit alle aangesloten landen, dat toeziet op de begroting via een verdeelsleutel en lastenverdeling (praktische samenwerking), en dat de principalen van het tribunaal (rechters, griffier, aanklager) verkiest of benoemt.

Nederland zal in de komende weken de deelname aan dit EPA bevestigen. De verwachting is dat de overige landen van de kerngroep zich eveneens zullen aansluiten. De verdere voorbereiding daarvan door de Raad van Europa geschiedt in een ad hoc werkgroep onder voorzitterschap van de Nederlandse Permanent Vertegenwoordiger in Straatsburg.

Nederlands gastlandschap

Nederland heeft, op basis van een principebesluit van de ministerraad van 17 februari 2023⁶, aangeboden dat het Agressietribunaal in Nederland gevestigd kan worden indien het aan de volgende voorwaarden voldoet:

- (a) brede internationale politieke en financiële steun voor het Tribunaal;
- (b) geen ondermijning van het mandaat en de werkzaamheden van het Internationaal Strafhof; en
- (c) voldoende capaciteit voor Nederland als gastland, waaronder voldoende financiële dekking en steun van andere staten, om het tribunaal te huisvesten en effectief te laten functioneren.^{7, 8}

Deze gastlandvoorwaarden vormden uiteraard een integraal en essentieel onderdeel van de Nederlandse inzet in de onderhandelingen. Daarnaast is door Nederland een aantal waarborgen ingebracht in de opzet van het tribunaal, die gericht zijn op politieke, financiële en praktische risicovermindering voor het gastland.

Nu door de ondertekening van het bilateraal verdrag tussen Oekraïne en de Raad van Europa de oprichting van het agressietribunaal een feit is, dient de ministerraad definitief te besluiten over het gastlandschap, op basis van de eerder gestelde voorwaarden. De afgelopen maanden hebben de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid de impact van het Agressietribunaal op het gastland in kaart gebracht. Hieruit komt naar voren dat het tribunaal veel (veiligheidsgerelateerde) risico's met zich meebrengt met vergaande gevolgen voor onder andere (maar niet beperkt tot) het detentiewezen en het stelsel bewaken en beveiligen. Hierdoor zal het huisvesten van dit tribunaal substantieel meer van Nederland vergen dan de andere in Nederland gevestigde internationale hoven en tribunalen. De komende maanden wordt in het kader van veiligheid de optie onderzocht om vervolging, huisvesting en detentie op een aparte, integrale locatie samen te brengen. Gezien met name de eisen die aan de detentiefaciliteit worden gesteld, dient er rekening te worden

⁶ En in lijn met motie Sjoerdsma (Kamerstukken II 2022–23, 21 501-20, nr. 1841)

⁷ Zie <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f1c6244fd97587600518be1f14ac6d8f33d07d35/pdf>

⁸ Het meest recent werd u hierover geïnformeerd in de Kamerbrief Staat van de oorlog in Europa van 23 februari 2024 (Kamerstukken II 2023/24, 21 501-20, nr. 2019).

gehouden met een lange doorlooptijd om een dergelijke voorziening te realiseren. Hierbij zullen ook de financiële gevolgen voor zowel Nederland als gastland, als voor de steunende landen, verder in kaart worden gebracht en worden de nodige voorbereidende stappen gezet voor besluitvorming in de ministerraad na de zomer.

Uw Kamer zal over het ministerraadsbesluit te zijner tijd uitgebreider worden geïnformeerd, ook in het kader van de in een later stadium noodzakelijke parlementaire goedkeuring en ratificatie van een toekomstig zetelverdrag voor het Agressietribunaal, indien wordt besloten tot gastlandschap en vestiging in Nederland.

Over de stand van zaken van de Nederlandse inzet op *accountability* voor Oekraïne in den brede, waaronder het voorzitten van de lopende onderhandelingen voor oprichting van een Claimscommissie, tweede pijler in een volledig Compensatiemechanisme voor schade als gevolg van de Russische agressie, wordt uw Kamer periodiek geïnformeerd, onder andere als onderdeel van de jaarlijkse Kamerbrieven over de *Staat van de oorlog in Europa*.

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