

Vergaderjaar 2025–2026

28 498

Het Internationaal Strafhof

Nr. 58

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2025

Van 1 tot en met 6 december a.s. zal in Den Haag de jaarlijkse Vergadering van verdragspartijen bij het Statuut van Rome (*Assembly of States Parties*, ASP) inzake het Internationaal Strafhof (ISH) 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 sancties van de Verenigde Staten, de samenwerking tussen de verdragspartijen en het Hof en de begroting voor 2026. Na afloop van de Vergadering zult u per brief worden geïnformeerd over de belangrijkste uitkomsten.

In deze brief wordt tevens verslag gedaan van de Speciale Zitting van de ASP die van 7 tot en met 9 juli 2025 plaatsvond in New York en in het teken stond van de evaluatie van de in 2010 in Kampala aangenomen amendementen inzake het misdrijf agressie.¹

Inleiding

De bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde, waarin staten hun afspraken nakomen en mensenrechten worden nageleefd, is voor Nederland van cruciaal belang en een grondwettelijke taak (artikel 90 Grondwet). Ernstige en grootschalige mensenrechtenschendingen en internationale misdrijven zoals agressie, oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid en genocide, mogen niet onbestraft blijven. Het 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 internationale gemeenschap.

¹ Over de Nederlandse inzet tijdens deze Speciale zitting werd uw Kamer geïnformeerd in de Kamerstuk 28 498, nr. 56, Kamerbrief over inzet Speciale Zitting van Vergadering van verdragspartijen bij het Statuut van Rome.

Het kabinet is bezorgd over de ontwikkelingen waarmee het Strafhof wordt geconfronteerd. Sinds 6 februari 2025 is in de VS een decreet (*Executive Order*) van kracht, dat voorziet in een ruim geformuleerd raamwerk op basis waarvan sancties kunnen worden opgelegd tegen natuurlijke personen en rechtspersonen die betrokken zijn bij onderzoeken van het Strafhof die zich richten op onderdanen van de VS of diens bondgenoten die geen partij zijn bij het Statuut van Rome. In februari jl. werd de Britse hoofdaanklager, Karim Khan, als eerste gesanctioneerd. Sinds begin juni jl. is de lijst in meerdere rondes uitgebreid met 6 van de 18 rechters, de beide plaatsvervangend aanklagers, een VN Speciaal Rapporteur en drie Palestijnse NGO's. Middels deze brief ontvangt de Kamer tevens een reactie op de op 2 oktober jl. aangenomen motie van het lid Dobbe c.s.² en de op 16 oktober jl. aangenomen motie van het lid Paternotte c.s.³ over de Nederlandse inzet in dit verband.

Opvolging moties Dobbe en Paternotte t.a.v. Amerikaanse sancties

De motie van het lid Dobbe c.s. verzoekt de regering een pakket aan maatregelen uit te werken om het Hof te beschermen tegen Amerikaanse sancties, inclusief inzet op de EU-antiboycotverordening en het aanbieden van alternatieve ICT-faciliteiten door Nederland aan het Hof. De motie van het lid Paternotte c.s. verzoekt de regering zich in EU-verband actief in te zetten voor toepassing van de EU-antiboycotverordening en zich krachtig publiekelijk uit te spreken ter verdediging van de onafhankelijkheid van het Hof.

Algemeen

Zoals eerder gezegd keurt het kabinet de sancties af en worden de gevolgen van de sancties door het Hof zo goed als mogelijk gemitigeerd, met de steun van de verdragspartijen.⁴ Het is zaak dat de 125 verdragspartijen er samen voor zorgen dat het Hof zo onbelemmerd mogelijk kan blijven functioneren. Als gastland heeft Nederland daarbij een bijzondere verantwoordelijkheid op basis van het Zetelverdrag. Nederland staat dan ook in nauw contact met het Hof en is het afgelopen jaar op verschillende terreinen betrokken geweest bij de mitigatie van de gevolgen van de sancties en de inzet op de preventie van verdere sancties. Dit werk gebeurt veelal achter de schermen en is gebaat bij een zekere mate van vertrouwelijkheid.

Zo zijn de Nederlandse zorgen over de sancties doorlopend onder de aandacht gebracht bij Amerikaanse gesprekspartners, waaronder de Amerikaanse *Secretary of State* Rubio, en is het kabinet op meerdere niveaus in gesprek getreden met de VS om verdere sancties te voorkomen en de reikwijdte en de gevolgen van de huidige sancties zoveel mogelijk te beperken. Deze gesprekken zijn de afgelopen tijd verder geïntensiveerd.

Het kabinet staat eveneens in contact met het Nederlandse bedrijfsleven, onder meer om zogenaamde *overcompliance* – d.w.z. het verder gaan dan de sancties vergen – te voorkomen. Nederland trekt hierbij zoveel mogelijk op met andere verdragspartijen en roept hen – zowel in ASP-verband, in EU-verband als in een veelvoud van bilaterale contacten – op om verantwoordelijkheid te nemen en een actieve rol te spelen. Het gaat dan onder andere over het identificeren van alternatieve dienstver-

² Kamerstuk 32 735, nr. 413

³ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2310

⁴ Aanhangsel Handelingen II 2024/25, nr. 2588

leners. Inmiddels is de groep verdragspartijen die het Hof met raad en daad bijstaat verder uitgebreid.

Daarnaast is er regelmatig contact met de instellingen van de EU. Mede dankzij de Nederlandse inzet, zijn de Commissie en EDEO een centralere rol gaan spelen ten aanzien van de sancties, en vinden er onder andere technische gesprekken plaats met lidstaten over mitigatiemogelijkheden.

Krachtig uitspreken

Het kabinet vindt het van groot belang dat onafhankelijke internationale hoven en tribunalen hun mandaat ongehinderd kunnen uitvoeren. Nederland keurt de sancties tegen gekozen ambtsdragers van, en andere betrokkenen bij, het ISH daarom af en staat pal achter het Hof en zijn medewerkers. Nederland draagt deze positie consequent uit in bilateraal, internationaal en Europees verband en zal zich tijdens de aankomende ASP wederom krachtig uitspreken ter verdediging van het Hof.

EU antiboycotverordening

De inzet van de EU antiboycotverordening (ook wel het *Blocking Statute* genoemd) is één van de instrumenten die kan worden ingezet om de gevolgen van de sancties te mitigeren. Zoals ook aangegeven in het verslag van de Raad Buitenlandse Zaken van 17 maart,⁵ zitten er voor- en nadelen aan de inzet van dit instrument. Bij de weging van de technische mogelijkheden en beperkingen van de antiboycotverordening en de timing ervan, wordt onder andere gekeken naar de verwachte impact op de lopende diplomatieke inzet richting de Verenigde Staten. Besluitvorming over de inzet van de EU antiboycotverordening geschiedt op voorstel van de Europese Commissie, met instemming van de Raad en het Europees Parlement. Mede op aandringen van Nederland heeft de Europese Commissie alle nodige voorbereidingen getroffen voor de inzet van dit instrument. Indien de VS nieuwe sancties afkondigen die het functioneren van het Hof naar verwachting ernstig zullen belemmeren, dan zal het kabinet zich conform de moties in EU-verband hard maken voor het activeren van de antiboycotverordening. Dit neemt niet weg dat als de EU-antiboycotverordening van kracht wordt, het dienstverleners van het Hof voor dilemma's zal kunnen plaatsen, waardoor er uitdagingen voor het Hof kunnen blijven bestaan. Daarom roept Nederland de Commissie op om daarnaast ook andere mitigerende maatregelen uit te werken, voornamelijk gericht op het voorkomen van *overcompliance* van dienstverleners.

Aanbieden alternatieve ICT-faciliteiten

Nederland staat in nauw contact met het Hof over de gevolgen van de sancties op de digitale infrastructuur. In het kader van mitigatie zet het Hof, gesteund door verdragspartijen, in op het versterken van zijn digitale onafhankelijkheid. Het Hof heeft hier al een aantal concrete stappen toe gezet. Het is aan het Hof om te bepalen hoe het invulling geeft aan deze inzet. Er ligt momenteel geen verzoek van het Hof aan Nederland om alternatieve ICT-diensten aan te bieden. Wel lopen er op verzoek van het Hof operationele gesprekken met het gastland over de vraag of en hoe Nederland deze inzet kan ondersteunen, bijvoorbeeld door het aanbieden van kennis en expertise. Daarnaast staat Nederland ook op dit vlak in contact met relevante dienstverleners, o.a. om *overcompliance* te voorkomen.

⁵ Kamerstuk 21 501-02, nr. 3087.

Terugtrekking Hongarije

Het kabinet heeft eerder dit jaar zijn afkeuring uitgesproken over het feit dat Hongarije op 2 juni 2025 het Statuut van Rome heeft opgezegd. De opzegging van het Statuut van Rome door Hongarije zal op 2 juni 2026 van kracht worden en vanaf dat moment zal Hongarije de enige EU-lidstaat zijn die geen partij is bij het Statuut. In september jl. hebben ook Burkina Faso, Mali en Niger hun terugtrekking uit het Statuut van Rome publiekelijk aangekondigd, maar deze staten hebben vooralsnog geen akte van opzegging gedeponeerd.

In lijn met de motie van de leden Bamenga en Paternotte van 22 mei jl. is het kabinet met de Europese Commissie in contact getreden over mogelijke stappen in verband met het besluit van Hongarije om zich uit het Statuut terug te trekken.⁶ De EU Hoge Vertegenwoordiger heeft inmiddels publiekelijk gesteld dat Hongarije ook na uittreding gebonden is aan het Raadsbesluit van 21 maart 2011, waarin afgesproken is dat lidstaten mee dienen te werken aan de implementatie van het Statuut van Rome.⁷ Mocht de Commissie tot verdere stappen tegen Hongarije besluiten, dan zal het kabinet de Kamer daarover informeren. Het kabinet beschouwt de motie daarmee als afgedaan.

Het kabinet is verder verheugd over het feit dat het Statuut van Rome op 1 januari 2025 in werking is getreden voor Oekraïne, waardoor er momenteel 125 staten partij zijn bij het Statuut. Daarnaast heeft Libië op 12 mei 2025 d.m.v. een *ad hoc* verklaring op grond van artikel 12, derde lid, van het Statuut van Rome de rechtsmacht van het ISH aanvaard over vermeende misdrijven die van 2011 tot eind 2027 op het grondgebied van Libië zijn of zullen worden gepleegd.⁸ Nederland zal zich blijven inzetten voor de universaliteit en volledige implementatie van het Statuut van Rome. Zo steunt Nederland maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor de ratificatie van het Statuut van Rome door niet-verdragspartijen en tijdens de aanstaande ASP zal Nederland samen met Zuid-Korea wederom een *side event* over dit onderwerp organiseren.

Speciale zitting inzake de evaluatie van de Kampala amendementen

Van 7 tot en met 9 juli 2025 vond in New York een Speciale zitting van de ASP plaats over de herziening van de in 2010 in Kampala aangenomen amendementen inzake het misdrijf agressie. Tijdens de Speciale zitting werd ingegaan op de lessen die sinds 2010 zijn geleerd bij de ratificatie en implementatie van de Kampala amendementen en werden twee resoluties besproken. De resolutie die werd gesteund door de grofweg 40 staten van de *Group of Friends* – waar ook Nederland deel van uitmaakt – voorzag in de aanneming van een amendement op het Statuut van Rome, waarmee de beperkte rechtsmacht van het ISH over het misdrijf agressie zou worden uitgebreid. De andere resolutie, die door een aantal grote verdragspartijen werd gesteund, stuurde aan op uitstel van de discussie. Uiteindelijk heeft de ASP bij consensus een resolutie aangenomen waarin wordt bepaald dat de ASP zich committeert aan het versterken van de rechtsmacht van het Hof over het misdrijf agressie.⁹ Daarnaast is afgesproken dat een

⁶ Kamerstuk 21 501-02, nr. 3155.

⁷ Raadsbesluit 2011/168/GBVB.

⁸ Zie daarover het persbericht van het ISH van 15 mei 2025. Het ISH had overigens al rechtsmacht over de in het Statuut van Rome opgenomen misdrijven die sinds 15 februari 2011 op het grondgebied van Libië zijn gepleegd op basis van VNVR-resolutie 1970 (2011), waarmee de VNVR de situatie in Libië naar de Aanklager van het ISH heeft verwezen.

⁹ ICC-ASP/S-1/Res.1

volgende Speciale zitting gehouden zal worden in 2029, met een tussentijdse bijeenkomst in 2027. De discussie zal in de tussenliggende periode worden voortgezet in een speciale subgroep van de werkgroep inzake amendementen, die zal rapporteren aan de ASP.

Onderzoek van de UN Office of Internal Oversight Services (OIOS)

In oktober 2024 werd bekend dat hoofdaanklager Khan door een naaste medewerkster wordt beschuldigd van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Khan ontkent de aantijgingen. In november 2024 heeft de voorzitter van de ASP de *United Nations Office of Internal Oversight Services* («OIOS») verzocht om de aantijgingen te onderzoeken. Na een publicatie in de *Wall Street Journal* in mei 2025 over de ernst van de aantijgingen heeft Khan alsnog besloten om voor de duur van het onderzoek administratief verlof op te nemen. Sindsdien nemen de twee plaatsvervangende aanklagers zijn taken waar. In de zomer van 2025 is het OIOS-onderzoek uitgebreid met de beschuldigingen van een tweede vermeend slachtoffer, die betrekking hebben op een eerdere periode, voordat Khan voor het ISH werkte. Het OIOS-onderzoek zal naar verwachting in 2025 worden afgerond. Vervolgens zal een *ad hoc* panel van onafhankelijke juristen de feitelijke bevindingen van het OIOS-onderzoek juridisch kwalificeren in het licht van het Statuut van Rome. Nederland heeft in het afgelopen jaar bij verschillende gelegenheden zorgen geuit over de duur van het onderzoek en de impact daarvan op het Hof en de betrokkenen.

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.

In het afgelopen jaar zijn twee verdachten uit de Centraal-Afrikaanse Republiek in eerste aanleg veroordeeld voor het plegen van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid in de periode 2013–2014. In de strafzaak tegen een derde verdachte uit de Centraal-Afrikaanse Republiek wordt de uitspraak in eerste aanleg in 2026 verwacht. Daarnaast is in oktober 2025 de oud-commandant van de Janjaweed-milities in eerste aanleg veroordeeld voor het plegen van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid in Darfoer in de periode 2003–2004. Deze strafzaken kunnen in 2026 leiden tot beroepsprocedures en/of procedures inzake herstelbetalingen. In maart van dit jaar is de Filipijnse oud-president Duterte aangehouden en overgeleverd aan het ISH en in juli is in Duitsland een Libische verdachte aangehouden. In september jl. heeft het ISH voor het eerst bij verstek een hoorzitting inzake de bevestiging van de tenlastelegging gevoerd tegen de oprichter van de Oegandese *Lord's Resistance Army*, Joseph Kony. In november hebben de rechters de aanklachten bevestigd.¹⁰ De daadwerkelijke terechtzitting is pas mogelijk na aanhouding en overlevering van de verdachte. Daarnaast zijn in het afgelopen jaar arrestatiebevelen uitgevaardigd tegen de leider en de opperrechter van de Taliban en zijn meerdere verzegelde – d.w.z. niet

¹⁰ Zie daarover het persbericht van het ISH van 6 november 2025.

publiekelijk bekend gemaakte – arrestatiebevelen tegen Libische verdachten ontzegd.

Begroting

Tijdens de Vergadering van verdragspartijen in december dient de begroting van het Strafhof voor 2026 te worden goedgekeurd. Het Strafhof heeft een verhoging van 1,1% voorgesteld. De experts van het door de verdragspartijen ingestelde *Committee on Budget and Finance* (CBF) hebben daarentegen een verhoging van 0,7% aanbevolen. In absolute cijfers gaat het bij deze aanbeveling om een verhoging van EUR 1,4 miljoen (van EUR 195,5 miljoen naar EUR 196,9 miljoen). De aanbevolen verhoging houdt onder meer verband met de inflatiekosten, de behoefte aan extra tijdelijk personeel in sommige organen van het Strafhof en de versterking van de wervingscapaciteit. Het kabinet 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 de toekenning van de begroting die door het CBF is aanbevolen.

Het CBF heeft verder aanbevolen om het Hof wederom te machtigen om gebruik te maken van het *Contingency Fund* voor het opvangen van de financiële impact van de sancties, alsmede voor het verhogen van de maximale waarde van dit fonds van de huidige EUR 7 miljoen naar de oorspronkelijke EUR 10 miljoen. Doordat in 2025 veel verdragspartijen hun achterstallige contributie hebben betaald, is er een kasoverschot van vermoedelijk EUR 6 miljoen, waardoor het *Contingency Fund* tot EUR 10 miljoen kan worden aangevuld zonder verhoging van de verplichte contributie. Het kabinet zet zich actief in voor het steunen van deze aanbeveling van het CBF. Daarnaast blijft het aanpakken van de problematiek van de achterstallige contributies voor Nederland een prioriteit.

Resoluties

Tijdens de Vergadering zullen meerdere resoluties worden aangenomen, waaronder de jaarlijkse resoluties over respectievelijk de begroting, de samenwerking van de verdragspartijen met het ISH en de zogenaamde «omnibusresolutie», een verzamelresolutie waarin de belangrijkste ontwikkelingen, de rapportages van de verschillende werkgroepen en diverse inhoudelijke onderwerpen worden behandeld.

Het systeem van de rechtsbijstand voor verdachten en slachtoffers (*legal aid*) blijft voor Nederland een belangrijk thema, mede omdat er door andere verdragspartijen al jaren bij Nederland wordt aangedrongen op het toekennen van inkomstenbelastingvrijstelling voor raadslieden en personen die de raadslieden ondersteunen. Nederland heeft consistent betoogd dat een multilaterale aanpak nodig is voor het eventueel creëren van een juridische basis voor deze belastingvrijstelling in de *Agreement on the Privileges and Immunities of the ICC* («APIC») en het Zetelverdrag. Tijdens de vorige ASP is overeenstemming bereikt over het starten van voorbereidende bijeenkomsten om tot een tekst te komen voor een mogelijk amendement op de APIC. Colombia heeft in 2025 een tekstvoorstel ingediend. Tijdens de ASP zal worden besloten de discussie voort te zetten met als doel om tot consensus te komen over de tekst, zodat zo snel mogelijk een herzieningsconferentie kan worden georganiseerd waar het voorstel kan worden besproken.

Met het oog op de billijke geografische vertegenwoordiging dringen met name Afrikaanse en Zuid-Amerikaanse verdragspartijen al enkele jaren

aan op een herziening van de samenstelling van c.q. de zetelverdeling in het Bureau, het dagelijks bestuur van de ASP, waarin 21 verdragspartijen zijn vertegenwoordigd. In 2023 is in de omnibusresolutie een verzoek aan het Bureau opgenomen om een rapport te publiceren over de samenstelling van c.q. de zetelverdeling in het Bureau. Mede in het licht daarvan heeft de facilitator van dit onderwerp verschillende bijeenkomsten georganiseerd om regionale groepen te consulteren. De discussie over dit onderwerp loopt momenteel nog en zal naar alle waarschijnlijkheid niet tijdens de aanstaande ASP tot een nieuwe regeling leiden.

Side events

In samenwerking met een aantal andere staten zal Nederland drie *side events* organiseren over respectievelijk geweld tegen hulpverleners, de bevordering van de universaliteit van het Statuut van Rome en het 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, de misdrijven die in en tegen Oekraïne zijn gepleegd en getuigenbescherming.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
D.M. van Weel

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F. van Oosten