

Verslag van de 15^e Vergadering van Verdragspartijen bij het Statuut van Rome, ter oprichting van het Internationaal Strafhof

Van 16 tot en met 24 november 2016 vond de 15^e Vergadering van Verdragspartijen (hierna: Vergadering) van het Internationaal Strafhof (hierna: Strafhof) plaats in Den Haag. Over de Nederlandse inzet werd u eerder geïnformeerd in de Kamerbrief over het Internationaal Strafhof van 16 november 2016 (vergaderjaar 2016-2017, Kamerstuk 28 498, nr. 38).

De Vergadering vond dit jaar plaats tegen de achtergrond van de recente terugtrekking van Zuid-Afrika, Gambia en Burundi uit het Statuut van Rome. Gevreesd werd dat dit het begin kon zijn van een 'exodus' van Afrikaanse staten uit het Strafhof. Nederland heeft met succes een voortrekkersrol gespeeld om dit te voorkomen. Onder meer door voorafgaand aan de Vergadering actief aan outreach te doen richting zowel kritische verdragspartijen als verdragspartijen die het Strafhof steunen, richting maatschappelijk middenveld, de EU, de voorzitter van de Vergadering van Verdragspartijen en de President van het Strafhof. Tijdens de Vergadering zelf organiseerde Nederland een ministeriële dialoog met een aantal ministers uit Afrika en andere delen van de wereld, waar op respectvolle wijze de zorgen van sommige Afrikaanse staten ten aanzien van het Strafhof werden besproken. Dit overleg was instrumenteel om de gemoederen rondom terugtrekking enigszins te bedaren en om het internationale draagvlak voor de bestrijding van straffeloosheid en de rol die het Strafhof daarin vervult te consolideren. Nederland organiseerde ook een bezoek van een groep buitenlandse journalisten aan de Vergadering, omdat goede en juiste informatievoorziening ter plaatse over het Strafhof van groot belang is voor het draagvlak voor het Strafhof.

Hieronder volgt een verslag van de Vergadering op hoofdlijnen. Zoals toegezegd aan uw Kamer tijdens het notaoverleg Mensenrechten op 16 november jl. wordt daarbij specifiek aandacht besteed aan de uitkomsten van het ministeriële overleg. Achtereenvolgend wordt ingegaan op de zorgen over de terugtrekking van verdragspartijen uit het Statuut van Rome, de samenwerking van verdragspartijen met het Strafhof, de wijziging van het Statuut van Rome en ten slotte financiële zaken.

1. Zorgen over terugtrekking van verdragspartijen uit het Statuut van Rome

Zoals bekend zijn sinds enkele jaren diverse, vooral Afrikaanse, verdragspartijen aanhoudend kritisch over de vermeende 'Africa bias' van het Strafhof. Drie kritische verdragspartijen trokken zich, elk met hun eigen overwegingen, recent terug uit het Statuut van Rome. Zoals eerder met uw Kamer gedeeld, vindt het kabinet dit zeer zorgwekkend en wil het kabinet een sneeuwbal effect voorkomen. Het bespreken en adresseren van de zorgen is daarom essentieel om deze landen te bewegen hun beslissing te herzien en andere kritische verdragspartijen aan boord te houden. Het algemeen debat, een apart thematisch debat over de relatie tussen het Strafhof en Afrika en het door Nederland georganiseerde ministeriële overleg boden hiervoor een goede gelegenheid. Daarnaast werd vanzelfsprekend en marge van de Vergadering ook bilateraal overleg gevoerd met diverse landen.

Tijdens het algemeen debat betuigden de meeste verdragspartijen in hun nationale interventies steun voor het Strafhof. De verklaringen werden afgelegd in een sfeer van constructieve dialoog. Tot genoegen van het kabinet kondigde geen andere verdragspartij terugtrekking uit het Statuut van Rome aan. Wel informeerde Namibië de Vergadering dat de beslissing over het al dan niet terugtrekken uit het Statuut van Rome zal worden voorgelegd aan het parlement. Namens Nederland legde staatssecretaris Dijkhoff een verklaring af waarin hij benadrukte dat terugtrekking uit het Strafhof geen oplossing biedt voor de geuite kritiek. Hij deed de oproep om in plaats daarvan dialoog te blijven opzoeken om zorgen te adresseren.

De kritiek van een aantal Afrikaanse landen op het Strafhof stond centraal in het door de voorzitter van de Vergadering, de Senegalese minister van Justitie Kaba, geïnitieerde debat over "*The relationship between Africa and the International Criminal Court: Resuming dialogue to win the*

fight against impunity". Tijdens dit debat herhaalde een aantal verdragspartijen kritiekpunten met betrekking tot de vermeende 'Africa bias' (de selectieve focus op Afrika en de selectie van zaken door de Aanklager waar vervolging wordt ingesteld) en de afwezigheid van immuniteit van staatshoofden. De rol van de VN-Veiligheidsraad bij het al dan niet doorverwijzen van situaties naar het Strafhof in combinatie met de afwezigheid van universeel lidmaatschap werden benoemd als factoren die de legitimiteit van het Strafhof ondermijnen. Zo was er veel kritiek op het feit dat drie van de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad zelf geen partij zijn bij het Statuut van Rome. In de Nederlandse bijdrage werd de noodzaak benadrukt om in plaats van terugtrekking uit het Strafhof juist gezamenlijk te blijven streven naar uitbreiding van het lidmaatschap van het Strafhof.

Het door Nederland georganiseerde ministeriële overleg met een aantal Afrikaanse en andere ministers bood een zeer gewaardeerde gelegenheid voor dialoog. In een openhartige en respectvolle discussie bleek dat frustratie over de vermeende selectieve gerechtigheid van het Strafhof bij diverse Afrikaanse landen diepgeworteld is. Zuid-Afrika maakte opnieuw bezwaar tegen de afwezigheid van immuniteit voor staatshoofden, waardoor deelname van de Soedanese president Al-Bashir aan Toppen van de Afrikaanse Unie of vredesbesprekingen werd gefrustreerd. Hierdoor zou Zuid-Afrika zijn rol van regionale vredesmacht niet adequaat kunnen vervullen. Eén van de conclusies van het overleg was dat het belang van de bestrijding van straffeloosheid niet ter discussie staat. Ook was er overeenstemming over de wenselijkheid de rechtsmacht van het Strafhof verder uit te breiden waardoor ook ernstige misdrijven in andere delen van de wereld binnen het bereik van het Strafhof komen en de vermeende selectiviteit kan worden geadresseerd.

Tijdens de ministeriële bijeenkomst bestond daarnaast overeenstemming over het belang van het voortzetten van de dialoog over bovengenoemde thema's, ook na afronding van de Vergadering van Verdragspartijen. Gezien de bijzondere verbondenheid die Nederland in de hoedanigheid van gastland en verdragspartij voelt met het Strafhof, zullen de mogelijkheden worden verkend voor voortzetting van een voorttrekkersrol om de dialoog met de kritische landen gaande te houden en het draagvlak voor het Strafhof te behouden.

Eén van de fora voor dialoog in 2017 is de werkgroep van de Vergadering van Verdragspartijen over artikel 97 van het Statuut van Rome, betreffende consultatieprocedures met het Strafhof. Op verzoek van Zuid-Afrika is deze werkgroep begin 2016 opgericht om te spreken over de consultatieprocedure tussen verdragspartijen en het Strafhof in het geval verdragspartijen obstakels ondervinden bij de uitvoering van een samenwerkingsverzoek van het Hof. Het kabinet ziet de Zuid-Afrikaanse wens om de discussie over dit thema voort te zetten, alsmede de bredere bereidheid van Zuid-Afrika voor dialoog, als een positief signaal. Tegelijkertijd dient opgemerkt te worden dat in deze werkgroep niet gesproken zal worden over immuniteit voor staatshoofden en via dit gremium dus geen oplossing zal worden gevonden voor de essentie van de Zuid-Afrikaanse zorgen. Nederland zal zich daarom ook buiten dit forum om blijven inzetten voor heroverweging van de Zuid-Afrikaanse beslissing uit het Statuut van Rome te treden.

2. Samenwerking van verdragspartijen met het Strafhof

De samenwerking van verdragspartijen met het Strafhof (los van voorgaande discussies) was net als voorgaande jaren één van de belangrijkste onderwerpen van de Vergadering. In het door Nederland en Senegal geïnitieerde thematische debat over samenwerking lag de nadruk op de diverse nationale, regionale en internationale initiatieven op het terrein van onderzoek en vervolging van internationale misdrijven. Deze initiatieven leveren een belangrijke bijdrage aan nationale capaciteitsopbouw en ondersteuning van het werk van het Strafhof. Een aantal sprekers, werkzaam bij diverse organisaties, deelden hun ervaringen met deze initiatieven en de samenwerking met het Strafhof. Het was een zeer informatief debat dat naar verwachting heeft bijgedragen aan meer bewustzijn over de diverse initiatieven om straffeloosheid te bestrijden en hoe deze zich verhouden tot het werk van het Strafhof. Met name het belang van steun voor deze initiatieven evenals het voorkomen van dubbel werk door diverse organisaties werd benadrukt.

En marge van de Vergadering organiseerde en ondersteunde Nederland diverse bijeenkomsten om aandacht te vestigen op enkele voor Nederland belangrijke thema's. Zo organiseerde Nederland samen met Argentinië, België en Slovenië een bijeenkomst om aandacht te vragen voor de totstandkoming van een multilateraal verdrag voor rechtshulp en uitlevering inzake internationale misdrijven. Er was veel belangstelling voor deze bijeenkomst. Na afloop van het event heeft Mali schriftelijk steun toegezegd, waarmee het aantal steuntoezeggingen op 53 komt.

Daarnaast ondersteunde Nederland diverse bijeenkomsten georganiseerd door ngo's, bijvoorbeeld over de mogelijkheden voor versterking van de legitimiteit van het Strafhof. Tijdens de Vergadering waren ngo's in grote getale aanwezig, wat heeft bijgedragen aan een inclusief en kritisch dialoog. De bijdrage van ngo's aan het werk van het Strafhof en de bevordering van naleving van het internationaal strafrecht is groot. Het kabinet hecht hier groot belang aan en zet zich zowel nationaal als in het Nederlands buitenlandse mensenrechtenbeleid in voor ondersteuning van deze organisaties. Het kabinet geeft vanzelfsprekend gevolg aan de motie Kuzu (Motie 34 550 V, nr. 37) om mensenrechtenverdedigers in Nederland die ten aanzien van het Strafhof werkzaam zijn en die bedreigd of anderszins tegengewerkt worden passende bescherming en ondersteuning te bieden. Zoals het kabinet eerder heeft aangegeven zijn intimidatie, bedreiging en belemmering van hun werk onacceptabel.

3. Wijziging van het Statuut van Rome

Tot teleurstelling van het kabinet is tijdens de Vergadering geen overeenstemming bereikt over een door de rechters van het Strafhof geïntroduceerd voorstel om een bepaalde categorie zaken door een kleiner aantal rechters te laten behandelen. Het grootste deel van de verdragspartijen heeft geen bezwaar tegen deze maatregel, aangezien het de efficiëntie van het functioneren van het Strafhof ten goede komt. Echter, enkele verdragspartijen hebben hier principiële bezwaren tegen. Het is de verdragspartijen niet gelukt consensus te bereiken. Het voorstel zal komend jaar verder besproken worden. Nederland blijft dit voorstel, dat het mogelijk maakt efficiënter om te gaan met de beschikbare middelen van het Strafhof, steunen.

Andere aanpassingen van de procedureregels of het Statuut van Rome zijn tijdens de Vergadering niet aan de orde gekomen.

4. Financiële zaken

De Vergadering bereikte wel overeenstemming over een begroting voor 2017 van 144,6 miljoen Euro, een stijging van ongeveer 3,6 procent ten opzichte van de begroting van 2016. De begroting van het Strafhof komt steeds meer onder druk te staan doordat een aanzienlijk deel van de verdragspartijen nulgroei en een stabilisering van de begroting van het Strafhof nastreeft.

Nederland speelde, samen met een klein aantal andere landen, een voortrekkersrol in de onderhandelingen om de begroting van het Strafhof toch in reële zin te laten groeien. Daarbij is in lijn met de motie Sjoerdsma (motie 33 866, nr. 10) onder meer ingezet op een structurele verhoging van de begroting van de *Victims & Witnesses Unit*. De Griffier heeft bevestigd dat in 2017 de begroting van deze afdeling ten opzichte van 2016 met 9 procent stijgt. Naar inschatting van de Griffier is dit voldoende om de geplande activiteiten uit te voeren, mede omdat tegelijkertijd ook besparingen moeten worden gerealiseerd door een reorganisatie. De door Nederland in lijn met de motie Sjoerdsma (motie 33 865 nr. 11) bepleite automatische verhoging van de begroting van het kantoor van Aanklager op basis van het aantal onderzoeken is helaas niet haalbaar gebleken omdat veel lidstaten hiervoor geen 'carte blanche' wilden afgeven.

In lijn met de eerdere toezegging aan uw Kamer hierover heeft Nederland tijdens de Vergadering een financiële bijdrage aan het Strafhof gedaan voor de financiering van stages en inkomende bezoeken van professionals uit minder ontwikkelde landen.¹ Naar verwachting zullen deze middelen vooral ten goede komen aan (jonge) professionals uit Afrikaanse landen en draagt dit bij aan draagvlak voor het Strafhof in die landen.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 33 865 (R2024) en 33 866, nr. 10.

5. Afsluiting

Het kabinet kijkt met tevredenheid terug op een constructieve Vergadering waar Nederland een nuttige rol kon spelen om het draagvlak voor het Strafhof te consolideren, waar een goede dialoog plaatsvond over de zorgen van de kritische landen en verdere uittredingen werden voorkomen. Met de ministeriële bijeenkomst bleek Nederland in staat de goede toon en sfeer te zetten voor de start van een dialoog die voor de rest van de Vergadering zeer nuttig bleek. Het kabinet acht het van groot belang duurzaam een piste voor dialoog te vinden teneinde zorgen te adresseren en serieus te nemen.