

Vergaderjaar 2025–2026

36 045

Situatie in Oekraïne

Nr. 240

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 oktober 2025

Zoals uw Kamer op 24 juli 2025 werd geïnformeerd, werd op 25 juni 2025 het bilateraal verdrag tot oprichting van het «Speciaal Tribunaal voor het Misdrijf Agressie tegen Oekraïne» (het agressietribunaal) ondertekend door de Oekraïense president Zelensky en de secretaris-generaal van de Raad van Europa Berset.¹

In de brief van 24 juli jl. werd uw Kamer geïnformeerd over het belang van het agressietribunaal, de modaliteiten, de internationale steun voor, en het mogelijke Nederlandse gastlandschap van het agressietribunaal.

Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, over het positieve besluit van de ministerraad over het gastlandaanbod ten behoeve van de huisvesting in Nederland van de eerste twee voorbereidende fases van het agressietribunaal.

Inleidend kader

Voor Oekraïne, voor de internationale gemeenschap en voor Nederland is het belangrijk om momentum te behouden op het verantwoordelijk stellen van Rusland voor het misdrijf agressie dat tot de dag van vandaag wordt begaan.

Het is daarom van belang dat een zichtbare start wordt gemaakt met het agressietribunaal. De ministerraad heeft op 17 oktober ingestemd met het Nederlands gastlandschap voor de eerste twee voorbereidende fases van het tribunaal (fase 1: «Advance Party» en fase 2: «Skelettribunaal») zonder dat daarmee vooruit wordt gelopen op een mogelijk toekomstig besluit ten aanzien van het huisvesten van het operationele tribunaal (fase 3). Door deze opgeknpte besluitvorming wordt tegemoet gekomen aan de gerechtvaardigde wens van Oekraïne, de Raad van Europa, en de staten

¹ Kamerbrief 24 juli 2025: «Oprichting Speciaal Tribunaal Misdrijf Agressie tegen Oekraïne» – Kamerstuk 36 045, nr. 210

die aan de totstandkoming van het tribunaal hebben bijgedragen en daaraan mee zullen betalen, om een duidelijk signaal aan Rusland af te geven en het mogelijk maken om zo snel mogelijk van start te gaan met de voorbereidingen. In deze twee fases is er nog geen sprake van operationele werkzaamheden die zien op opsporing en vervolging van het misdrijf agressie.

Gefaseerde oprichting van het Agressietribunaal

Ook binnen de Raad van Europa is besproken dat de oprichting van het agressietribunaal gefaseerd zal plaatsvinden. Dit is in lijn met een voorstel dat Oekraïne op 26 september jl. in een werkgroep van de Raad van Europa heeft gedaan, en dat brede internationale steun van de in de werkgroep aanwezige staten verwierf. De oprichting van het agressietribunaal bestaat uit drie fases, waarbij fase 1 (een tijdelijke «Advance Party») en fase 2 (een skelettribunaal) geclassificeerd kunnen worden als «oprichtingsfases», en fase 3 het operationele agressietribunaal betreft waarbij gestart kan worden met opsporing en vervolging. Fase 1 en 2 zullen gericht zijn op het ontwikkelen en oprichten van de basisarchitectuur van het agressietribunaal. In de derde en laatste fase zal het operationele agressietribunaal daadwerkelijk van start kunnen gaan met opsporing en vervolging van het misdrijf agressie. Financiering voor alle fases van het tribunaal, inclusief de bijbehorende gastlandkosten, zal worden omgeslagen over alle lidstaten via een reeds bepaalde verdeelsleutel.

Fase 1 en 2 zullen langs de volgende lijnen worden vormgegeven:

In fase 1 start een *Advance Party* van 10–12 personen met werkzaamheden in Straatsburg gedurende ongeveer een jaar, waarna het team zich verplaatst naar Nederland. Primaire verantwoordelijkheid van deze *Advance Party* is om de basisarchitectuur van het «Speciaal Tribunaal voor het Misdrijf Agressie tegen Oekraïne» (STCA) nader uit te werken, waaronder:

- o *Governance* structuur, inclusief financieel management en *code of ethics*.
- o Interne regels en procedures.
- o Veilige IT-infrastructuur.
- o Het vinden van fysieke huisvesting voor fase 2.
- o Werven van personeel voor fase 2.
- o Start verkenning opties voor fase 3.

In fase 2 zet een grotere staf (een «skelettribunaal» van 40–50 FTE) het werk uit fase 1 voort en bouwt dit uit met:

- o Werven en benoemen van sleutelfiguren (president, vicepresident, griffier, rechters);
- o Verdere organisatorische architectuur van het agressietribunaal, waaronder het werven van kernstaf.
- o Juridische samenwerkingsovereenkomsten sluiten met aangesloten partijen.
- o Verdere ontwikkeling en afronden van de diverse opties voor fase 3, alsmede identificatie van (voorkeurs)scenario.
- o NB: bovenstaande is niet limitatief. Het is mogelijk dat onderzoekwerk in fase 1 leidt tot aanpassing van bovenstaande werkzaamheden in fase 2.

De impact van fase 1 op Nederland zal in elk geval het volgende behelzen:

- o Assistentie verlenen aan de *Advance Party* om veilige huisvesting in Nederland voor hun kantoor te zoeken.

- o De financiële impact op Nederland zal beperkt zijn. Alle kosten worden gedekt door de landen die zich aansluiten bij het agressietribunaal via de Raad van Europa. De bijdrage van Nederland zal beperkt blijven tot een bijdrage voor het lidmaatschap via de jaarlijkse contributie voor het STCA, die bovenop de jaarlijkse bijdrage van Nederland aan de Raad van Europa zal komen. Er is op dit moment nog geen inschatting van de extra bijdrage die gevraagd zal worden aan Nederland. Alle additionele kosten van de uitvoering die door Nederland plaatsvindt dienen te worden omgeslagen over lidstaten en komen niet ten laste van de begroting van Justitie en Veiligheid danwel andere betrokken ministeries.
- o In deze fase zijn er nog geen sleutelfiguren (president, vicepresident, griffier, rechters) geworven of benoemd en is er nog geen sprake van opsporing of vervolging. Hierdoor is de impact van fase 1 op Nederland, zowel financieel als qua capaciteit, relatief overzichtelijk.

De impact van fase 2 op Nederland zal in elk geval het volgende behelzen:

- o Assistentie verlenen aan het skelettribunaal om veilige huisvesting voor hun kantoor te zoeken.
- o Nederland zal financieel bijdragen aan de organisatie middels een bijdrage in de vorm van jaarlijkse contributie. Hiervoor is reeds een reservering gedaan op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- o Permanente aanwezigheid in Nederland van alle sleutelfiguren ligt in deze fase niet voor de hand. Permanente aanwezigheid van rechters is o.a. nog niet noodzakelijk aangezien de rechtsgang pas begint na uitvaardiging van de eerste tenlastelegging door de aanklager (wat pas in fase 3 mogelijk is); het ligt wel voor de hand dat rechters periodiek voor korte termijnen naar Nederland komen voor werkzaamheden. Permanente aanwezigheid van de president en vicepresident is in de oprichtingsfases evenmin noodzakelijk. Aanwezigheid van de griffier is wel aannemelijk gezien de organisatorische verantwoordelijkheid van de griffie.
- o Wanneer deze sleutelfiguren (wel) in Nederland zijn, of zich reeds in Nederland wensen te vestigen, zal een beroep worden gedaan op de – reeds schaarse – capaciteit binnen het stelsel bewaken en beveiligen. Hoewel de exacte omvang van verschillende factoren afhankelijk is dient gedacht te worden aan 150–200 FTE voor fase 2. Voor deze personele inzet zal grotendeels gebruik moeten worden gemaakt van bestaande capaciteit, wat zal leiden tot verdringingseffecten op lopende casussen.

Indicatie van verwachte gevolgen van het gastlandschap van het operationele tribunaal (fase 3)

Het positieve besluit over Nederlands gastlandschap ten aanzien van de fases 1 en 2 loopt niet vooruit op een mogelijk Nederland gastlandschap ten aanzien van fase 3. De *Advance Party* en het skelettribunaal zal samen met de Raad van Europa en Nederland een waaier aan hypothetische opties onderzoeken voor 3, zoals:

- o Huisvesting van fase 3 in een ander land;
- o De compound-constructie zoals benoemd in de kamerbrief van 24 juli jl. waarbij het tribunaal, de detentiefaciliteiten en de huisvesting van de te beveiligen personen op een integrale locatie in dun bevolkt gebied worden samengebracht. Het tribunaal is daarbij verantwoordelijk voor de exploitatie van de detentiefaciliteit.
- o Mogelijke andere veilige, juridisch haalbare en uitvoerbare opties.

Het is voorstelbaar dat als het operationele tribunaal in Nederland gevestigd zou worden het, ongeacht de uiteindelijke vorm, een signifi-

cante impact op de nationale veiligheid en de justitieketen zal hebben en de benodigde voorbereidingen een lange doorlooptijd zullen kennen.² Dat geldt in toenemende mate voor alle fases. In fase 1 moet rekening gehouden worden met reacties van buitenlandse actoren waarbij niet alleen het tribunaal maar ook Nederland als gastland doelwit kan zijn. In fase 2 kan de dreiging vooral tegen de (digitale) infrastructuur van zowel het tribunaal als Nederland als gastland toenemen. Hierbij moet gedacht worden aan onder meer ongewenste buitenlandse inmenging, zoals cyberoperaties, desinformatiecampagnes, sabotageacties en spionage. Het beschikken over voldoende capaciteit om in fase 3 als gastland te fungeren is een belangrijke vereiste en zal zwaar moeten meewegen op het moment dat een toekomstig besluit over het huisvesten van het operationele tribunaal zou voorliggen. Het kabinet acht het daarom van belang om nogmaals te benadrukken dat met het besluit om de voorbereidende fases te huisvesten geen voorschot wordt genomen op mogelijke toekomstige besluitvorming over fase 3.

Op 11 september jl. is de motie Paternotte c.s.³ met ruime Kamermeerderheid aangenomen, waarin het kabinet wordt verzocht om, overwegende dat zorgvuldige vestiging van het tribunaal vereist dat tijdig wordt gezorgd voor adequate randvoorwaarden, waaronder maatregelen ter bescherming van binnenlandse veiligheid, positief te besluiten over de vestiging van het agressietribunaal in Den Haag, dit besluit zo snel als mogelijk over te brengen aan internationale partners en de voorbereidingen voor de oprichting van het agressietribunaal te starten». Het Ministerraadsbesluit van 17 oktober jl. is genomen in opvolging van deze motie. De Nederlandse inzet op accountability voor Oekraïne is daarnaast in lijn met de breed gesteunde moties Sjoerdsma (2022)⁴ en Yeşilgöz-Omtzigt (2025).⁵

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

² Ter illustratie de totstandkoming van Justitieel Complex Vlissingen kent een realisatietijd van circa 10 jaar

³ Kamerstuk 36 045, nr. 225

⁴ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1841

⁵ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2229