

Vergaderjaar 2015–2016

33 865 (R2024)

Goedkeuring en uitvoering voor de wetgeving op Koninkrijksniveau van de op 10 en 11 juni 2010 te Kampala aanvaarde wijzigingen van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (Trb. 2011, 73)

33 866

Uitvoering van de op 10 en 11 juni 2010 te Kampala aanvaarde wijzigingen van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (Trb. 2011, 73)

A¹

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR BUITENLANDSE ZAKEN, DEFENSIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING² EN VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE³

Vastgesteld 9 februari 2016

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissies aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Ten aanzien van 33 865 (R2024)

Goedkeuring en uitvoering voor aanvaarde wijzigingen van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof:

1. Inleiding

De leden van de **VVD, CDA, D66, PVV, SP, PvdA en GroenLinks**-fracties hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende wetsvoorstellen.

¹ Letter A heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 33 865 (R2024)

² **Samenstelling Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking:**
Kox (SP) (*vice-voorzitter*), Elzinga (SP), Ten Hoeve (OSF), Van Kappen (VVD), Kuiper (CU), Schaap (VVD) (*vice-voorzitter*), Strik (GL), Knip (VVD), Barth (PvdA), Faber-van de Klashorst (PVV), De Graaf (D66), De Grave (VVD), Hoekstra (CDA), Martens (CDA), Schrijver (PvdA) (*voorzitter*), Van Apeldoorn (SP), Van Dijk (SGP), Lintmeijer (GL), Knapen (CDA), Markuszower (PVV), Van Rij (CDA), Van Rooijen (50PLUS), Schaper (D66), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Vreeman (PvdA), Van Weerdenburg (PVV)

³ **Samenstelling Veiligheid en Justitie:**
Kox (SP), Engels (D66), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Swagerman (VVD), Strik (GL), Backer (D66), Knip (VVD), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), Hoekstra (CDA), Popken (PVV), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Bikker (CU), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Markuszower (PVV), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP)

De leden van de **VVD**-fractie achten een uitbreiding van de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof passend, aangezien het misdrijf agressie tot de meest ernstige misdrijven van internationaal belang behoort.

De leden van de **D66**-fractie verwelkomen dat in Kampala overeenstemming is bereikt over een aantal wijzigingen van het Statuut van het Internationaal Strafhof. Zij hebben na de behandeling daarvan in de Tweede Kamer geen behoefte aan verdere inhoudelijke inbreng. Wel willen zij nadrukkelijk de toezegging verwelkomen dat de regering, zoals ook de Noorse regering heeft gesteld, zich ervoor zal inzetten dat ook in de toekomst de prioriteit van het Hof zal blijven liggen op het gebied van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven.

De leden van de **PvdA**-fractie beschouwen de totstandkoming van overeenstemming over de delictomschrijving van agressie als een historische mijlpaal in de internationale samenwerking gericht op het tegengaan van straffeloosheid voor agressie en zware internationale misdrijven en als een belangrijke bijdrage aan de handhaving van de internationale rechtsorde. Zij spreken hun waardering uit voor de constructieve rol die opeenvolgende kabinetten bij de bereiking van dit akkoord hebben gespeeld.

De leden van de VVD, CDA, D66, PVV, SP, PvdA en GroenLinks-fracties hebben nog wel enkele vragen. **Opgemerkt zij daarbij dat de SP- en GroenLinks-fracties zich aansluiten bij alle vragen van de VVD- en PvdA-fracties.**

2. Internationale crisisbeheersingsoperaties

De leden van de **VVD- en PvdA**-fracties hebben een enkele vraag die verband houdt met de mogelijkheden van disculpatie. Kan de regering toelichten hoe een eventueel optreden van Nederland in het kader van internationale crisisbeheersingsoperaties voorzien kan worden van een rechtvaardigingsgrond? De leden doelen dan zowel op de formele (langs welke weg dient een dergelijk verweer te worden gevoerd) als op de materiële kant (wanneer valt optreden buiten een daad van agressie). Kan de regering concrete voorbeelden geven?

Daarnaast merken de leden van de **CDA**-fractie op dat de Verenigde Staten hebben aangegeven dat de agressiebepalingen de kans vergroten dat landen afzien van humanitaire interventies, omdat politieke en militaire leiders niet het risico zullen willen lopen later te worden aangeklaagd door het Internationaal Strafhof wegens het misdrijf agressie. In concreto, als deze bepalingen al in werking waren getreden, was het denkbaar dat de Engelse oud-premier Blair en de Amerikaanse oud-president George Bush jr. in Nederland zouden worden opgepakt op verdenking van agressie (vanwege de inval in Irak) of dat een gepensioneerde Vladimir Poetin Nederland zou moeten mijden (vanwege de annexatie van de Krim en militaire bemoeienissen in het oosten van Oekraïne). Iets dergelijks zou Nederlandse verantwoordelijken kunnen overkomen, wanneer ons land bij een militaire actie betrokken is. Het Internationaal Strafhof kent nu eenmaal niet de veiligheidsklep van «*political questions*» en schikkingen.

Moet Nederland in het licht van de huidige internationale situatie het risico willen lopen zich via deze volkenrechtelijke route tot internationaal-militaire afzijdigheid te laten dwingen simpelweg omdat er twijfels kunnen zijn over de interpretatie van het Internationaal Strafhof van het begrip agressie? Wordt Nederland, met andere woorden, daarmee niet erg huiverig deel te nemen aan internationale operaties?

3. Taakverzwarend en positie van het Internationaal Strafhof

De leden van de **VVD- en PvdA**-fracties stellen met voldoening vast dat thans ongeveer twee derde van de wereldstatengemeenschap het Statuut van Rome bekrachtigd heeft en dat naar verwachting ook de door de Kampala conferentie beoogde aanvulling van zijn bevoegdheid in 2017 in werking zal kunnen treden. De leden stellen evenwel met zorg vast dat niet alleen nog steeds een derde deel van de staten geen verdragspartij bij het Statuut is maar ook dat daartoe drie van de vijf permanente leden behoren. De leden stellen de voortdurende pogingen van de Nederlandse regering gericht op universaliteit van het Internationaal Strafhof zeer op prijs. Op welke wijze zal, naar de verwachting van de regering, een eventueel lidmaatschap van Nederland van de VN-Veiligheidsraad in 2017–2018 dienstbaar kunnen zijn aan dit streven? Voorts vragen de leden op welke wijze de regering kans ziet een positieve relatie te bevorderen tussen het Internationaal Strafhof en de Verenigde Staten, China en Rusland, ondanks het feit dat een spoedige aansluiting van deze staten bij het Internationaal Strafhof niet in het verschiet ligt. Ten slotte vragen zij de regering een inschatting te geven of de operationalisering van de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof over het misdrijf van agressie de positie van het Strafhof zal versterken dan wel zal verzwakken en zal bijdragen aan een verminderen van het draagvlak voor en het vertrouwen in het Hof, zoals thans van bepaalde Afrikaanse landen en de VS wordt gehoord?

De leden van de **CDA**-fractie vragen of de activering van de agressie bepaling niet betekent dat het Internationaal Strafhof wordt geconfronteerd met een extra complexe verantwoordelijkheid. De Nederlandse regering vindt dat kennelijk zelf ook, nu zij steun verleent aan het Noorse voorstel om het Internationaal Strafhof te verzoeken aan deze taak geen voorrang te verlenen, terwijl zij anderzijds beklemtoont dat door deze aanvulling met agressie nu de kern van de volkenrechtelijke misdrijven een plek krijgt in de bevoegdheden van het Internationaal Strafhof.

De aan het woord zijnde leden denken dat het vraagstuk van de extra last voor het Strafhof ook anders kan worden beoordeeld, en wel tegen de achtergrond van de ontwikkelingen van de laatste jaren. Deze ontwikkelingen laten zien dat het gezag – en daarmee, de relevantie – van het Internationaal Strafhof aan erosie onderhevig dreigt te raken. Dertien jaar Internationaal Strafhof heeft twee veroordelingen opgeleverd, Afrikaanse landen voelen zich eenzijdig «*target*» van het Strafhof en werken niet (meer) mee aan uitlevering van verdachten (recent voorbeeld: Zuid-Afrika inzake de Soedanese President Omar Al-Bashir), het onderzoek inzake Darfur ligt wegens gebrek aan medewerking stil, het getuigenbeschermingsprogramma schiet tekort (recent één getuige in Kenia dood, vier getuigen worden vermist), en de ratificatie van de nu voorliggende wijzigingen verloopt zes jaar na dato mondjesmaat. Drie relevante leden van de Veiligheidsraad – de Verenigde Staten, China en Rusland – zijn geen lid van het Hof en zullen dat in de voorziene toekomst ook niet worden.

Volgens de aan het woord zijnde leden had dat alles ervoor kunnen pleiten dat zeker Nederland, als hoeder en gastland, eerst prioriteit zou willen geven aan reparatie van het Internationaal Strafhof in plaats van verdere taakverzwarend op een controversieel en hachelijk terrein. Wat heeft de regering ertoe gebracht deze route niet te volgen? En is het een idee om de latere activeringsconferentie te benutten om meer ten principale stil te staan bij de toekomst en het relevantie-perspectief van het Strafhof? En zou het dienstig kunnen zijn om samenwerking met de Hoge Vertegenwoordiger inzake het Buitenlands beleid van de Europese

Unie Federica Mogherini te bezien in hoeverre de EU in gezamenlijkheid een bijdrage kan leveren tot herstel van gezag van het Strafhof?

4. Uitbreiding van de definitie van oorlogsmisdrijven ingeval van een niet-internationaal gewapend conflict

De leden van de **VVD- en PvdA**-fracties onderschrijven de toevoeging van de drie nieuwe handelingen aan de delictomschrijving van oorlogsmisdrijven, te weten het gebruik van gif of giftige wapens, het gebruik van verstikkende gassen en vloeistoffen en het gebruik van dumdkogels. Ook juichen zij de harmonisatie van als oorlogsmisdrijven verboden handelingen tijdens internationale en niet-internationale gewapende conflicten toe. De leden vragen zich af, met verwijzing naar onder meer de situatie in Syrië, Libië en Jemen, of het onderscheid tussen een niet-internationaal en internationaal gewapend conflict, nog zinvol te maken valt. Zij vragen hierop een reactie van de regering alsmede op de mogelijke consequenties die het vervagen van dit onderscheid in het oorlogsrecht en het internationale humanitaire recht kan hebben. Voorts vragen de leden of voor de strafbaarstelling op grond van dit oorlogsmisdrijf dubbelopzet (een *dolus specialis*) dan wel louter kennis vereist is over het veroorzaken van ernstiger verwondingen als gevolg van dumdkogels en andere excessieve munitie dan bij het gebruik van reguliere en evenzeer doeltreffende munitie het geval is.

De leden van de **PVV**-fractie constateren dat in artikel 8 van het Statuut van Rome een wijziging is opgenomen betreffende oorlogsmisdrijven bij een niet-internationaal gewapend conflict. Aan de opsomming van handelingen wordt onder andere toegevoegd «gebruik van verstikkende, giftige of andere gassen en overige soortgelijke vloeistoffen, materialen of apparaten». Valt hier ook het gebruik van traangas onder? Indien dat het geval is, wordt dan het gebruik van traangas door de overheid verboden, bijvoorbeeld tijdens het bedwingen van rellen?

5. Het misdrijf agressie

De leden van de **VVD- en PvdA**-fracties constateren dat in de delictomschrijving van agressie de elementen daad, dader en daad van agressie helder te onderscheiden zijn alsmede dat dusdanige drempels ingebouwd zijn dat minder ernstige schermutselingen, bijvoorbeeld grensincidenten, niet meteen internationaal als daden van agressie gebrandmerkt kunnen worden. Over deze drempelclausules hebben zij nog enkele vragen. Kan de regering op basis van de onderhandelingen en de overige *travaux préparatoires* aangeven wat de precieze betekenis van het woord «onmiskenaar» is in het vereiste van «onmiskenaar schending van het Handvest van de Verenigde Naties»? Is een eventuele bevinding door de VN-Veiligheidsraad of de Algemene Vergadering van de VN hierbij leidend en/of is het (ook) de taak van de internationale en nationale rechter dit vast te stellen? Bijvoorbeeld, is het juridisch denkbaar dat het Internationaal Strafhof of de nationale rechter oordeelt dat geen sprake is van een daad van agressie, terwijl eerder de VN-Veiligheidsraad heeft geconcludeerd dat in dezelfde situatie wel sprake van agressie is?

De aan het woord zijnde leden hebben goede nota genomen van het onderscheid tussen het misdrijf van agressie, dat alleen door een individu kan worden begaan, en de daad van agressie, die alleen kan worden begaan door een staat. Van het misdrijf agressie door een individu kan uitsluitend sprake zijn als door de staat (waarvan het betrokken individu onderdaan en waarschijnlijk een leider is) een daad van agressie is gepleegd. De leden van de **VVD- en PvdA**-fracties vragen zich af wat de invloed van de opkomst van de Islamitische Staat als niet-statelijke entiteit

op deze ijzeren koppeling is. Zij verzoeken de regering hier een reflectie op te geven.

De leden van de **PVV**-fractie vragen wat de exacte definitie is van het misdrijf agressie en welke daden van geweld hieronder vallen. Verschilt de definitie van agressie ten behoeve van het Internationaal Strafhof van de definitie van agressie ten behoeve van de organen van de Verenigde Naties? Indien deze verschillen, kan dan ook de omschrijving van de definitie agressie ten behoeve van de organen van de Verenigde Naties beschreven worden?

De definitie van het misdrijf agressie bestaat onder andere uit «dader», een persoon die in de positie verkeert daadwerkelijk controle uit te oefenen over, of leiding te geven aan, het politieke of militaire optreden van een staat. Er is geopperd om economisch optreden van een staat toe te voegen, mede naar aanleiding van de jurisprudentie van het Neurenberg Tribunaal, maar hiervoor was te weinig steun. Welke jurisprudentie van het Neurenberg Tribunaal wordt hier bedoeld? Waarom was hier te weinig steun voor? Welke staten waren hier op tegen? En welke staten kwamen met dit voorstel om economisch optreden wel toe te voegen?

Daar er overeenstemming is bereikt over de definitie van het misdrijf agressie zou het tweede lid van artikel 5 van het Statuut van Rome geschrapt kunnen worden. In dit lid wordt bepaald dat het Internationaal Strafhof geen rechtsmacht mag uitoefenen over dit misdrijf totdat er overeenstemming is. Ondanks de bereikte consensus (zonder stemming) moeten de statenpartijen toch het akkoord ratificeren. Kan hierdoor niet de situatie ontstaan dat het Strafhof al deze bevoegdheid krijgt terwijl de overeengekomen staten het akkoord nog niet geratificeerd hebben, en dus dat deze bevoegdheid te vroeg in werking treedt?

De Raad van State constateert dat er verschillen zijn tussen de aanvulling op de «elementen van misdrijven» en de resolutie waarin die aanvullingen zijn vastgesteld. Kan de regering deze verschillen aangeven?

Elementen van misdrijven hebben voor het Internationaal Strafhof een niet-bindende status. Het Strafhof is dan ook vrij om van deze elementen af te wijken of andere toe te passen. Om die reden behoeven de elementen niet ter parlementaire goedkeuring te worden voorgelegd. Is de regering van mening dat hierdoor dan toch verschil in oordeel kan ontstaan in gelijke gevallen? Of is de eerste uitspraak dan bindend voor alle gevallen daarna?

De aan het woord zijnde leden constateren dat artikel 8b in wetsvoorstel 33 866⁴ ter wijziging van het Statuut van Rome het misdrijf agressie definieert. Over deze definitie was al overeenstemming bereikt in de Speciale Werkgroep inzake het Misdrijf Agressie. Tijdens de Herzieningsconferentie in Kampala stond dit niet meer ter discussie. Welke staten namen deel aan deze Speciale Werkgroep?

In de memorie van toelichting⁵ is te lezen dat er tijdens de Herzieningsconferentie in Kampala bedenkingen waren. Kan de Minister deze bedenkingen nader omschrijven?

⁴ Kamerstuk II 2013–2014, 33 866, nr.2, blz. 2.

⁵ Kamerstuk II 2013–2014, 33 865 (R2024), nr. 3, blz. 12.

Welke landen hebben op dit moment de wijzigingen inzake het misdrijf agressie geratificeerd? Om hoeveel landen gaat het in totaal die kunnen ratificeren?

6. Positie overige Koninkrijksdelen

Naar de memorie van toelichting op wetsvoorstel 33 865⁶ vermeldt, gelden de wijzigingen van het Statuut van het Internationaal Strafhof voor zowel het Europese deel als het Caribische deel van Nederland. Graag ontvangen de leden van de **VVD- en PvdA-fracties** een update over de stand van zaken met betrekking tot de voorbereiding van uitvoeringswetgeving in de overzeese Koninkrijksdelen.

7. Inwerkingtreding en opt-outs

De leden van de **VVD- en PvdA-fracties** hebben met waardering kennis genomen van het feit dat Nederland geen gebruik zal maken van de zogenaamde *opt-out* verklaring, waardoor het Internationaal Strafhof in bepaalde gevallen toch geen rechtsmacht over het misdrijf agressie zal hebben. Hoeveel van de staten die tot nu toe de Kampala-amendementen hebben geratificeerd hebben gebruik gemaakt van deze *opt-out*-verklaring, zo vragen de leden de regering.

De leden van de **PVV-fractie** constateren dat het activeringsbesluit bij consensus moet worden aangenomen of, als dat niet mogelijk is, bij tweederdemeerderheid van de staten die partij zijn. In het midden wordt gelaten of de staten die partij zijn bij het Statuut van Rome dit moeten doen in het kader van de Vergadering van Statenpartijen of in het kader van een Herzieningsconferentie. Wat is het verschil tussen de Vergadering van Statenpartijen en een Herzieningsconferentie? Nemen alle staten deel aan beide bijeenkomsten met dezelfde bevoegdheden?

Met de inwerkingtreding van het wijzigingspakket inzake het misdrijf agressie wordt er vanuit gegaan dat staten die partij zijn bij het Statuut van Rome gebonden zijn aan deze wijzigingen, tenzij zij een *opt-out* verklaring hebben afgelegd. Welke staten hebben een *opt-out*-verklaring afgelegd? Is ook bekend of er staten zijn die deze verklaring nog gaan afleggen? Zo ja, om welke staten gaat dit?

Ten aanzien van 33 866

Uitvoering wijzigingen Statuut van Rome over het Internationaal Strafhof:

Reikwijdte rechtsmacht Nederlandse justitie

Wat betreft de door Nederland uit te oefenen rechtsmacht met betrekking tot het misdrijf agressie, onderschrijven de leden van de **VVD- en PvdA-fracties** de gekozen beleidslijn om de voorziene strafbaarstelling van het misdrijf agressie in de Wet internationale misdrijven (EK 33 866) pas in werking te laten treden zodra het Internationaal Strafhof gerechtigd is rechtsmacht hierover uit te oefenen. In dit verband vragen zij de regering naar de laatste stand van zaken betreffende het aantal ratificaties van de Kampala-amendementen van het Statuut van Rome. In de uitvoerige omschrijving van de rechtsmachtsregeling herkennen de leden van de **VVD- en PvdA-fracties** de beginselen van territorialiteit en nationaliteit en bij dat laatste zowel het actieve als het passieve nationaliteitsbeginsel. Zij achten dit geheel terecht gezien de zwaarte van het misdrijf agressie, dat – onder verwijzing van het Neurenberg Tribunaal –

⁶ Kamerstuk II 2013–2014, 33 865 (R2024), nr. 3, blz. 12.

niet voor niets ook wel de «*supreme international crime*» wordt genoemd. In dat verband dringt zich de vraag op waarom op dit zware internationale misdrijf niet het universaliteitsbeginsel van toepassing is. De leden vragen de regering of zij dit opportuun acht en zo ja, of zij zich hiervoor heeft ingezet.

De leden van de vaste commissies zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking,
Schrijver

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking,
Gradenwitz

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Van Dooren