

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 V

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2024

Nr. 86

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2024

Naar aanleiding van uw verzoek hiertoe van 5 februari 2024, bied ik u bijgaand de kabinetsreactie aan op het advies van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV): «Advies over de consequenties op de lange termijn van het oprichten van een alternatief tribunaal om de misdaad van agressie te berechten en andere mogelijkheden om de Russische president Poetin te berechten» (nr. 45).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

Kabinetsreactie op het advies van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) «Consequenties op de lange termijn van het oprichten van een alternatief tribunaal om de misdaad van agressie te berechten en andere mogelijkheden om de Russische president Poetin te berechten»

1. Inleiding

Op 17 oktober 2023 heeft de Tweede Kamer de CAVV om advies gevraagd over de consequenties op de lange termijn van het oprichten van een alternatief tribunaal om het misdrijf agressie te berechten en andere mogelijkheden om de Russische president Poetin te berechten (Bijlage bij Kamerstuk 36 410 V, nr. 7). Op 24 januari 2024 heeft de CAVV het advies vastgesteld (Kamerstuk 36 410 V, nr. 29). Op 5 februari heeft de Tweede Kamer mij gevraagd om een reactie van het kabinet op dit advies. Op verzoek van de Tweede Kamer beantwoordt de CAVV in haar advies de volgende vijf vragen:

1. Welke mogelijkheden biedt het internationaal recht om de Russische misdaden in Oekraïne te vervolgen?
2. Welke verschillende alternatieven zijn er om de Russische president Poetin te vervolgen?
3. Wat is de mogelijke toegevoegde waarde of noodzaak van een alternatief tribunaal inzake het misdrijf agressie?
4. Wat is het nut en de noodzaak om het Statuut van Rome te amenderen op artikel 15bis zodat het Internationaal Strafhof ook rechtsmacht kan uitoefenen over betrokken individuen t.a.v. agressie gepleegd door een staat die geen partij is bij het Statuut, maar op het grondgebied van een staat die dat wel is?
5. Wat zijn de consequenties voor de internationale rechtsorde van het oprichten van een agressie-tribunaal (in welke vorm dan ook)? Wat zijn de verwachte effecten op het functioneren van het Internationaal Strafhof in het bijzonder?

Bij het beantwoorden van deze vijf vragen bouwt de CAVV voort op haar advies nr. 40 over uitdagingen bij de berechting van het misdrijf agressie (rechtsmacht en immuniteiten)¹ en op advies nr. 43 ontwerp-artikelen van de International Law Commission over immuniteit van staatsfunctionarissen ten aanzien van buitenlandse strafrechtsmacht.²

2. Kern van het CAVV-advies

Vraag 1: Welke mogelijkheden biedt het internationaal recht om de Russische misdaden in Oekraïne te vervolgen?

De CAVV zet uiteen dat misdrijven die worden gepleegd in de oorlog tussen Rusland en Oekraïne strafrechtelijk kunnen worden vervolgd door het Internationaal Strafhof (ISH), nationale autoriteiten of door een nog op te richten tribunaal.

Ten aanzien van het ISH licht de CAVV toe dat – hoewel noch Rusland noch Oekraïne partij is bij het Statuut van Rome van het ISH (hierna: het Statuut) – Oekraïne twee verklaringen heeft afgelegd in lijn met artikel 12, lid 3 van het Statuut, waarin het de rechtsmacht van het ISH aanvaardt ten aanzien van misdrijven gepleegd op zijn grondgebied sinds 21 november 2013. Op basis hiervan heeft de Aanklager van het ISH een onderzoek geopend met betrekking tot mogelijke oorlogsmisdrijven, misdrijven

¹ CAVV, *Uitdagingen bij de berechting van het misdrijf agressie: rechtsmacht en immuniteiten*, Advies 40, 12 september 2022.

² CAVV, *Advies inzake de ontwerp-artikelen van de International Law Commission over immuniteit van staatsfunctionarissen ten aanzien van buitenlandse strafrechtsmacht*, Advies 43, 30 juni 2023.

tegen de menselijkheid of genocide gepleegd in Oekraïne sinds die datum, in het kader waarvan inmiddels aanhoudingsbevelen zijn uitgevaardigd tegen verschillende Russische gezagsdragers, waaronder president Poetin. Zoals de CAVV al heeft opgemerkt in advies nr. 40, kan het ISH echter geen rechtsmacht uitoefenen met betrekking tot het misdrijf agressie in deze context. Dit omdat het in het Statuut voorziene rechtsmachtsregime ten aanzien van het misdrijf agressie afwijkt van het regime ten aanzien van de andere misdrijven waarover het ISH rechtsmacht heeft (hierover meer onder vraag 4).

Ten aanzien van berechting voor nationale rechtbanken, licht de CAVV toe dat de in Oekraïne gepleegde misdrijven kunnen worden berecht voor Oekraïense rechtbanken. Ook andere landen kunnen deze misdrijven berechten op basis van het (actief of passief) personaliteitsbeginsel of het universaliteitsbeginsel. De CAVV merkt op dat inmiddels meerdere personen daadwerkelijk zijn vervolgd en veroordeeld door Oekraïense rechtbanken voor oorlogsmisdrijven en agressie gepleegd in Oekraïne, en dat ook enkele andere landen onderzoeken gestart zijn. Evenals in advies nr. 40 wijst de CAVV erop dat er verschillende visies bestaan over dergelijke uitoefening van rechtsmacht over het misdrijf agressie op nationaal niveau door andere landen dan de agressor-staat. De CAVV roept echter in herinnering dat er meerdere gronden zijn voor uitoefening van rechtsmacht over internationale misdrijven, waaronder het misdrijf agressie. In Nederland bestaat op basis van de Wet Internationale Misdrijven universele rechtsmacht over het misdrijf agressie, voor zover de verdachte op het grondgebied van Nederland aanwezig is.

Vraag 2: Welke verschillende alternatieven zijn er om de Russische president Poetin te vervolgen?

De CAVV zet uiteen dat het ISH rechtsmacht kan uitoefenen over president Poetin en wijst erop dat het reeds een aanhoudingsbevel tegen hem heeft uitgevaardigd. De CAVV licht toe dat een beroep op immuniteit voor het ISH niet mogelijk is en dat de beroepskamer van het ISH in 2019 heeft geoordeeld dat deze regel van internationaal-gewoonterechtelijke aard is en ook geldt voor staatshoofden van staten die geen partij zijn bij het Statuut. De CAVV roept in herinnering dat het in advies nr. 40 niet overtuigd was van het bestaan van een dergelijke regel van internationaal gewoonterecht, maar noemt het onwaarschijnlijk dat het ISH op deze beslissing zal terugkomen.

Daarnaast zet de CAVV uiteen dat president Poetin in beginsel *niet* kan worden vervolgd voor de nationale rechtbanken van Oekraïne dan wel een ander land zolang hij in functie is. Dit is in lijn met de beslissing van het Internationaal Gerechtshof (IGH) in de *Arrest Warrant* zaak, waarin het bepaalde dat zittende staatshoofden, regeringsleiders en Ministers van Buitenlandse Zaken absolute persoonlijke immuniteit genieten van de strafrechtelijke jurisdictie van andere staten, ook waar het gaat om de berechting van internationale misdrijven.

De CAVV stelt dat dit mogelijk verandert zodra Poetin geen president meer is, omdat hij dan geen persoonlijke immuniteit meer geniet. De CAVV roept in herinnering dat het in advies nr. 43 uit 2023 heeft gesteld dat functionele immuniteit van staatsfunctionarissen niet van toepassing is op misdrijven onder internationaal recht waarvoor individuele aansprakelijkheid en universele rechtsmacht onder internationaal gewoonterecht aanvaard zijn. Tegelijkertijd heeft de CAVV in advies nr. 40 signaleerd dat universele rechtsmacht ten aanzien van het misdrijf agressie controversieel is. De CAVV stelt dat een en ander in ieder geval zou *kunnen* betekenen dat president Poetin na afloop van zijn ambtstermijn geen beroep op functionele immuniteit toekomt voor berechting door buitenlandse rechtbanken.

Vraag 3: Wat is de mogelijke toegevoegde waarde of noodzaak van een alternatief tribunaal inzake het misdrijf agressie?

De CAVV is van oordeel dat, hoewel het ISH reeds vervolging heeft ingesteld wegens andere in Oekraïne gepleegde internationale misdrijven, vervolging van het misdrijf agressie tegen Oekraïne door een alternatief tribunaal een belangrijke toegevoegde waarde heeft. Volgens de CAVV geeft de oprichting van een dergelijk tribunaal een belangrijk signaal af dat het in artikel 2, lid 4 van het Handvest van de Verenigde Naties (VN Handvest) neergelegde geweldsverbod niet ongestraft geschonden kan worden. Ook dwingt de vervolging van het misdrijf agressie de agressor ertoe rekenschap af te leggen voor leed dat niet als een ander internationaal misdrijf kwalificeert; de CAVV noemt bijvoorbeeld het leed berokkend aan Oekraïense strijders.

De CAVV stelt zich ervan bewust te zijn dat de pleitbezorgers van een speciaal tribunaal voor de berechting van het misdrijf agressie tegen Oekraïne zich blootstellen aan de beschuldiging van hypocrisie, nu eerdere vermeende daden van agressie niet werden vervolgd. Volgens de CAVV kan de oprichting van een agressietribunaal echter de weg bereiden voor een meer consistente vervolging van agressie, zeker nu er sinds 2010 een duidelijke definitie van agressie bestaat in artikel 8*bis* van het Statuut. In samenhang met amendering van het Statuut, kan de oprichting van een dergelijk tribunaal volgens de CAVV een belangrijk precedent scheppen. De CAVV spreekt zich niet uit over de precieze vorm die een alternatief tribunaal zou kunnen aannemen. Wel wijst de CAVV er, evenals in advies nr. 40, op dat een tribunaal dat niet mede is opgericht door de thuisstaat van de verdachte en dat geen basis heeft in Hoofdstuk VII van het VN Handvest, de persoonlijke immuniteit van zittende staatshoofden, regeringsleiders en Ministers van Buitenlandse Zaken moet respecteren. Dit neemt voor de CAVV niet weg dat een alternatief tribunaal wel andere personen, die geen persoonlijke immuniteit genieten, zou kunnen vervolgen.

*Vraag 4: Wat is het nut en de noodzaak om het Statuut te amenderen op artikel 15*bis* zodat het Internationaal Strafhof ook rechtsmacht kan uitoefenen over betrokken individuen t.a.v. agressie gepleegd door een staat die geen partij is bij het Statuut, maar op het grondgebied van een staat die dat wel is?*

De CAVV zet uiteen dat het in het Statuut voorziene rechtsmachtsregime van het ISH over het misdrijf agressie op een aantal punten afwijkt van het regime dat geldt ten aanzien van de overige internationale misdrijven waarover het ISH rechtsmacht heeft. Allereerst is de «derdenwerking» van de rechtsmacht van het ISH uitgesloten ten aanzien van het misdrijf agressie. De CAVV licht toe dat het ISH alleen rechtsmacht heeft over het misdrijf agressie wanneer de herkomststaat van de verdachten partij is bij het Statuut, en dus *niet* in gevallen waarin de agressie is gepleegd door onderdanen van een staat die geen partij is bij het Statuut op het territoir van een staat die wel partij is – zoals het geval is bij de overige internationale misdrijven waarover het ISH rechtsmacht heeft. Ten tweede is in artikel 15*bis*, lid 4 van het Statuut een opt-out-mogelijkheid gecreëerd ten aanzien van de uitoefening van rechtsmacht door het ISH over het misdrijf agressie voor staten die partij zijn bij het Statuut. Ten derde is afstemming met de VN-Veiligheidsraad vereist alvorens de Aanklager kan overgaan tot een *proprio motu* onderzoek (een onderzoek op eigen initiatief) naar een situatie van agressie.

De CAVV merkt op dat het beperkte rechtsmachtsregime ten aanzien van het misdrijf agressie ter discussie staat sinds de oorlog in Oekraïne. Er zijn voorstellen gedaan om de rechtsmachtsregeling ten aanzien van dat misdrijf gelijk te schakelen met het reguliere rechtsmachtsregime onder

artikel 12 van het Statuut, met name door het schrappen van de bepaling die de derdenwerking voor niet-verdragspartijen uitsluit. De CAVV acht een dergelijke verruiming en gelijkschakeling van het rechtsmachtsregime ten aanzien van agressie wenselijk. De CAVV merkt op dat de opdracht van het ISH om «een einde te maken aan de straffeloosheid van de daders» van (internationale) misdrijven geldt ten aanzien van *alle* misdrijven onder de rechtsmacht van het ISH. De wijziging van het huidige beperkte rechtsmachtsregime is volgens de CAVV van belang om de uitzonderingspositie die het misdrijf agressie inneemt onder het Statuut te beëindigen en dit misdrijf op gelijke voet te behandelen met oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid en genocide. Voor de CAVV is het nut en de noodzaak van aanpassing van artikel 15bis van het Statuut er dan ook in gelegen dat het agressie gelijkschakelt aan andere internationale misdrijven en de onenigheid over het huidige rechtsmachtsregime ten aanzien van agressie beëindigt.

Vraag 5: Wat zijn de consequenties voor de internationale rechtsorde van het oprichten van een agressietribunaal (in welke vorm dan ook)? Wat zijn de verwachte effecten op het functioneren van het Internationaal Strafhof in het bijzonder?

De CAVV is van oordeel dat het steunen van een initiatief tot oprichting van een speciaal agressietribunaal gepaard dient te gaan met het steunen van voorstellen tot amendering van de huidige rechtsmachtsregeling ten aanzien van agressie onder het Statuut – het zogenaamd «tweesporenbeleid». Door het volgen van een dergelijk tweesporenbeleid kan tegemoet worden gekomen aan de, reeds in advies nr. 40 beschreven, kritiek van selectieve toepassing van het internationaal recht en aan de kritiek dat het oprichten van een speciaal agressietribunaal het ISH zou ondermijnen.

De oprichting van een speciaal agressietribunaal dient volgens de CAVV te worden benaderd als een tussenstap, in afwachting van volledige rechtsmacht van het ISH, om de huidige lacune ten aanzien van de mogelijkheid tot berechting van het misdrijf agressie te vullen. Het volgen van een tweesporenbeleid versterkt volgens de CAVV zowel de legitimiteit van het speciaal agressietribunaal als het ISH, dat uiteindelijk het meest geschikte instituut is voor de vervolging en berechting van het misdrijf agressie. De CAVV benadrukt daarbij wel het belang van het maken van afspraken over samenwerking en werkverdeling tussen een mogelijk agressietribunaal en het ISH. Ten slotte merkt de CAVV ook op dat het steunen van de verruiming van het rechtsmachtsregime van het ISH tot gevolg kan hebben dat het Statuut in meer gevallen van toepassing kan worden op Nederlandse overheidsfunctionarissen, wanneer Nederland deelneemt aan militaire operaties die niet zijn te kwalificeren als zelfverdediging in de zin van het VN-Handvest, dan wel zonder machtiging van de VN-Veiligheidsraad worden uitgevoerd.³

3. Kabinetsreactie op het advies

3.1 Inleiding

Met waardering heeft het kabinet kennisgenomen van het advies van de CAVV. Het kabinet merkt op dat dit advies aansluit bij, en voortbouwt op, de eerdere adviezen van de CAVV over rechtsmacht en immuniteiten bij de berechting van het misdrijf agressie (nr. 40) en over de ontwerp artikelen van de International Law Commission over immuniteit van staatsfunctionarissen ten aanzien van buitenlandse strafrechtsmacht

³ Zie CAVV Advies 45, p.10 en voetnoot 51.

(nr. 43). In zijn reactie op dit advies zal het kabinet dan ook voortbouwen op zijn eerdere reacties op die twee adviezen.⁴

3.2 Bestaande mogelijkheden voor het vervolgen van het misdrijf agressie tegen Oekraïne

De CAVV stelt vast dat zowel het ISH als nationale rechters internationale misdrijven kunnen berechten die worden gepleegd in de oorlog tussen Rusland en Oekraïne, en dit ook al doen. De CAVV stelt echter ook vast dat, ten aanzien van het misdrijf agressie, een afwijkend – en beperkter – rechtsmachtsregime bestaat onder het Statuut dan ten aanzien van andere internationale misdrijven, als gevolg waarvan het ISH geen rechtsmacht kan uitoefenen over het misdrijf agressie tegen Oekraïne. Nationale rechters kunnen volgens de CAVV wel rechtsmacht uitoefenen over deze agressie, op basis van – in het geval van Oekraïne – het territorialiteitsbeginsel en op basis van het (actief en passief) personaliteitsbeginsel en het universaliteitsbeginsel. Het kabinet onderschrijft deze conclusies.

Hoewel er verschillende gronden zijn waarop nationale rechtbanken rechtsmacht kunnen uitoefenen over het misdrijf agressie, is het kabinet – met de CAVV – van oordeel dat deze rechtsmacht ten aanzien van het zittend staatshoofd, evenals de zittende regeringsleider en de zittende Minister van Buitenlandse Zaken, wordt beperkt door persoonlijke immuniteit. Het kabinet sluit op dit punt aan bij zijn eerdere opmerkingen over persoonlijk immuniteit bij nationale berechting in zijn reacties op advies nr. 43 en advies nr. 40 van de CAVV.

Met de CAVV is het kabinet verder van oordeel dat de persoonlijke immuniteit van het staatshoofd, van de regeringsleider en van de Minister van Buitenlandse Zaken komt te vervallen op het moment dat hun ambtstermijn is beëindigd, of indien de herkomststaat afstand van immuniteit doet. Wel geniet een voormalig staatshoofd, regeringsleider of Minister van Buitenlandse Zaken functionele immuniteit voor handelingen verricht in officiële hoedanigheid tijdens diens ambtstermijn. De CAVV merkt op dat er controverse bestaat over de vraag of functionele immuniteit van toepassing is op het misdrijf agressie. De CAVV concludeert dat een en ander in ieder geval zou *kunnen* betekenen dat Poetin na afloop van zijn ambtstermijn kan worden vervolgd door nationale rechtbanken voor besluiten die hebben geleid tot internationale misdrijven, waaronder het misdrijf agressie. Het kabinet deelt deze conclusie. Volgens het kabinet staan functionele immuniteiten niet zonder meer in de weg van strafrechtelijke vervolging op nationaal niveau van internationale misdrijven. Dit sluit ook aan op hetgeen hierover in de memorie van toelichting bij de Wet internationale misdrijven is opgenomen.⁵ Hierbij dient te worden opgemerkt dat het uiteindelijke oordeel over deze vraag aan de rechter is.

Ten slotte merkt de CAVV op dat, volgens de uitspraak van de beroepskamer van het ISH in de *Al Bashir* zaak, een beroep op immuniteit – waaronder de persoonlijke immuniteit van een zittend staatshoofd – niet mogelijk is voor het ISH. Het ISH kan dus volgens het Hof zelf rechtsmacht uitoefenen ten aanzien van president Poetin, wat ook blijkt uit de uitvaardiging van het arrestatiebevel tegen hem. Het kabinet erkent dat deze interpretatie van het ISH voor verdragspartijen een gegeven is en verplichtingen jegens het Hof met zich brengt ten aanzien van de samenwerking met het ISH bij de aanhouding en overlevering van verdachten. Tegelijkertijd onderkent het kabinet dat dit kan leiden tot een situatie waarin er conflicterende internationaalrechtelijke verplichtingen

⁴ Respectievelijk *Kamerstukken II 2023/24*, 36 410 V, nr. 13 en *Kamerstukken II 2023/24*, 36 410 V, nr. 20.

⁵ Zie *Kamerstukken II 2001/02*, 28 337, nr. 3, pp. 19–23.

rusten op een verdragspartij, aangezien deze onder internationaal gewoonterecht verplicht is de persoonlijke immuniteit van een zittend staatshoofd, regeringsleider of Minister van Buitenlandse Zaken te respecteren. Zulks is ook reeds onderkend in de memorie van toelichting bij de Wet internationale misdrijven, waarin is aangestipt dat het in zo'n geval in eerste instantie aan het ISH zal zijn om zich over de mogelijke immuniteit een oordeel te vormen en na te gaan of het zijn verzoek jegens de aangezochte staat kan handhaven.⁶ Zoals hierboven reeds uiteengezet, kan het ISH echter geen rechtsmacht uitoefenen over president Poetin, of over andere Russische functionarissen, voor het misdrijf agressie.

3.3 Nut en noodzaak van een speciaal agressietribunaal

De CAVV ziet een duidelijke meerwaarde voor een speciaal agressietribunaal. Deze is er voor de CAVV in gelegen dat de oprichting van een dergelijk tribunaal het geweldsverbod in het interstatelijk verkeer, zoals neergelegd in artikel 2, lid 4 van het VN Handvest, verstevigt en de weg kan bereiden voor een meer consistente vervolging van het misdrijf agressie en voor aanpassing van het Statuut (waarover meer in paragraaf 3.4). Het kabinet deelt deze visie.

In zijn reactie op advies nr. 40 van de CAVV, heeft het kabinet de onmogelijkheid voor het ISH om rechtsmacht uit te oefenen over de Russische agressie omschreven als «een lacune» ten aanzien van de situatie in Oekraïne. Deze kwalificatie acht het kabinet nog altijd van toepassing. Om deze lacune te dichten zet Nederland zich ervoor in om andere mogelijkheden van berechting van het misdrijf agressie te verkennen, in het bijzonder via een speciaal agressietribunaal. Nederland neemt actief deel aan discussies over het oprichten van een dergelijk tribunaal, die voornamelijk plaatsvinden in de kerngroep van meer dan 30 landen. In het kader van deze discussies heeft het kabinet zich bereid verklaard om gastvrijheid te verlenen aan het op te richten agressietribunaal mits daar (a) brede internationale politieke en financiële steun voor is, (b) het de werkzaamheden van het ISH niet zal ondermijnen en (c) er voldoende capaciteit is voor Nederland als gastland, waaronder voldoende financiële dekking, om zo'n tribunaal te huisvesten.

De CAVV merkt verder op dat persoonlijke immuniteit naar huidige internationaal recht een obstakel vormt voor vervolging van president Poetin door een speciaal agressietribunaal. Wat dat aangaat blijft het kabinet bij zijn standpunt dat het opzijzetten van persoonlijke immuniteit door andere tribunalen dan het ISH voldoende moet worden gedragen door de internationale gemeenschap.⁷

Ten slotte merkt de CAVV op dat het voor de integriteit en geloofwaardigheid van het internationaal recht nodig is dat Nederland zich nu en in de toekomst ook hard maakt voor de berechting van het misdrijf agressie, ook als de agressor een bondgenoot is. Het kabinet sluit zich hierbij aan en onderstreept dat ernstige en grootschalige mensenrechtenschendingen en internationale misdrijven als agressie, oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid en genocide niet onbestraft mogen blijven, ongeacht waar en door wie zij worden gepleegd. Het kabinet merkt op dat de Nederlandse inzet voor Oekraïne past binnen het bredere Nederlandse beleid van bevordering van *accountability* voor internationale misdrijven wereldwijd.⁸ Door de verantwoordelijken voor de

⁶ Kamerstukken II 2001/02, 28 337, nr. 3, p. 23.

⁷ Zie hierover de Kabinetsreactie op advies nr. 40 van de CAVV over «uitdagingen bij de berechting van het misdrijf agressie: rechtsmacht en immuniteiten», *Kamerstukken II 2023/24*, 36 410 V, nr. 13, p. 8.

⁸ Zie hierover de Beleidsnota *Mensenrechten – Democratie – Internationale Rechtsorde*, bijlage bij de brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan uw Kamer d.d. 30 juni 2023, *Kamerstukken II 2022/23*, 32 735, nr. 370.

meest ernstige schendingen van het internationaal recht ter verantwoording te roepen en straffeloosheid tegen te gaan, draagt Nederland bij aan het effectief functioneren van de internationale rechtsorde, het naleven van de mensenrechten en genoegdoening voor slachtoffers. Het kabinet is daarbij van mening dat Nederland, als gastland van verschillende internationale strafhoven en tribunalen, met Den Haag als stad van vrede en recht, een bijzondere rol op zich heeft genomen waarbij het passend is bepaalde verantwoordelijkheden te nemen.

3.4 Tweesporenbeleid en de consequenties van het oprichten van een speciaal agressietribunaal voor de internationale rechtsorde

Voor de CAVV is aanpassing en verruiming van het rechtsmachtsregime ten aanzien van het misdrijf agressie onder artikel 15*bis* van het Statuut wenselijk, om zo het mandaat van het ISH te versterken en het misdrijf agressie gelijk te schakelen met andere internationale misdrijven. Volgens de CAVV kan het initiatief tot oprichting van een speciaal agressietribunaal voor Oekraïne een positief effect hebben op de internationale rechtsorde, en op het functioneren van het ISH in het bijzonder, zolang het gepaard gaat met het steunen van voorstellen tot amendering van het Statuut langs deze lijn – een zogenaamd «tweesporenbeleid». Het kabinet begrijpt die redenering.

Het kabinet benadrukt nogmaals dat het nut en de noodzaak van de oprichting van een speciaal agressietribunaal voor het kabinet gelegen is in het vullen van de bestaande lacune in de situatie ten aanzien van Oekraïne als gevolg van de onmogelijkheid van uitoefening van rechtsmacht door het ISH. Het kabinet benadrukt daarnaast dat Nederland zich vanaf het begin van de onderhandelingen over het Statuut in de jaren «90 van de vorige eeuw een voorstander heeft betoond van het toekennen van dezelfde rechtsmacht aan het ISH over het misdrijf agressie als over de overige drie in het Statuut opgenomen internationale misdrijven. Dit standpunt is ongewijzigd en het kabinet blijft dit zowel in bilateraal als in multilateraal verband uitdragen.

Het kabinet merkt op dat, met het oog op de Review Conference die in 2025 zal plaatsvinden,⁹ de discussie over de aanpassing van artikel 15*bis* van het Statuut de komende maanden in diverse gremia zal worden gevoerd.¹⁰ Duitsland heeft in dit verband het initiatief genomen door het oprichten van de *Group of Friends for the Strengthening of the ICC's Jurisdiction over the Crime of Aggression*. In lijn met het hierboven genoemde consistente standpunt van de regering ten aanzien van het rechtsmachtsregime van het ISH over het misdrijf agressie, neemt Nederland hieraan deel. Voor het kabinet biedt deze *Group of Friends* de gelegenheid om een beeld te vormen van het internationale krachtenveld ten aanzien van de mogelijke aanpassing van artikel 15*bis* van het Statuut.

4. Conclusie

Het kabinet uit zijn waardering voor de grondige analyse door de CAVV van de consequenties op lange termijn van het oprichten van een alternatief tribunaal om het misdrijf agressie te berechten. In aanvulling op hetgeen de CAVV reeds heeft opgemerkt in advies nr. 40, biedt deze

⁹ In 2010 heeft de Review Conference in Kampala besloten om de amendementen inzake het misdrijf agressie zeven jaar na het begin van de uitoefening van rechtsmacht door het Internationaal Strafhof ter zake van dit misdrijf te evalueren. Aangezien het Strafhof sinds 2018 rechtsmacht uitoefent ter zake van het misdrijf agressie, zal artikel 15*bis* in 2025 moeten worden geëvalueerd. Zie paragraaf 4 van Resolutie RC/Res.6 (2010).

¹⁰ Zie hierover ook de recente antwoorden op de vragen van het lid Brekelmans aan de Ministers van Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid over de *Kamerbrief over de inzet voor de jaarlijkse Vergadering van verdragspartijen van het Statuut van Rome, Aanhangsel Handelingen II, vergaderjaar 2023/24*, nr. 1212.

analyse verdere verheldering en concretisering van de kaders voor de Nederlandse inzet ten aanzien van de vervolging en berechting van het misdrijf agressie. Zo ziet de CAVV een duidelijke meerwaarde in de oprichting van een speciaal agressietribunaal, dat volgens de CAVV een positief effect kan hebben op de internationale rechtsorde. Het kabinet leest hierin steun voor de actieve rol die Nederland reeds speelt in de discussie over de oprichting van een dergelijk tribunaal. Tegelijkertijd biedt het advies handvatten voor de verdere gedachtenontwikkeling over de plaats van een dergelijk tribunaal in de internationale rechtsorde en, in het bijzonder, over de te verwachten effecten ervan op het functioneren van het ISH. De CAVV benadrukt dat de oprichting van een speciaal agressietribunaal met name dan een positief effect kan hebben op het functioneren van het ISH, wanneer dit gepaard gaat met steun voor voorstellen tot de verruiming van het rechtsmachtsregime ten aanzien van het misdrijf agressie onder het Statuut. Dit sluit aan bij het bestaande en consequent uitgedragen Nederlandse standpunt ten faveure van het toekennen van rechtsmacht aan het ISH over het misdrijf agressie op gelijke voet met de andere drie in het Statuut opgenomen internationale misdrijven.