

Vergaderjaar 2024–2025

23 432

De situatie in het Midden-Oosten

28 498

Het Internationaal Strafhof

Nr. 542

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 oktober 2024

Op verzoek van uw Kamer informeer ik u, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, middels deze brief over de verzoeken om arrestatiebevelen die de Aanklager van het Internationaal Strafhof (ISH), Karim Khan, bij de Kamer van Vooronderzoek heeft ingediend tegen drie leiders van Hamas en twee leden van het Israëlische kabinet. In de brief wordt respectievelijk ingegaan op (1) de procedurele geschiedenis van het onderzoek van het ISH naar de situatie in de Palestijnse Gebieden, (2) de verzoeken om arrestatiebevelen, en (3) het toepasselijke raamwerk in het geval van de uitvaardiging van arrestatiebevelen.

1. Procedurele geschiedenis van het ISH-onderzoek naar de situatie in de Palestijnse gebieden

Op 1 januari 2015 heeft de Palestijnse Autoriteit door middel van een verklaring krachtens artikel 12, derde lid, van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof de rechtsmacht van het ISH aanvaard over vermeende misdrijven gepleegd in de bezette Palestijnse Gebieden, met inbegrip van Oost-Jeruzalem, sinds 13 juni 2014. Op 2 januari 2015 heeft de Palestijnse Autoriteit een akte van toetreding gedeponereerd bij de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (VN), de depositaris van het Statuut van Rome. Israël is geen partij bij het Statuut van Rome.

Op 16 januari 2015 heeft voormalig Aanklager Bensouda een voorbereidend onderzoek (*preliminary examination*) geopend naar de situatie in de Palestijnse Gebieden om vast te stellen of is voldaan aan de in het Statuut van Rome neergelegde criteria voor het openen van een onderzoek (*investigation*). Op 22 mei 2018 heeft de Palestijnse Autoriteit aangifte gedaan bij de Aanklager van het ISH van de situatie in de Palestijnse Gebieden sinds 13 juni 2014, zonder einddatum. Op 20 december 2019 heeft Aanklager Bensouda aangekondigd dat het voorbereidend onderzoek naar deze situatie is afgerond met de vaststelling dat is voldaan aan alle in het Statuut van Rome neergelegde criteria voor het openen van een onderzoek. Gezien de complexe

juridische en feitelijke kwesties die met deze situatie samenhangen, kondigde zij tegelijkertijd aan dat zij – alvorens een onderzoek te openen – eerst nog een verzoek zou indienen bij de rechters van de Kamer van Vooronderzoek (*Pre-Trial Chamber*) om de territoriale reikwijdte van de rechtsmacht van het Strafhof te verduidelijken.¹

Op 5 februari 2021 heeft de Kamer van Vooronderzoek vastgesteld dat de territoriale rechtsmacht van het Strafhof zich uitstrekt tot de Gazastrook en de Westelijke Jordaanoever, met inbegrip van Oost-Jeruzalem.² Dit betekent in principe dat het ISH rechtsmacht heeft over genocide, oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid die worden gepleegd in deze gebieden, ongeacht door wie ze worden gepleegd.³ Daarnaast heeft het ISH rechtsmacht over genocide, oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid die worden gepleegd door de onderdanen van de 124 verdragspartijen bij het Statuut van Rome, ongeacht waar ze worden gepleegd. Het ISH heeft daarom ook rechtsmacht over deze misdrijven als ze door Palestijnen in Israël worden gepleegd. Op 3 maart 2021 – een maand na de uitspraak van de rechters over de rechtsmacht van het ISH – heeft Aanklager Bensouda een onderzoek geopend naar de situatie in de Palestijnse Gebieden.⁴

Eind oktober 2023 heeft Aanklager Khan aangegeven dat dit onderzoek is uitgebreid tot de gebeurtenissen op en sinds 7 oktober 2023, de dag van de terroristische aanval van Hamas in Israël.⁵ Op 17 november 2023 hebben Zuid-Afrika, Bangladesh, Bolivia, de Comoren en Djibouti aangifte gedaan bij de Aanklager van het ISH van de situatie in de Palestijnse Gebieden en op 18 januari 2024 hebben ook Chili en Mexico aangifte gedaan.⁶ Deze aangiften hebben geen rechtsgevolgen, aangezien al sinds 3 maart 2021 een actief onderzoek van het Strafhof naar deze situatie loopt.

Op 20 mei 2024 heeft Aanklager Khan bij de Kamer van Vooronderzoek verzoeken om arrestatiebevelen ingediend tegen:

- (1) Yahya Sinwar (de leider van Hamas in de Gazastrook), Mohammed Diab Ibrahim Al-Masri (beter bekend als Mohammed Deif, opperbevelhebber van de militaire vleugel van Hamas, bekend als de Al-Qassam Brigades) en Ismail Haniyeh (de hoogste politiek leider van Hamas), wegens oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid die zij zouden hebben gepleegd op het grondgebied van Israël en in de Gazastrook vanaf ten minste 7 oktober 2023; alsmede tegen
- (2) Benjamin Netanyahu, de premier van Israël, en Yoav Gallant, de Minister van Defensie van Israël, wegens oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid die zij zouden hebben gepleegd in de Gazastrook vanaf ten minste 8 oktober 2023.⁷

¹ Zie het persbericht van het ISH van 20 december 2019.

² ICC Pre-Trial Chamber, Decision on the «Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court's territorial jurisdiction in Palestine» ICC-01/18-143 (5 februari 2021).

³ De rechters hebben in 2021 echter nog geen uitspraak gedaan over de vraag of de Oslo Akkoorden de *personele* rechtsmacht van het ISH beperken, omdat deze vraag volgens hen pas zou moeten worden beantwoord op het moment dat er een verzoek zou worden ingediend om een arrestatiebevel tegen een Israëlische onderdaan uit te vaardigen. Deze vraag is daarom recentelijk opnieuw aan de orde gesteld in het kader van een *amicus curiae*-procedure en de Kamer van Vooronderzoek moet zich nog over deze vraag uitspreken. Zie hier voor de documenten die zijn ingediend bij het ISH door verschillende partijen in het kader van de *amicus curiae*-procedure.

⁴ Zie het persbericht van het ISH van 3 maart 2021.

⁵ Zie het persbericht van het ISH van 30 oktober 2023.

⁶ Zie voor deze aangiften («*State Party referrals*») hier en hier.

⁷ Zie het persbericht van het ISH van 20 mei 2024.

In zijn persbericht van 20 mei heeft Aanklager Khan aangegeven dat hij als extra waarborg het advies van een panel van gerenommeerde externe deskundigen op het gebied van het humanitair oorlogsrecht en het internationaal strafrecht heeft ingewonnen. Dit panel heeft vanaf januari het verzamelde bewijsmateriaal bestudeerd en heeft in een eveneens op 20 mei gepubliceerd rapport aangegeven het unaniem eens te zijn met de beoordeling van de Aanklager.⁸ Het is nu aan de drie rechters van de Kamer van Vooronderzoek om te beoordelen of is voldaan aan de in het Statuut van Rome neergelegde standaard voor het uitvaardigen van arrestatiebevelen.⁹

In de afgelopen maanden heeft het Israëlische leger aanvallen uitgevoerd op militaire doelen van Hamas. Het leger heeft bevestigd dat Al-Masri op 13 juli 2024 is gedood tijdens een luchtaanval in de Gazastrook. Hamas heeft dit nieuws echter nog niet bevestigd. Politiek leider Haniyeh is op 31 juli 2024 omgebracht bij een luchtaanval in Teheran. Aanklager Khan heeft daarom het verzoek om een arrestatiebevel tegen Haniyeh ingetrokken en aangegeven dat het verzoek om een arrestatiebevel tegen Al-Masri eveneens zal worden ingetrokken, indien voldoende en betrouwbare informatie zijn dood bevestigt.¹⁰

2. Toelichting op de verzoeken om arrestatiebevelen

De verzoeken om arrestatiebevelen voor de leiders van Hamas zijn ingediend omdat volgens Aanklager Khan, op basis van het verzamelde bewijsmateriaal, redelijke gronden aanwezig zijn om aan te nemen dat zij strafrechtelijk verantwoordelijk zijn als medeplegers (*co-perpetrators*) en als meerderen (*superiors*) voor:

- uitroeiing als misdrijf tegen de menselijkheid in strijd met artikel 7(1)(b);
- moord als een misdrijf tegen de menselijkheid en als oorlogsmisdrijf in strijd met artikelen 7(1)(a) en 8(2)(c)(i);
- gijzelneming als oorlogsmisdrijf in strijd met artikel 8(2)(c)(iii);
- verkrachting en andere handelingen van seksueel geweld als misdrijf tegen de menselijkheid en als een oorlogsmisdrijf in strijd met artikelen 7(1)(g) en 8(2)(e)(vi) in de context van gevangenschap;
- marteling als misdrijf tegen de menselijkheid en als oorlogsmisdrijf in strijd met artikelen 7(1)(f) en 8(2)(c)(i) in de context van gevangenschap;
- andere onmenselijke handelingen als misdrijf tegen de menselijkheid in strijd met artikel 7(1)(k) in de context van gevangenschap;
- wrede behandeling en wandaden begaan tegen de persoonlijke waardigheid als oorlogsmisdrijven in strijd met artikelen 8(2)(c)(i) en 8(2)(c)(ii) begaan in de context van gevangenschap.

De feitelijke basis voor de verschillende verzoeken gaan onder andere over de vermeende verantwoordelijkheid van de genoemde leiders van Hamas voor het doden van honderden Israëlische burgers bij aanvallen gepleegd door Hamas en andere gewapende groepen op 7 oktober 2023 en de gijzeling van ten minste 245 individuen. De drie waren onder andere betrokken bij het plannen van deze vermeende misdrijven.

⁸ Zie het Report of the Panel of Experts in International Law van 20 mei 2024.

⁹ Artikel 58, eerste lid, van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof vereist voor het uitvaardigen van arrestatiebevelen «redelijke gronden om aan te nemen» (*reasonable grounds to believe*) dat een persoon een misdrijf heeft begaan waarover het Hof rechtsmacht bezit. Aan de uiteindelijke veroordeling van een beschuldigde wordt door artikel 66, derde lid, een hogere eis gesteld, namelijk dat het Hof «buiten iedere redelijke twijfel» (*beyond reasonable doubt*) overtuigd dient te zijn van de schuld van de beschuldigde. Tot de veroordeling geldt krachtens artikel 66, eerste lid, het vermoeden van onschuld.

¹⁰ Zie ICC-01/18-263-Red (9 september 2024).

Daarnaast stelt de Aanklager dat er volgens zijn Parket redelijke gronden zijn om aan te nemen dat de uit Israël ontvoerde gijzelaars zijn vastgehouden onder onmenselijke omstandigheden en dat sommigen het slachtoffer zijn geworden van seksueel geweld. De verzoeken om arrestatiebevelen zijn onder meer gebaseerd op getuigenverklaringen van slachtoffers en overlevenden, waaronder voormalige gegijzelden en ooggetuigen van verschillende aanvallen. Ook is volgens Aanklager Khan gebruik gemaakt van camerabeelden, audio-, foto- en videomateriaal, verklaringen van Hamas-leden en bewijsmateriaal van deskundigen.

Daarnaast stelt Aanklager Khan dat er op basis van het verzamelde bewijsmateriaal redelijke gronden aanwezig zijn om aan te nemen dat Benjamin Netanyahu en Yoav Gallant strafrechtelijk verantwoordelijk zijn als medeplegers (*co-perpetrators*) en als meerderen (*superiors*) voor:

- het opzettelijk gebruikmaken van uithongering van burgers als methode van oorlogvoering als oorlogsmisdrijf in strijd met artikel 8(2)(b)(xxv);
- het opzettelijk veroorzaken van ernstig lijden, zwaar lichamelijk letsel of ernstige schade aan de gezondheid in strijd met artikel 8(2)(a)(iii), of wrede behandeling in strijd met artikel 8(2)(c)(i) als oorlogsmisdrijven;
- het opzettelijk doden in strijd met artikel 8(2)(a)(i) of misdrijven tegen het leven gericht in strijd met artikel 8(2)(c)(i) als oorlogsmisdrijven;
- het opzettelijk aanvallen richten op de burgerbevolking als oorlogsmisdrijf in strijd met artikel 8(2)(b)(i) of 8(2)(e)(i);
- uitroeiing en/of moord in strijd met artikelen 7(1)(b) en 7(1)(a), mede in de context van sterfgevallen veroorzaakt door uithongering, als misdrijf tegen de menselijkheid;
- vervolging als misdrijf tegen de menselijkheid in strijd met artikel 7(1)(h);
- andere onmenselijke handelingen als misdrijf tegen de menselijkheid in strijd met artikel 7(1)(k).

Het Parket van de Aanklager stelt dat het verzamelde bewijsmateriaal, waaronder uitspraken van de vermeende daders, aantoonde dat Israël de burgerbevolking in alle delen van de Gazastrook opzettelijk en systematisch heeft onthouden van voorwerpen die onmisbaar zijn om te kunnen overleven. Dit gebeurde door middel van het afkondigen van een volledige blokkade, het afsluiten van alle grensovergangen en vervolgens door het willekeurig tegenhouden van essentiële levensbehoeften, waaronder medicijnen, het afsluiten van de watertoevoer en het hinderen van de toevoer van elektriciteit. Het Parket van de Aanklager stelt dat gelijktijdig aanvallen plaatsvonden op burgers en hulpverleners en hulpverlening door humanitaire organisaties werd belemmerd, waardoor veel van deze instanties hun activiteiten in de Gazastrook moesten staken of beperken.

Volgens het Parket van de Aanklager werden de vermeende misdrijven gepleegd in de context van twee parallel aan elkaar lopende gewapende conflicten tussen Israël en de Palestijnse Gebieden en tussen Israël en Hamas. Daarnaast stelt het Parket van de Aanklager dat er sprake was van een wijdverbreide en stelselmatige aanval op de burgerbevolking van Israël door Hamas en op de Palestijnse burgerbevolking door Israël.¹¹

¹¹ Zie het persbericht van het ISH van 20 mei 2024.

3. Het toepasselijke raamwerk in het geval van de uitvaardiging van arrestatiebevelen

Er is op dit moment nog geen sprake van arrestatiebevelen, maar slechts van verzoeken om arrestatiebevelen. Het is nu eerst aan de rechters van het ISH om deze verzoeken te beoordelen. Als de verzoeken worden toegewezen, dan dient de Kamer van Vooronderzoek ook te besluiten of het uitvaardigen van de arrestatiebevelen openbaar zal worden gemaakt. De rechters kunnen ook besluiten dat de arrestatiebevelen «verzegeld» (*under seal*) zullen worden verstuurd naar verdragspartijen die in de gelegenheid zijn of komen de arrestatiebevelen uit te voeren. Aangezien er vooralsnog geen arrestatiebevelen zijn uitgevaardigd, kan het kabinet hier geen verdere informatie over geven. Wel kan het kabinet in zijn algemeenheid aangeven dat het uitvaardigen van arrestatiebevelen door het ISH de volgende twee gevolgen heeft.

Ten eerste zijn alle verdragspartijen op basis van het Statuut van Rome verplicht om verzoeken tot samenwerking ten aanzien van de aanhouding en overlevering van verdachten aan het ISH in behandeling te nemen. Indien een verzoek wordt ingewilligd, dan gebeurt dat overeenkomstig de toepasselijke procedure van het recht van de aangezochte Staat. In het Nederlandse recht is deze procedure nader uitgewerkt in de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof.

Het tweede gevolg houdt verband met de niet-juridisch bindende beleidslijn van de Vergadering van verdragspartijen bij het Statuut van Rome (*Assembly of States Parties, ASP*) ten aanzien van het vermijden van niet-essentiële contacten met personen tegen wie het ISH een arrestatiebevel heeft uitgevaardigd. Deze beleidslijn is neergelegd in opeenvolgende resoluties van de Vergadering inzake de samenwerking tussen de verdragspartijen en het Strafhof en kan als volgt worden samengevat: bij een contact met een persoon tegen wie een arrestatiebevel is uitgevaardigd, moet de desbetreffende verdragspartij uitleggen waarom het contact met de persoon in kwestie essentieel is en waarom er niet met iemand anders kan worden gesproken tegen wie geen arrestatiebevel is uitgevaardigd. In de relevante resoluties van de Vergadering van verdragspartijen wordt niet nader uitgewerkt wanneer een contact «essentieel» kan worden geacht. Die afweging wordt door de verdragspartijen zelf gemaakt en is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval.

Naast de Vergadering van verdragspartijen van het ISH hebben ook de VN en de EU een vergelijkbaar – en eveneens niet-juridisch bindend – beleid. Het beleid van de EU is zowel van toepassing op de functionarissen van de EU, als op de lidstaten van de EU. Het beleid van de VN is daarentegen uitsluitend van toepassing op de functionarissen van de VN. Uit het beleid van zowel de EU als de VN blijkt dat als een contact vanwege de essentiële aard onvermijdelijk wordt geacht, het wenselijk is dat het ISH op de hoogte wordt gebracht. Daarnaast stelt de EU-beleidslijn dat de EU en haar lidstaten dienen te reageren, indien andere staten of relevante internationale organisaties niet-essentiële contacten aangaan met personen tegen wie het ISH een arrestatiebevel heeft uitgevaardigd.

Tot slot

Nederland steunt het ISH bij alle lopende onderzoeken. Zowel door samen te werken met het Strafhof op basis van het Statuut van Rome, het Verdrag betreffende de Privileges en Immunititeiten van het Internationaal Strafhof en het Zetelverdrag, als door het verlenen van aanvullende vrijwillige samenwerking en het overmaken van aanvullende vrijwillige

bijdragen. Zo heeft Nederland naar aanleiding van de zware wissel die door het onderzoek naar de situatie in de Palestijnse Gebieden sinds 7 oktober 2023 op de capaciteit van het ISH wordt getrokken eind 2023 een vrijwillige bijdrage van 3 miljoen euro toegezegd. Deze bijdrage kwam bovenop – en was gelijk aan – de vrijwillige bijdrage van 3 miljoen euro die al in 2021–2022 is toegezegd naar aanleiding van de zware wissel die op de capaciteit van het ISH wordt getrokken door de opening van het onderzoek naar de situatie in Oekraïne.¹² In verband met de onafhankelijkheid van de Aanklager is het niet mogelijk om vrijwillige bijdragen te oormerken voor specifieke onderzoeken. De Nederlandse bijdragen zijn daarom toegezegd aan twee door Aanklager Khan opgerichte *Trust Funds*, die de algehele capaciteit van zijn Parket beogen te versterken. Het is verder aan de Aanklager van het ISH om het onderzoeks- en vervolgingsbeleid vorm te geven in de zeventien situaties waar het Strafhof zich op dit moment op richt. De Nederlandse regering respecteert de onafhankelijkheid van de organen van het Strafhof en mengt zich derhalve niet in de inhoudelijke beslissingen van de Aanklager en de rechters.

Daarbij doet Nederland – als gastland en als één van de 124 verdragspartijen bij het Statuut van Rome – zijn uiterste best om ervoor te zorgen dat het Strafhof zijn mandaat op een veilige en onafhankelijke manier kan vervullen. Als gastland heeft Nederland daarbij ook een bijzondere verantwoordelijkheid op basis van het Zetelverdrag. Daarnaast draagt Nederland conform de motie van de leden Van Baarle en Piri in alle relevante gremia uit dat de bevelen en het beleid van het Internationaal Strafhof niet bewust ondermijnd mogen worden.¹³

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

¹² De toegezegde vrijwillige bijdragen worden in tranches overgemaakt. Eind 2023 was ruim 5 miljoen euro overgemaakt. Het restant zal uiterlijk in december 2024 worden overgemaakt.

¹³ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2906.