

Opsporing, vervolging en berechting van internationale misdrijven in Nederland

Datum: 26 augustus 2019

Auteur: Dr. Th. B. Bouwknecht

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	2
RAPPORTAGE	6
INLEIDING	6
DEEL I: DE SITUATIE IN IRAK EN SYRIË EN VAN ISLAMITISCHE STAAT (IS)	7
ISLAMITISCHE STAAT (IS)	8
IS-GEWELD IN IRAK, SYRIË EN ELDERS	10
REACTIES OP IS-GEWELD: DE BESCHULDIGING VAN GENOCIDE	11
<i>TRANSITIONAL JUSTICE</i> : BERECHTING EN DOCUMENTATIE	12
RECHTSZAKEN IN IRAK EN DE KOERDISCHE GEBIEDEN	13
INTERNATIONAAL JURIDISCHE REACTIE	14
DE BEPERKTE ROL VAN HET INTERNATIONAAL STRAFHOF (ICC)	14
EEN “ISIS-TRIBUNAAL”?	15
BEWIJSVERGARING EN -BEWARING: IRAK, SYRIË EN IS	16
IS IN IRAK: UNITAD	17
IS IN SYRIË: IICIS EN IIM	18
IS IN SYRIË & IRAK: CIJA	19
DEEL II: UNIVERSELE RECHTSMACHT IN NEDERLAND	20
UNIVERSELE RECHTSMACHT (<i>UNIVERSAL JURISDICTION</i>)	20
GESCHIEDENIS: BIJZONDERE RECHTSPLEGING, IMTFE EN TEMPORAIRE KRIJGRADEN (1945-1952)	21
WET OORLOGSSTRAFRECHT (1952)	22
WET INTERNATIONALE MISDRIJVEN (2003)	23
BEPERKTE UNIVERSELE RECHTSMACHT	23
DE INTERNATIONALE MISDRIJVEN (IM)	25
GENOCIDE (VANAF 1970)	25
MISDRIJVEN TEGEN DE MENSELIJKHEID (VANAF 2003)	26
OORLOGSMISDRIJVEN (VANAF 1954)	27
FOLTERING (VANAF 1989)	29
GEDWONGEN VERDWIJNING (VANAF 2011)	29
AGRESSIE (VANAF 2018)	30
GEEN JURIDISCHE RANGORDE INTERNATIONALE MISDRIJVEN	31
UITVOERING WET INTERNATIONALE MISDRIJVEN	32
STRAFKAMERS INTERNATIONALE MISDRIJVEN (RECHTBANK EN GERECHTSHOF DEN HAAG)	33
DE GESPECIALISEERDE RECHTER-COMMISSARIS (IM)	34
VERDEDIGING EN SLACHTOFFERS	34
OPSPORING EN VERVOLGING VAN IM-VERDACHTEN	34
OPENBAAR MINISTERIE (CLUSTER INTERNATIONALE MISDRIJVEN)	35
POLITIE (TEAM INTERNATIONALE MISDRIJVEN)	35
IMMIGRATIE EN NATURALISATIE DIENST (UNIT 1F)	35
SAMENWERKING: TASKFORCE INTERNATIONALE MISDRIJVEN	36
COMPLEXITEIT IM-ONDERZOEK	36
INTERNATIONALE MISDRIJVEN (IM) EN CONTRATERRORISME (CTER)	39
ACTIES MET BETREKKING TOT INTERNATIONALE MISDRIJVEN IN IRAK, SYRIË EN DOOR IS	40
VERVOLGING(EN) MET BETREKKING TOT IRAK, SYRIË EN IS	41
GENOCIDE JURISPRUDENTIE	42
DEEL III: CONCLUSIES	43
BIJLAGE: IM-ZAKEN IN NEDERLAND	49

Samenvatting

De vraagstelling

- I. De minister van Justitie en Veiligheid heeft het NIOD Instituut voor Oorlogs-, Holocaust- en Genocidestudies (NIOD-KNAW) verzocht een onderzoek te doen naar “de toegevoegde waarde van een gespecialiseerde officier van justitie die zich specifiek zou richten op de vervolging van IS-strijders voor genocide” (afgekort: GOvJ-ISG). In de rapportage zijn in de breedte de relevante context, juridische kaders en juridische infrastructuur omtrent de vervolging en berechting van internationale misdrijven in Nederland in kaart gebracht.

Het bereik van de vraagstelling

- II. Het extreem gewelddadige optreden van Islamitische Staat (“IS”) heeft in de afgelopen jaren de internationale gemeenschap ernstig geschokt. Toch moet worden benadrukt dat IS slechts één van de vele gewapende groeperingen is die sinds 2003 actief zijn in de context van de gewapende conflicten in Irak en Syrië. In deze conflicten ging het niet slechts om geweld door Irakezen tegen Irakezen en Syriërs tegen Syriërs. Ook duizenden jonge buitenlandse strijders (waaronder Nederlanders) sloten zich aan bij gewapende strijdgroepen, waaronder IS. Experts hebben gewezen op de risico’s die verbonden zijn aan de preoccupatie in de media en politiek met IS, alsof deze organisatie hoofdverantwoordelijk zou zijn voor de grootschalige mensenrechtenschendingen. Hoewel het handelen van IS spectaculair schokkend is toont de analyse van de strijd in Syrië aan dat het merendeel van burgerslachtoffers te wijten is aan handelen van de Syrische overheid, en niet aan IS. Daarom bevinden zich onder vrijwel alle strijdende partijen mogelijk daders van internationale misdrijven (te weten: genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven, foltering, gedwongen verdwijning en/of agressie). Om die reden is het belangrijk om het massageweld in Irak, Syrië en van IS sinds 2003 in zijn totaliteit te bezien.
- III. Voor zowel Irak als Syrië geldt dat naar schatting 300 Nederlanders naar deze landen zijn vertrokken om deel te nemen aan de (al dan niet gewapende) activiteiten van IS of andere gewapende organisaties.¹ Echter: De beperkende vraagstelling naar IS-genocide, namelijk gericht op één specifieke organisatie (IS) gedurende één beperkte periode (2014-heden) in één beperkt geografisch gebied (het kalifaat) en op één van de zes internationale misdrijven (genocide), laat een potentieel aanzienlijk scala aan massageweld en mogelijke internationale misdrijven buiten vervolging en daarmee onbestraft. Dit zou pleiten voor een bredere vraagstelling, gericht op de situatie in Irak en Syrië en van IS, die betrekking heeft op zowel de gewelddaden van IS’ers, IS’ers die zich vervolgens bij een andere organisatie hebben aangesloten, leden van andere gewapende groeperingen in de regio, buitenlandse strijders, combattanten van het Iraakse en/of Syrische leger, alsmede buitenlandse mogendheden die zich hebben gemengd in Irak en Syrië sinds 2003. Daarbij doemt uiteraard de vraag op hoe de internationale rechtsmacht hierin zou voorzien en wat de rol van de Nederlandse justitie kan zijn.

De rechtsmacht: internationaal

- IV. De mogelijkheden om met gebruikmaking van het strafrechtelijk instrumentarium van *transitional justice* met de complexe situatie in Irak en Syrië en van IS af te rekenen zijn beperkt. De processen in Irak en in de Koerdische gebieden voldoen niet aan internationale normen. Verder lijkt vanwege de ernstig beperkte rechtsmacht thans geen rol weggelegd voor het Internationaal Strafhof (“ICC”). Ook is inmiddels gesteld dat de mogelijkheden van een speciaal of buitengewoon – internationaal, regionaal,

¹ Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), *Jaarverslag 2018*, p. 15.

Europees dan wel in enig andere hybride vorm – tribunaal “zonder instemming van Irak en Syrië en zonder mandaat van de VN Veiligheidsraad, belangrijke beperkingen zullen ondervinden in het streven naar een effectieve en legitieme berechting van leden van ISIS.”² Ook het aanwijzen van een Europese officier van justitie met de opdracht deze zaken te vervolgen lijkt onpraktisch. Hetzelfde geldt voor een eventuele constructie zoals in het geval van MH17, met een Joint Investigation Team (“JIT”). Bij afwezigheid van een directe internationale strafrechtelijke respons hebben de Verenigde Naties in Irak het *United Nations Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da’esh/ISIL* (“UNITAD”) en in Syrië het *International, Impartial and Independent Mechanism to Assist in the Investigation and Prosecution of Persons Responsible for the Most Serious Crimes under International Law Committed in the Syrian Arab Republic since March 2011* (“IIIM”) en de *Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic* (“IICIS”) opgericht en geactiveerd. Deze richten zich vooral op bewijsvergaring, bewijsbewaring en het faciliteren van nationale strafrechtelijke onderzoeken. UNITAD is pas sinds maart 2019 operationeel in Irak en lijkt net als het IIIM (nog) geen toegang te hebben tot Syrië. Vooralsnog lijkt voor Europa in de eerste plaats de optie te bestaan van vervolging door afzonderlijke staten op grond van het beginsel van universele jurisdictie (*universal jurisdiction*). Dit geldt ook voor Nederland.

De rechtsmacht: Nederland

- V. Nederland is verdragspartij bij alle internationale conventies en verdragen met betrekking tot het internationaal strafrecht en het internationaal humanitair recht. In combinatie met de WOS, WIM, WOO geeft dat Nederland een vorm van universele rechtsmacht, die tegelijkertijd zeer breed en vrij beperkt is. Er is een juridisch kader dat het mogelijk maakt om verdachten en medeplichtigen van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven, gedwongen verdwijning, foltering en agressie op te sporen, te vervolgen en te berechten. Opsporing, vervolging en berechting kunnen plaatsvinden ongeacht de nationaliteit van de verdachte of waar deze misdrijven hebben plaatsgevonden. Wel is de rechtsmacht beperkt van toepassing, namelijk op:
1. Nederlanders die buiten het Koninkrijk der Nederlanden (inclusief Bonaire, St. Eustatius en Saba) een internationaal misdrijf begaan;
 2. personen die buiten het Koninkrijk der Nederlanden (inclusief Bonaire, St. Eustatius en Saba) een dergelijk misdrijf tegen een Nederlander begaan;
 3. personen die buiten het Koninkrijk der Nederlanden (inclusief Bonaire, St. Eustatius en Saba) een dergelijk misdrijf hebben begaan en zich in het Koninkrijk der Nederlanden bevinden.
- VI. De verdere beperkingen in de rechtsmacht zijn *temporeel* (zoals de universele rechtsmacht inzake genocide vanaf 1970, foltering vanaf 1989, misdrijven tegen de menselijkheid vanaf 2003, gedwongen verdwijning vanaf 2011 en agressie vanaf 2018). De belangrijkste voorwaarden om in Nederland verdachten van (medeplichtigheid aan) internationale misdrijven te kunnen vervolgen zijn dat de verdachte zich op Nederlands grondgebied bevindt of dat de verdachte of het slachtoffer de Nederlandse nationaliteit heeft. Hoewel Nederland structureel contact onderhoudt met vergelijkbare buitenlandse *war crime units*, is Nederland qua capaciteit, omvang en rechtsmacht geen koploper in Europa. Niettemin zijn en blijven de gespecialiseerde IM-teams bij het Openbaar Ministerie en de politie (Cluster Internationale Misdrijven bij het Landelijk Parket (“LP-CIM”) en het Team Internationale Misdrijven

² Advies Internationaal Tribunaal ISIS, opgesteld door extern volkenrechtelijk adviseur, 22 juli 2019, p. 15.

van de Dienst Landelijke Recherche (“TIM-DLR”) onverminderd alert en actief, ook in het kader van de situatie in Irak en Syrië en van IS, alsmede andere brandhaarden in de wereld (zoals de mogelijk genocidale situatie in Myanmar).

Vervolg: de stand van zaken

- VII. Sinds 2003 heeft Nederland ervaring opgedaan in de opsporing, vervolging en berechting van internationale misdrijven en expertise ontwikkeld over de conflicten in Afghanistan (eind jaren 1970) en Rwanda (1990-1994), aangezien nogal wat verdachten uit die situaties zich in Nederland bevonden. De specifieke situatie in Irak, Syrië en van IS betreft een relatief nieuwe situatie waarover thans – ofschoon nog in beperkte mate (met één Arabischsprekende Midden-Oosten expert bij het TIM-DLR) - expertise wordt opgebouwd. Uit recente ervaring bij *ad hoc* internationale straftribunalen (voornamelijk UNICTY en UNICTR) blijkt echter dat holistische en multidisciplinaire expertiseontwikkeling over een specifieke situatie aanzienlijke middelen, tijd en energie vergt, maar tegelijkertijd essentieel is voor de kwaliteit van opsporing, vervolging en berechting van internationale misdrijven.
- VIII. In totaal heeft de Nederlandse rechter sinds 2003 tien IM-gerelateerde strafzaken behandeld met 15 verdachten (waarvan één onder de WIM). Deze tien zaken zijn het resultaat van opsporing en vervolging door de gespecialiseerde LP-CIM en TIM-DLR. Thans bestaat het kernteam LP-CIM uit twee gespecialiseerde officieren van justitie (“OvJ-IM”). Het TIM-DLR is een multidisciplinair en ervaren expertise-team, bestaande uit 24 politiemensen plus externe deskundigen. In Nederland nemen het LP-CIM en TIM-DLR deel aan de Taskforce Internationale Misdrijven (OM, Politie, IND, DT&V, AIRS en MvBZ) en de werkgroepen Rwanda en Actuele Conflicten. In EU-verband, via *Eurojust* en *Europol*, maken het LP-CIM en TIM-DLR deel uit van het *European Network for investigation and prosecution of genocide, crimes against humanity and war crimes* (“Genocide-Network”) en het *Analysis Project Core International Crimes* (“AP-CIC”). Verder wordt samenwerking gezocht met de gespecialiseerde politieteams en officieren inzake Migratiecriminaliteit en Mensenhandel en Contraterrorisme (“CTER”), buitenlandse IM-teams, internationale straftribunalen, het ICC, internationale onderzoekscommissies en private opsporingsorganisaties.
- IX. Uit dit onderzoek blijkt dat niet zozeer het vervolgen van internationale misdrijven de grootste uitdaging is, maar vooral het feitelijk onderzoeken van internationale misdrijven. De grootste complexiteit ligt in het inquisitoire, onafhankelijke en onpartijdige feitenonderzoek en de opsporing van IM-verdachten. Omdat de bewijslast voor internationale misdrijven (en in het bijzonder voor genocide) bijzonder hoog is, zijn het onderzoek en de bewijsvergaring inzake grootschalige misdrijven in vreemde - vaak niet-westerse - (post) conflictgebieden uiterst complex en politiek gevoelig. Vervolging is bovendien afhankelijk van opsporingskansen en een realistisch vooruitzicht op vervolging en berechting. Het IM-onderzoek is per definitie tijdrovend, kostbaar, uitdagend en bovendien afhankelijk van de beschikbare expertise, capaciteit, middelen, alsmede de vereiste samenwerking met buitenlandse overheden en instanties. Ook is het van belang erop te wijzen dat niet alle aangiften en politieonderzoeken leiden tot vervolging, aanhouding en strafzaken. Soms geeft het feitenonderzoek onvoldoende aanleiding tot verdere verdenking.
- X. Het onderzoek, de opsporing en de vervolging die volgden op het neerschieten van Vlucht MH17 – een gebeurtenis waarbij veel Nederlandse slachtoffers vielen – gelden als een courant voorbeeld van welke inzet van capaciteit en middelen er nodig is voor een onderzoek met een dergelijke reikwijdte. Met betrekking tot de situatie in Irak en Syrië en van IS, waarbij mogelijk veel Nederlandse IM-daders zijn betrokken, terwijl er in de vluchtelingenstroom naar Nederland zich potentieel ook IM-verdachten

bevinden, zijn alle hierboven beschreven uitdagingen onverminderd van toepassing. UNITAD in Irak biedt in die zin potentieel gunstige mogelijkheden als bewijzenbank en facilitator in IM-onderzoeken en vervolgingen. Nederland heeft echter (nog) geen formele samenwerkingsovereenkomst met UNITAD, noch is een Nederlandse afgevaardigde als onderzoeker, opsporingsbeambte, officier van justitie dan wel rechter-commissaris aldaar gedetacheerd.

XI. Samengevat zouden onder de huidige wetgeving (Wet Internationale Misdrijven) en infrastructuur ter uitvoering (Rechtbank Den Haag, Gerechtshof Den Haag, Openbaar Ministerie, opsporingsdiensten en de Taskforce Internationale Misdrijven) opsporing, vervolging en berechting geen problemen moeten vormen in de situatie in Irak en Syrië en van IS, waaronder, als die situatie zich voordoet, “IS-strijders” verdacht van (medeplichtigheid aan) genocide. De vraag is echter of in het kader van onderzoek en opsporing het OM en de politie voldoende voorzien zijn van capaciteit, middelen en expertise om de Nederlandse doelstelling te behalen om geen veilige haven te zijn en straffeloosheid voor internationale misdrijven tegen te gaan.

XII. **Het onderzoek leidt tot de volgende conclusies:**

- (a) In algemene zin lijkt gezien de ernstige aard van de gebeurtenissen in Irak en Syrië, en de rol van IS daarin, dat deze geweldssituatie onder de WIM valt. Er is sprake van mogelijke verbindingen met Nederlandse personen, situaties en belangen. Een cruciale vraag blijft of er personen met een IS-achtergrond in Nederland verblijven, en zo ja, hoeveel, en of zij betrokken zijn geweest bij (of lid zijn geweest van) een organisatie die mogelijk genocidale handelingen heeft verricht (of nog steeds verricht) met het doel een nationale, etnische, religieuze dan wel raciale groep, geheel of gedeeltelijk, als zodanig te vernietigen.
- (b) De vraag naar de toegevoegde waarde van een gespecialiseerde officier van justitie, die zich specifiek zou richten op de vervolging van IS-strijders voor genocide, roept complicaties en nieuwe vragen op. Het geoormerkt vervolgen van één specifieke categorie leden van één organisatie voor één misdrijf (aldus onder de voorgestelde taakomschrijving van een GOvJ-ISG) is dus, juridisch, politiek en praktisch gezien, in belangrijke mate beperkend. Mocht Nederland toch overgaan tot de benoeming van een GOvJ-ISG – dan wel een afgeleide vorm daarvan - dan rijst bovendien de vraag in welke hoedanigheid dat dan gebeurt, op grond van welk mandaat en met welke ondersteunende (onderzoeks-) middelen.
- (c) De gelimiteerde taakstelling van een “gespecialiseerde officier van justitie die zich specifiek zou richten op de vervolging van IS-strijders voor genocide” kan belangrijke beperkingen met zich meebrengen. Indien zou blijken dat zich in Nederland niet of nauwelijks van genocide verdachte IS-strijders bevinden dan is de toegevoegde juridische dan wel praktische waarde ervan gering en zal het idee achter deze functie mogelijk als symboolpolitiek worden beschouwd. Tegelijkertijd zou een breed scala aan internationale misdrijven – begaan door niet-IS-strijders - in Irak en Syrië geringere prioriteit krijgen.

Rapportage

Inleiding

1. De minister van Justitie en Veiligheid heeft het NIOD Instituut voor Oorlogs-, Holocaust- en Genocidestudies (NIOD-KNAW) verzocht een onderzoek te doen naar “de toegevoegde waarde van een gespecialiseerde officier van justitie die zich specifiek zou richten op de vervolging van IS-strijders voor genocide” (afgekort: GOvJ-ISG).³ In de rapportage heeft het NIOD tevens de eventuele voor- en nadelen van de benoeming van een dergelijke officier in kaart gebracht.
2. Het onderzoek is uitgevoerd tussen juni en augustus 2019. Naast raadpleging van primaire bronnen, literatuur en eerstehands proceswaarnemingen van internationale en Nederlandse strafzaken inzake internationale misdrijven, is de input verzocht van praktijkdeskundigen verbonden aan respectievelijk de Rechtbank Den Haag, het kabinet van de rechter-commissaris in Den Haag, het Landelijke Parket in Rotterdam, het Ressortsparket in Amsterdam, de Dienst Landelijke Recherche, UNITAD, het Syria Legal Network-NL, alsook verschillende experts.⁴ De rapportage is in drie delen gestructureerd. Deel I behandelt naast de situatie in Irak, Syrië en van IS sinds 2003, tevens de politieke en juridische reacties op het geweld in die situatie. Deel II bespreekt universele jurisdictie en de stand van zaken met betrekking tot de opsporing, vervolging en berechting van internationale misdrijven in Nederland. Tevens bevat deel II een overzicht van internationale en nationale jurisprudentie met betrekking tot het misdrijf genocide. Deel III bevat de conclusies. In de bijlage vindt u tenslotte een overzicht van de Nederlandse IM-zaken sinds 2003.
3. Hoewel er uiteenlopende kwalificaties bestaan van IS spreekt dit rapport van de organisatie, het fenomeen dan wel de entiteit “IS”: de verzamelterm voor de organisatie (dan wel een groep personen) die tevens bekend staat als *Al-Qaida in Iraq* (AQI), *Islamic State in Iraq* (ISI), *Islamic State in Iraq and al-Sham* (ISIS), *Islamic State in Iraq and the Levant* (ISIL) en *al-Dawla al-Islamiyya fi al-Iraq wal-Sham* (“Da’esh”).⁵ Verder wordt in de tekst gebruikgemaakt van de

³ Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid (27925 nr. 654; 5 juli 2019).

⁴ Anderson, Kjell, Assistant Professor, University of Manitoba (01/07/2019); Anoniem, (26/06/2019); Bruggen, Hester van, Liaison-Magistraat Italië, (voormalig OvJ-IM) (09/07/2019); Buisman, Caroline, Investigator, UNITAD (31/07/2019); Cillisen, Vincent, Teamleider, TIM-DLR (04/07/2019); Holá, Barbora, Senior Onderzoeker, Nederlands Studiecentrum voor Rechtshandhaving en Criminologie/ VU Amsterdam (02/08/2019); Hoven, Ed van, Landenspecialist, LP-CIM (02/07/2019); Koole, Magda, Rechter-Commissaris IM, kabinet van de rechter-commissaris Den Haag (03/07/2019); Nanninga, Pieter, Assistant Professor, Universiteit van Groningen (29/06/2019); Renckens, M.T., Senior Rechter, Rechtbank Den Haag (01/08/2019); Schrijver, Nico, Hoogleraar, Universiteit Leiden (05/07/2019); Rikkelman, Hope, Project Director, Syria Legal Network-NL/UvA (11/07/2019); Somers, Maaïke, Teamleider TIM-DLR (04/07/2019); Thabet, Hamed, Midden-Oosten Expert, TIM-DLR (04/07/2019); Üngör, Uğur Ümit, Universitair Hoofddocent/Onderzoeker, Universiteit Utrecht/NIOD-KNAW (25/06/2019); Veldhuis, Wieger, OvJ-IM, LP-CIM (02/07/2019); Vlaming, Frederiek de, Senior Onderzoeker/Coördinator, Universiteit van Amsterdam/Syria Legal Network-NL (11/07/2019); Vogelenzang, Nicole, OvJ-IM, LP-CIM (02/07/2019); Wijk, Joris van, Hoofddocent, VU Amsterdam (10/07/2019); Witteveen, Martin, Advocaat-Generaal, Ressortsparket Amsterdam (12/07/2019); Zeeland, Annemarie van, Juridisch Adviseur, LP-CIM (02/07/2019).

⁵ De term “Da’esh” wordt in de Arabische wereld vooral in denigrerende zin gebruikt.

⁶ Bij het fenomeen IS lijkt elke nieuwe naam te corresponderen met ontwikkelingen binnen het bestaan van de organisatie. Van belang is echter te onderstrepen dat IS als zodanig langer bestaat dan haar eigen naam en dat het als mondiale beweging, door middel van lokale franchises, trouwzveringen aan het kalifaat of anderzijds, verder reikt dan Irak en Syrië. Loretta Napoleoni, *The Islamist Phoenix: The Islamic State and the Redrawing of the Middle East* (New York: Seven Stories Press, 2015), p. 7.

algemene term “IS’er(s)” in plaats van “IS-strijder(s)”, “jihadist(en)” of “terrorist(en)”, wanneer het gaat om leden van of geaffilieerde personen met IS. De algehele context van gewelddadige grondfeiten wordt ook wel aangeduid als de *situatie in Irak, Syrië en van Islamitische Staat*, en Zuidwest-Azië als Midden-Oosten. Van onvertaalbare Engelstalige termen wordt de originele Engelstalige terminologie gebezigd. De paraplueterm internationale misdrijven omvat een zestal in de Nederlandse wet omschreven misdrijven: genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven, foltering, gedwongen verdwijning en agressie. Tenslotte: het NIOD-KNAW maakt geen juridische bevindingen en hanteert daarom een strikte scheiding tussen sociaalwetenschappelijke en juridische terminologie (bijvoorbeeld *genocidaal geweld* versus *genocide*). Het is namelijk aan de rechter om op basis van strafrechtelijk onderzoek vast te stellen of een bepaald handelen van een persoon of groep personen in de context van een bepaald feitencomplex als (internationaal) misdrijf gekwalificeerd kan worden.

Deel I: De situatie in Irak en Syrië en van Islamitische Staat (IS)

4. Hoewel IS menigeen heeft geschokt betreft het slechts één van de vele gewapende groeperingen die actief zijn (geweest) in de context van de gewelddadige conflicten in Irak en Syrië, en elders via *proxy-organisaties*. Irak kent een lange situatie van geweld en gewelddaden sinds 2003. Vanaf eind 2011 escaleerde het geweld in Syrië (tussen overheid, oppositie en zogenoemde jihadistische groepen) en ontstond een gewapend conflict met internationale inmenging en kreeg het steeds meer een sektarisch karakter. In deze conflicten ging het niet slechts om geweld door Irakezen tegen Irakezen en Syriërs tegen Syriërs. Ook duizenden jonge buitenlandse strijders (waaronder Nederlanders) sloten zich aan bij gewapende strijdgroepen, waaronder IS. Het is algemeen bekend dat tijdens deze conflicten door alle strijdende partijen systematische en grootschalige schendingen van de mensenrechten zijn begaan. Vooral de burgerbevolking was daarvan slachtoffer.
5. Voor zowel Irak als Syrië geldt de unieke situatie dat zo’n 300 Nederlanders naar deze landen vertrokken om deel te nemen aan de (al dan niet gewapende) activiteiten van IS of andere gewapende groepen. Het is dus goed mogelijk dat sommigen van hen betrokken zijn geweest bij internationale misdrijven. Experts hebben echter gewezen op de risico’s die verbonden zijn aan de preoccupatie van IS - in de westerse media en politiek - alsof IS hoofdverantwoordelijk zou zijn voor de grootschalige mensenrechtenschendingen in Irak en Syrië. Hoewel het handelen van IS spectaculair schokkend is toont onderzoek aan dat in bijvoorbeeld Syrië het overgrote merendeel van burgerslachtoffers te wijten is aan handelen van de Syrische overheid, en niet aan IS.⁷ Daarom is het zinvol om het massageweld dat zich heeft afgespeeld in Irak en Syrië in zijn totaliteit en proportionaliteit te bezien. De preoccupatie met en de begrensde focus op één specifieke organisatie (IS), gedurende één periode (2013-heden), in één geografisch gebied (het kalifaat) en voor slechts één der internationale misdrijven (genocide) laat een breed scala aan mogelijke internationale misdrijven ongemoeid en potentieel straffeloos. De bredere focus op “de situatie in Irak, Syrië en van Islamitische Staat” omvat zowel de vermeende internationale misdrijven van IS’ers, voormalige IS’ers die zich bij een andere organisatie hebben aangesloten (of *vice versa*) én buitenlandse strijders en combattanten van andere organisaties en staten.

⁷ Uğur Ümit Üngör, ‘Memo prepared for the hearing on genocide’, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 12 juni 2017, p. 2.

Islamitische Staat (IS)

6. Gezien de onderhavige vraagstelling op Islamitische Staat gefocust is, is een nadere bestudering van deze organisatie op zijn plaats.⁸ Historisch gezien is veel en langdurig geweld in het Midden-Oosten te herleiden tot de verdeling van Zuidwest-Azië in invloedssferen door de vroegere koloniale mogendheden na de Eerste Wereldoorlog. Eén van de doelstellingen van IS en andere organisaties was de geografische, demografische en sociaal-politieke consequenties van het *Sykes-Picotverdrag* (1916) teniet te doen. Een cruciaal onderdeel daarvan was het opheffen van de grens tussen Irak en Syrië. Antikolonialisme, anti imperialisme en ander gevoeld historisch onrecht spelen een significante rol in de ideologie van IS. Recentelijk valt de oorsprong van IS direct samen met de gewapende inval van de Verenigde Staten en *Coalition Forces* in Irak in 2003. In Irak leidde deze buitenlandse militaire interventie tot bezetting en ontmanteling van de Iraakse staat en de machtsoverdracht van soennitische naar sjiietische Irakezen. Ook leidde de Irak-oorlog tot gewelddadig verzet van Ba'athistisch, nationalistisch en religieus georiënteerde organisaties. Op de achtergrond laaide een oud sektarisch conflict tussen soennieten en sjiieten op. Uiteindelijk raakte Irak verzeild in een burgeroorlog. De burgeroorlog in Syrië bood voorts een springplank voor Iraakse en andere buitenlandse strijders om hun invloedssfeer uit te breiden en een kalifaat te verwezenlijken. Tenslotte kan de opkomst en aantrekkingskracht van IS niet los worden gezien van de mondiale context van het zogenoemde gewelddadig jihadisme, de internationale *war on terror* en sociale, economische en politieke spanningen in het westen.

7. IS was een gewapende militaire, politieke en religieuze organisatie die zich wist te ontwikkelen tot een “proto-staat”. Hoewel ze pas in 2014 wereldbekendheid verwierf liggen de wortels van IS in 1999. Oorspronkelijk was IS een Iraakse vertakking (*franchise*) van *Al-Qaida*. Drie personen vormen de bloedlijn van IS. De Jordaniër Abu Musab al-Zarqawi leidde sinds 1999 *Jama'at al Tawhid wal Jihad (Group of Unity and Jihad)* en stond in beginsel een regionale strijd tegen Jordanië en vóór een islamitische staat voor. De Saudiër Osama Bin Laden, wijlen leider van *Al-Qaida*, erkende in 2004 al-Zarqawi als leider van *Al-Qaida in Iraq* (“AQI”). Al-Zarqawi's AQI vocht tegen coalitie-strijders én tegen sjiieten. Na in 2006 kortstondig als *Majlis al Shura al-Mujahideen (Council of the Assembly of the Fighters)* te hebben geopereerd, nam al-Zarqawi's groep de naam *Islamic State in Iraq* (“ISI”) aan. Na zijn dood datzelfde jaar volgde er een interregnum totdat Ibrahim Awwad Ibrahim Ali al-Badri al-Samarrai (beter bekend als Abu Bakr al-Baghdadi) in 2010 het roer overnam. In de tussentijd, vanaf 2007, trok de organisatie talloze buitenlandse strijders uit voornamelijk de niet-westerse wereld aan. Al-Baghdadi keerde zich af van

⁸ Deze verhandeling is gebaseerd op interviews met vier experts en raadpleging van de volgende literatuur: Human Rights Watch (HRW), *You Can See their Blood* (HRW: New York, 11 oktober 2013); “How a Secrative Branch of ISIS Built a Global Network of Killers,” *The New York Times*, 3 augustus 2016; Amnesty International (AI), *Rule of Fear: ISIS Abuses in Detention in Northern Syria* (AI: 19 december 2013); Daniel Byman, *Al Qaeda, The Islamic State and the Global Islamic Movement: What Everyone Needs to Know* (New York: Oxford University Press, 2015); Anthony Celso, *The Islamic State. A Comparative History of Jihadist Warfare* (Lanham: Lexington Books, 2018); Patrick Cockburn, *The Rise of the Islamic State: ISIS and the New Sunni Revolution* (New York: Verso, 2014); William McCants, *The ISIS Apocalypse: History, Strategy and Doomsday Vision of the Islamic State* (New York: St. Martin's Press, 2015); Mohammad-Mahmoud Ould Mohamedou, *A Theory of ISIS. Political Violence and the Transformation of the Global Order* (Northampton: Pluto Press, 2018); Loretta Napoleoni, *The Islamist Phoenix: The Islamic State and the Redrawing of the Middle East* (New York: Seven Stories Press, 2015); Michael Weiss & Hassan Hassan, *ISIS: Inside the Army of Terror* (London: Simon & Schuster, 2015); Jessica Stern & J. M. Berger, *ISIS: The State of Terror* (New York: Ecco/ HarperCollins Publishers, 2015); European Institute of Peace (EIP), *The Islamic State in East Africa* (EIP, September 2018); International Crisis Group (ICG), ‘Facing the Challenge of the Islamic State in West Africa Province’, *Africa Report*, 273 (ICG: 16 mei 2019).

Al-Qaida en richtte zich wederom tegen sjiïeten Irak. Toen in 2011 de burgeroorlog in Syrië uitbrak zag al-Baghdadi kans om met ISI militair te groeien en territorium te verkrijgen. Dit leidde in 2013 tot de oprichting van Islamitische Staat in Irak en de Levant/al-Sham (“ISIS/L”). Deze oprichting luidde verder het conflict in tussen ISIL/ISIS en het voorheen aan ISIS/L-verwante *Jabhat al-Nusra* (“JN”) in Syrië. In juni 2014 riep al-Baghdadi het kalifaat uit en werd ISIS/L omgedoopt tot “IS”.

8. IS, die een onafhankelijk thuis wilde bieden aan alle soennitische moslims in de wereld, werkte al sinds 2006 aan een plan ter staatsinrichting van een kalifaat. Er werd een ondergrondse organisatie (“papieren staat”) ontwikkeld totdat de organisatie vanaf 2011 territorium begon te controleren. Uiteindelijk wist IS zich te ontwikkelen tot “proto-staat”.⁹ In politiek opzicht was er een hiërarchische bestuursstructuur. Aan het hoofd stond de kalief – en *commander in chief* – al-Baghdadi, met daar direct onder een ondergeschikte en een woordvoerder. Daaronder waren er ministeries (zoals landbouw, defensie, onderwijs, infrastructuur, financiën, veiligheid, en informatie). Gouverneurs maakten de dienst uit in “provincies” in Irak, Syrië en daarbuiten (Libië, Nigeria, Afghanistan, Jemen, Somalië, de Kaukasus en de Sinai). Zij delegerden uitvoerende bestuurstaken aan de lokale besturen en ambtenaren. Ook zette IS een justitieel apparaat op volgens de shariawetgeving. Terwijl de politie toezag op ordehandhaving en naleving waren er tal van rechtbanken die rechtspraken. De militaire tak van IS werd hoofdzakelijk geleid door soennitische Iraakse officieren uit het voormalige leger van Saddam Hoessein en oudgedienden uit AQ in Afghanistan. Het leger bestond voornamelijk uit strijders uit de Arabische en westerse wereld en uit nationale bataljons geleid door commandanten. Het economische model van IS was hoofdzakelijk gebaseerd op het innen van belastingen, de inbeslagname van goederen en banken en steun van buitenlandse financiers. Ook verkocht IS olie, gas, artefacten en mensen.

9. Ofschoon IS werd gekenmerkt door een gewelddadige angstcultuur handhaafde zij wel degelijk wetten en regels. In die zin werd het kalifaat van IS vaak ervaren als zijnde een “rechtstaat” – dat wil zeggen gebaseerd op strikte shariawetgeving en handhaving. De utopie en kortstondige realisatie van de Islamitische Staat trok dan ook vele soennitische moslims aan. Vanaf 2013 veranderde IS in een transnationaal fenomeen met jonge volgelingen over de hele wereld.¹⁰ Geen andere moderne gewapende organisatie wist zich zo snel te ontwikkelen van lokale guerrilla-achtige beweging tot internationale salafistische heilstaat. Het succes van de snelle opkomst was een mengelmoes van organisatiekunde, externe financiering en zelf-*branding*. Via moderne propaganda en sociale media¹¹ wist IS in vele talen de boodschap te verkondigen dat zij het beloofde land zou stichten - naar het voorbeeld van een geromantiseerd glorieus verleden.¹² In werkelijkheid mondde deze transnationale ideologie, die zoveel strijders en potentiële inwoners had aangetrokken, uit in een autoritair theocratisch regime. IS werd uiteindelijk grotendeels verslagen en teruggedrongen. Vanaf 2015 riep IS tegelijkertijd op aanslagen te plegen in het westen. Thans voert de organisatie

⁹ Cole Bunzel, *From Paper State to Caliphate: The Ideology of Islamic State*, *Analysis Paper*, No. 19 (The Brookings Project on U.S. Relations with the Islamic World: maart 2015).

¹⁰ Zie in het bijzonder: Olivier Roy, *Jihad and Death. The Global Appeal of Islamic State* (New York: Oxford University Press, 2017).

¹¹ Robert J. Bunker & Pamela Ligouri Bunker, *Radical Islamist English-Language Online Magazine: Research Guide, Strategic Insights, and Policy Response* (Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, 2018): Sunday O. Ogunlana, ‘Halting Boko Haram/ Islamic State’s West Africa Province Propaganda in Cyberspace with Cybersecurity Technologies’, *Journal of Strategic Security* 12(1) (2019), pp. 72-106.

¹² Pieter Nanninga, *Branding a Caliphate in Decline: The Islamic State’s Video Output (2015-2018)*, *ICCT Research Paper* (International Centre for Counter-Terrorism – The Hague: april 2019).

wederom guerrilla-achtige aanvallen uit in Irak en Syrië¹³ en blijft het ook elders actief via verschillende subgroepen (bijvoorbeeld “Islamic State in West Africa”, “ISWA”).¹⁴

IS-geweld in Irak, Syrië en elders

10. De middelen om de ideologie van een Islamitische Staat te verwezenlijken waren een sektarische veroveringsoorlog en religieus-etnische zuivering. De extreme geweldpleging van IS kan worden omschreven als massageweld, politiek geweld, terroristisch geweld en sektarisch geweld. Het IS-geweld laat zich het best in twee perioden indelen en kan als volgt worden ontleed.¹⁵ Tussen 2003 en 2013 kenmerkte IS zich vooral door bomaanslagen, zelfmoordaanslagen, (massa)executies, liquidaties en *hit-and-run*-acties tegen politieke-, militaire- en burgerdoelen. Vanaf 2013 was er geweld dat IS als proto-staat pleegde. **Ten eerste** was er de voortzetting en uitbreiding naar het buitenland (vooral in het Midden-Oosten en Afrika, maar ook in het westen) van aanslagen en executies uit naam van IS of door IS opgeëist of goedgekeurd. **Ten tweede** voerde het IS-leger een agressieve veroveringsoorlog uit om gebieden en hun bevolking met geweld en angst te onderwerpen. Niet zelden maakte IS daarbij gebruik van kindsoldaten. Mensen werden belegerd en uit hun dorpen verdreven. Huizen en openbare gebouwen werden bezet, onteigend of vernietigd. **Ten derde** gingen veroveringen gepaard met (massa-) executies van krijgsgevangenen, externe en interne opposanten, burgers en westerlingen. Exemplarische geweldmiddelen waren onthoofdingen en kidnappings. **Ten vierde** werden mensen gediscrimineerd, vervolgd en gesegregeerd vanwege hun politieke- (anti-IS), religieuze-, etnische- of genderidentiteit. Niet-salafistische soennieten werden drie keuzes voorgelegd: bekering, speciale belastingen betalen of vertrekken. Sommige groepen moesten zich gedwongen bekeren, of werden, **ten vijfde**, gedood of als slaaf verkocht. IS schokte de overwonnen – en haar eigen - bevolking met publieke massadoding van burgers. **Ten zesde** werden mensen onderworpen aan stelselmatige dehumanisering en brutalisering: lijfeigenschap en fysiek, seksueel en mentaal misbruik trokken diepe sporen. Notoir was een verkrachtingscampagne die IS-strijders van gratis seks voorzag en de getroffen meisjes en vrouwen en hun gemeenschappen traumatiseerde en bovendien in de voortzetting van hun groepsidentiteit bedreigde. **Ten zevende**, als gevolg van handhaving van religieuze wetgeving, leefregels en gebruiken, ondergingen mensen bij wetsovertredingen vergaande vrijheids-, lijf- en doodstraffen. **Ten achtste** was er geweld tegen erfgoed. De beeldenstroom van IS leidde tot de vernietiging dan wel verkoop van culturele, historische en religieuze monumenten, gebouwen en geschriften.¹⁶ **Ten negende** was er militair geweld ter verdediging van het kalifaat. **Tenslotte**: veel van bovenstaande gewelddaden vonden bewust in het openbaar plaats, op publieke locaties. Vaak werden video's hiervan op het internet geplaatst en verspreid.

¹³ Eric Schmitt, Alissa J. Rubin and Thomas Gibbons-Neff, 'After losing its territory, ISIS gains new power', *The New York Times* (21 augustus), pp. 1; 4.

¹⁴ Jared Szuba, 'US signals shift to Africa in counter-ISIS Coalition campaign', *The Defense Post*, 1 augustus 2019; Jacob Zenn, "Boko Haram, the Islamic State and the Archipelago Strategy", *Terrorism Monitor* 11(24) (2015), pp. 23–26.

¹⁵ Zie ook: OHCHR, *Report of the Office of the United Nations High Commission for Human Rights on the human rights situation in Iraq in the light of abuses committed by the so-called Islamic State in Iraq and the Levant and associated groups* (A/HRC/28/18; 13 maart 2015).

¹⁶ US House of Representatives, 'Preventing Cultural Genocide: Countering and Plunder and Sale of Priceless Cultural Antiquities by ISIS. Hearing Before the Task Force to Investigate Terrorism Financing of the Committed on Financial Services', 19 april 2016.

11. Het geweld van IS is ook wel aangeduid als *genocidaal geweld* (dat wil zeggen **geweld dat lijkt op het feitencomplex, het proces en het oogmerk van genocide**¹⁷). Weinigen in het door IS beheerste en aangevallen gebied konden de gewelddadige dans van IS ontspringen. Onder de slachtoffergroepen bevinden zich zowel niet-soennieten als soennieten. IS richtte haar gewelddaden in Irak en Syrië onder andere tegen specifieke categorieën burgers (zoals atheïsten, humanisten, sjiitische moslims, Alevieten, christenen, Turkmenen, Druzen, Shabakken, Yezidi's, Assyriërs, Chaldeeërs, Kakai's, Sabiërs, Koerden en zogenoemde "LGBT+'ers"). Daarbovenop komen de talrijke slachtoffergroepen van direct en indirect IS-geweld buiten Irak en Syrië (bijvoorbeeld Ethiopische kopten in Libië). IS'ers discrimineerden, vernederden, vervolgden, verdreven, verkrachtten, maakten tot slaaf en vermoordden burgers om wie zij waren (ergo: niet-salafistische soennieten). Over het algemeen lijkt het *genocidale geweld* vooral gericht tegen etnisch-religieuze groepen. IS is als "een fanatieke jonge generatie die door een slepende oorlog is ontheemd en gebrutaliseerd, die eens en voor altijd wil afrekenen met corrupte politiek, westerse inmenging en alle mogelijke menselijke gebreken en die een maakbaarheidsideaal najaagt" ook wel vergeleken met de *genocidale Rode Khmer*.¹⁸ Anderzijds is gesteld dat IS *genocidale oorlogsvoering* gebruikte als strategische tactiek om in veroverde gebieden de overhand te krijgen.¹⁹ Massamoorden, verkrachtingen en plunderingen door oprukkende, veroverende en overwinnende legers zoals IS op inheemse weerloze bevolkingsgroepen worden ook wel omschreven als een "razernij van de overwinnaars".²⁰ Tenslotte wordt in het licht van het iconoclasme van IS ook wel gesproken van *culturele genocide*.²¹ Vooralsnog is de wetenschappelijke en juridische literatuur over het IS genocide-vraagstuk zeer beperkt, preliminair of zelfs sensationeel. Vaak wordt gerefereerd aan het lot van de Yezidi's,²² maar er is thans nog geen kwalitatieve en empirische studie over dit onderwerp beschikbaar.²³ Nog schaarser zijn studies over *genocidaal* IS-geweld tegen andere groepen, zoals sjiieten.²⁴ Het hanteren van het begrip genocide bij het labelen van IS-geweld vereist nadere beschouwingen.

Reacties op IS-geweld: de beschuldiging van genocide

12. Er is in het algemeen geschokt gereageerd op IS-geweld. Hoewel uit gerechtelijke beslissingen nog moet blijken of er daadwerkelijk genocide is gepleegd, en dat individuen daarvoor verantwoordelijk

¹⁷ Zie ook het expert-rapport "On the Aetiology and Genesis of Genocides and other Mass Crimes Targeting Specific Groups" van Ton Zwaan: UNICTY, *The Prosecutor v. Slobodan Milošević: Prosecution Submission of Expert Statement Pursuant to Rule 94bis* (IT-02-54-T; 3 december 2003), addendum.

¹⁸ Uğur Ümit Üngör, 'IS: bedreven in massamoord, slecht in oorlog', NRC Handelsblad, 21 november 2014.

¹⁹ Loretta Napoleoni, *The Islamist Phoenix: The Islamic State and the Redrawing of the Middle East* (Seven Stories Press, 2015), p. 92.

²⁰ Abram de Swaan, *Compartimenten van vernietiging. Over genocidale regimes en hun daders* (Amsterdam, 2014), pp. 145-152.

²¹ Zie: Russell D. Howard, Marc D. Elliott & Jonathan R. Prohov, *IS and Cultural Genocide: Antiquities Trafficking in the Terrorist State* (MacDill Air Force Base, Florida: Joint Special Operations University Press, 2016); Turku, Helga, *The Destruction of Cultural Property as a Weapon of War. ISIS in Syria and Iraq* (Cham: Palgrave Macmillan, 2018).

²² Zie: Nadia Murad, *Ik zal de laatste zijn: mijn strijd tegen de Islamitische Staat* (Anthos, 2017); Hawre Hasan Hama, Framing the fall of Sinjar: Kurdish media's coverage of the Yazidi genocide, *Middle Eastern studies*, 55 (5) (2019), pp. 798-812; Beth Van Schaack, 'The Iraq Investigative Team and Prospects for Justice for the Yazidi Genocide', *Journal of International Criminal Justice*, 16 (1) (2018), pp. 113-139; Desbois, Patrick, *The Terrorist Factory: ISIS, the Yazidi genocide, and exporting terror* (Arcade Publishing 2018); Tom Holland, 'Iraq's forgotten genocide How Isis targeted the Yazidis', *The spectator*; 9859 (2017), p. 13.

²³ Fazil Moradi & Kjell Anderson, 'The Islamic State's Êzîdî Genocide in Iraq: The Sinjâr Operations'. *Genocide Studies International*, 10(2) (2016), pp. 121-138.

²⁴ Emily Hawley, 'ISIS Crimes Against the Shia: The Islamic State's Genocide Against Shia Muslims', *Genocide Studies International* 11(2) (Fall 2017), pp. 160-181.

zijn, hebben in reactie op IS-geweld sommige activistische wetenschappers²⁵ en politici opgeroepen de gewelddaden van IS *prima facie* als genocide te erkennen. Waar de wetenschappelijke literatuur vooralsnog voorzichtig is, is de politiek minder terughoudend met het gebruik van het woord genocide. Inmiddels hebben de Amerikaanse en Canadese overheden (en ook het Vaticaan), het Amerikaanse Congres, het Europese parlement en nationale parlementen (waaronder Oostenrijk, Frankrijk, Litouwen, het Verenigd Koninkrijk, Canada, Armenië, Schotland en Australië) resoluties aangenomen waarin het IS-geweld tegen verschillende religieuze en etnische groepen wordt bestempeld als genocide (vaak in samenspraak met misdrijven tegen de menselijkheid dan wel *atrocitiy crimes*). Deze politieke stellingnames reflecteren de oproep van slachtoffers en hun organisaties en de rapporten van mensenrechtenorganisaties en VN-instanties. In 2014 veroordeelde het *UN Office of the Special Advisor on Genocide Prevention* (“OSAPG”) al het IS-geweld tegen Yezidi’s, christenen en Shabakken.²⁶ De OSAPG was en blijft echter terughoudend met gebruik van het label genocide op de context van IS. Het Bureau van de Aanklager van het ICC (“ICC-OTP”) verwees in 2015 ook voorzichtig naar “vermeende genocide”.²⁷ Bepalend voor de genocidekwalificering is het onderzoeksrapport van de *Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic* (“IICIS”).²⁸ Deze vierledige onderzoekscommissie stelde in 2016, *prima facie*, dat IS genocide (tegen Yezidi’s) en misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven pleegde. In haar andere rapporten heeft de IICIS, net als buitenlandse overheden en internationale organisaties, het massageweld in Syrië sinds 2011 verder stelselmatig ingekaderd in de bredere terminologie van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven. Ook in Nederland is IS door politici, pressiegroepen en media in verband gebracht met genocide. In december 2017 stelde het Kabinet dat het van oordeel was “dat voldoende feiten zijn vastgesteld om te oordelen dat IS zich hoogstwaarschijnlijk schuldig heeft gemaakt aan genocide en misdrijven tegen de menselijkheid: de verplichtingen uit het Genocideverdrag zijn in deze casus van toepassing.”²⁹ Een dergelijke politieke veroordeling van grootschalig geweld en daarbij de *prima facie* juridische kwalificering kan een noodzakelijke voorwaarde (zogenaamde inspanningsverplichting) zijn in beleid ter preventie en interventie, maar ook om juridische vervolgstappen te kunnen ondernemen zoals berechting en bestraffing van daders.³⁰

Transitional justice: berechting en documentatie

13. Hoe af te rekenen met de grootschalige mensenrechtenschendingen in Irak en Syrië en van IS.³¹ Uit de literatuur blijkt dat er geen perfecte generieke reactie op massageweld bestaat. In het beste geval is er een mix van strategieën om met massageweld om te gaan. De meest extreme vormen daarvan zijn vergeten, ontkennen en amnestie. Aan de andere kant zijn uitleggen, zuiveren, berechten en

²⁵ IAGS, ‘[An Appeal to the United States Congress from Genocide Scholars](#)’, zonder datum.

²⁶ OSAPG, [Press Release](#), 12 augustus 2014; OSAPG, [Press Release](#), 18 juni 2014.

²⁷ ICC, ‘[Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, on the alleged crimes committed by ISIS](#)’, 8 april 2015.

²⁸ Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic. “*They came to destroy*”: *ISIS Crimes Against the Yazidis* ([A/HRC/32/CRP.2](#); 15 juni 2016).

²⁹ [Kabinetsreactie op het gezamenlijk advies van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken \(CAVV\) en de Extern Volkenrechtelijk Adviseur \(EVA\) over het gebruik van de term 'genocide' door politici](#), 22 december 2017.

³⁰ Zie: [Verslag van een rondetafelgesprek, gehouden op 12 juni 2017, over CAVV/EVA-advies over gebruik door politici van de term genocide](#), 23 juni 2017.

³¹ Zie in algemene zin: Jacob Eriksson & Ahmed Khaleel (eds.), *Iraq After ISIS. The Challenges of Post-War Recovery* (Cham: Palgrave Macmillan, 2019).

herstellen gangbare opties.³² Deze strategieën zijn onderdeel van het zogenoemde *transitional justice* concept (“TJ”).³³ De berechting en bestraffing van daders en documentatie van gruweldaden³⁴ spelen daarin een belangrijke rol. Dat geldt ook voor de situatie in Irak en Syrië en de rol van IS daarin.

Rechtszaken in Irak en de Koerdische gebieden

14. In Syrië gebeurt aan strafrechtelijk onderzoek niets anders dan documentatie (zie hieronder) en er is tot op heden volop sprake van straffeloosheid. In Irak is dat anders. Irak heeft al eens eerder een tribunaal (het door de Verenigde Staten gesteunde *Iraqi High Tribunal*, “IHT”) gehad dat enkele topfiguren uit het regime van Saddam Hoessein berechtte. Maar in de context van gecontinueerd geweld maakte dit tribunaal maar weinig indruk. Nu zijn er opnieuw processen in Irak en ook in de Koerdische gebieden. Strijdkrachten van het Iraakse leger en de *Kurdistan Regional Government* (“KRG”) hebben gedurende en na hun strijd tegen IS duizenden vermeende IS’ers - waaronder vele kinderen - gevangengezet in gevangenissen en kampen.³⁵ *Human Rights Watch* (“HRW”) en internationale journalisten die de processen hebben bijgewoond hebben veel kritiek geleverd op de rechtspraak van de Iraakse en KRG-rechtbanken.³⁶ Het is volgens hen vaak moeilijk vast te stellen wie de opgepakte personen zijn en of zij daadwerkelijk iets te maken hebben gehad met IS of dat ze überhaupt misdrijven hebben begaan. In de overvolle gevangenissen krijgen IS’ers vaak niet dezelfde rechten als Iraakse burgers. Ook is er nauwelijks een coherente nationale strategie om IS’ers voor het gerecht te brengen. Zo wordt de Iraakse amnestiewetgeving voor mensen die gedwongen IS-lid waren of geen misdrijven hebben gepleegd nauwelijks door rechters toegepast en worden soms minderjarige ex-kindsoldaten berecht. De onderzoeken en vervolgingen zijn veelal lukraak. De autoriteiten van Irak en KRG zetten vooral hun contraterrorisme-rechtbanken en contraterrorisme-wetgeving in om IS’ers in sneltreintempo (soms 10 minuten) te berechten.³⁷ Ook wordt er geen onderscheid gemaakt tussen ernstige misdrijven en bijvoorbeeld getrouwd zijn met een IS-strijder, zieken verzorgen in IS-ziekenhuizen of vis verkopen aan IS-strijders. De verdachten hebben bovendien nauwelijks verdedigingsrechten en in veel gevallen volgt een levenslange celstraf of de doodstraf. Tenslotte bieden de rechtbanken geen toegang tot slachtoffers om de processen bij te wonen, op te treden als getuige of vragen aan de verdachte te stellen. Deze praktijk heeft in Irak of de Koerdische gebieden nog niet geleid tot processen vanwege internationale misdrijven (waaronder genocide).

³² Antoon De Baets, ‘Na de genocide: Waarheidsstrategieën van rechters en historici’, *Tijdschrift voor Geschiedenis*, Vol. 116, Nr. 2 (2003), pp. 212-230.

³³ Hoewel er verscheidene wetenschappelijke, officiële en non-gouvernementele definities en omschrijvingen bestaan van “TJ”, draait het vaak om (1) het zoeken naar waarheid, (2) een zekere mate van gerechtigheid bewerkstelligen, (3) het met elkaar verzoenen van slachtoffers en daders en (4) herstel, wederopbouw en re-integratie.

³⁴ Zoals wordt gedaan door het NIOD in het geval van Syrië: NIOD, ‘[Verzamelen van Syrische getuigenissen om oorlogsgeweld in kaart te brengen](#)’, 15 maart 2018.

³⁵ HRW, ‘[Iraq: Thousands Detained, Including Children, in Degrading Conditions Three Nineveh Jails Way Over Capacity](#)’, 4 juli 2019.

³⁶ HRW, *Flawed Justice. Accountability for ISIS Crimes in Iraq* (New York: HRW, 2017); Margaret Coker and Falih Hassan, ‘[A 10-Minute Trial, a Death Sentence: Iraqi Justice for ISIS Suspects](#)’, *The New York Times*, 17 april 2018.

³⁷ Zie ook recentelijke berichtgeving: ‘[IS’er of niet? Levenslang of de dood? Iraakse rechter oordeelt in 15 minuten](#)’, NOS, 20 augustus 2019.

Internationaal juridische reactie

15. Er is veel discussie over een internationaal juridische reactie naar het voorbeeld van historische en contemporaine internationale straftribunalen en strafhoven, zoals de door de geallieerde staten opgerichte internationale *ad hoc* militaire tribunalen in Neurenberg en Tokio (“IMT” & “IMTFE”), en de door de VN-Veiligheidsraad opgerichte *ad hoc* Internationale Straftribunalen voor het voormalige Joegoslavië (“UNICTY”) en Rwanda (“UNICTR”).³⁸ In 1998 werd het permanente ICC opgericht, dat in een tiental unieke en sterk uiteenlopende conflict-“situaties” opereert.³⁹ Ook zijn er “speciale”, “buitengewone” en “gemengde” *ad hoc* tribunalen opgericht met een internationaal karakter.⁴⁰ Dat gebeurde tweemaal in Cambodja (*People’s Revolutionary Tribunal*, “PRT”, en *Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia*, “ECCC”), tweemaal voor Kosovo (“EULEX” en de *Kosovo Specialist Chambers*, “KSC”), voor Oost-Timor (*Special Panels for Serious Crimes*, “SPSC”), Sierra Leone (*Special Court for Sierra Leone*, “SCSL”), Bosnië (*War Crimes Chamber in the State Court of Bosnia-Herzegovina*, “BWCC”), Irak (IHT), Libanon (*Special Tribunal for Lebanon*, “STL”) en Tsjaad (*Extraordinary African Chambers in the Courts of Senegal*, “EAC”). Relatief nieuw zijn nationale tribunalen, zoals in Colombia (*Special Jurisdiction for Peace*, “SJP”) en Centraal Afrikaanse Republiek (*Special Criminal Court*, “SCC-CAR”), die internationale steun genieten. Het resultaat van al deze straftribunalen en strafhoven met een internationaal karakter is relatief beperkt: van de in totaal ongeveer 800 vervolgte verdachten werden er zo’n 500 personen veroordeeld.⁴¹ Over de legitimiteit en het succes van internationale strafprocessen lopen de meningen dan ook sterk uiteen. In sommige gevallen gebeurde berechting bij verstek (PRT en STL), was er overwinnaarsjustitie (IMT, IMTFE, PRT, UNICTR, ICC) of waren de processen vooral didactisch (IMT). In andere gevallen waren internationale processen beneden internationaal peil (IHT, SPSC) of was er sprake van politieke inmenging (IMT, IMTFE, UNICTR, ECCC, SPSC). Terwijl de resultaten soms maar moeilijk zijn op te maken (EULEX) waren sommige processen relatief succesvol (UNICTY, BWCC, SCSL, EAC). In andere gevallen is het afwachten (KSC, SCC-CAR, SJP).

De beperkte rol van het Internationaal Strafhof (ICC)

16. Thans is er geen actieve rol middels vooronderzoek (*preliminary examination*), formeel onderzoek (*investigation*) dan wel vervolging en berechting weggelegd voor het ICC inzake de situatie in Irak en Syrië en van IS. Wat betreft Syrië en Irak heeft het ICC geen territoriale rechtsmacht omdat die landen geen lidstaten bij het Statuut van Rome (*Rome Statute*, “RS-ICC”) zijn. Noch hebben Syrië en Irak voor de specifieke situatie van IS op *ad hoc* basis rechtsmacht verleend. Tenslotte heeft de verdeelde VN Veiligheidsraad de situatie niet verwezen OTP-ICC. Wel heeft het ICC mogelijke personele rechtsmacht wanneer onderdanen van andere lidstaten betrokken zijn (geweest) bij internationale misdrijven in Syrië en/of Irak. In de periode 2014-2015 kreeg het OTP-ICC bijvoorbeeld vele meldingen over “een paar duizend” buitenlandse IS-strijders afkomstig uit ICC-

³⁸ Deze zijn samen opgegaan in het *United Nations International Residual Mechanism for Criminal Tribunals* (UNIRMCT).

³⁹ Het ICC heeft daarbij een beperkte rechtsmacht over de meest verantwoordelijke onderdanen van partijstaten of over onderdanen van een situatie die aanhangig is gemaakt door de VN-Veiligheidsraad.

⁴⁰ Deze zogenaamde “hybride tribunalen” hadden als kenmerk dat ze waren opgericht door nationale staten tezamen - of met steun van - met de Verenigde Naties, de Europese Unie, de Afrikaanse Unie dan wel derde staten - of dat buitenlandse rechters zitting hadden in de rechtshofkamers.

⁴¹ Dit is een schatting gebaseerd op een eerdere studie over 9 tribunalen: Smeulers, A. L., Hola, B., & van den Berg, T. (2013). ‘65 Years of International Criminal Justice - Facts and Figures’. *International Criminal Law Review*, 13(1) (2013), pp. 7-41.

lidstaten (Tunesië, Jordanië, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, België, Nederland en Australië). Omdat volgens het OTP-ICC – dat zich exclusief richt op de hoofdverantwoordelijken - IS een “militaire en politieke organisatie voornamelijk geleid door Irakezen en Syriërs” is, zag het onvoldoende aanknopingspunten om die personele rechtsmacht te laten gelden. Wel heeft het OTP-ICC het handelen van IS in voorzichtige termen benoemd als “crimes of unspeakable cruelty” en als volgt preliminair opgesomd: massa executies, seksuele slavernij, verkrachting en andere vormen van seksueel geweld, marteling, verminking, het gebruik van kindsoldaten en de vervolging van etnische en religieuze minderheden, de vernietiging van cultureel erfgoed en genocide. Ook gaf het OTP-ICC aan dat de acties van IS niet in een vacuüm plaatsvonden, maar in de context van andere internationale misdrijven door andere gewapende groepen in Syrië en Irak.⁴²

17. Theoretisch kunnen IS-gerelateerde zaken, IS’ers of andere verdachten van internationale misdrijven in Irak en/of Syrië in de toekomst wel voor de rechters van het ICC verschijnen. Daarbij kan ten eerste worden gedacht aan het feit dat het OTP-ICC sinds 2014 een actief vooronderzoek heeft lopen in de situatie “Iraq/UK”. Het betreft in dit geval vermeende internationale misdrijven, gepleegd door staatsburgers van het Verenigd Koninkrijk tijdens de bezetting van Irak (2003-2008).⁴³ Ten tweede heeft de OTP-ICC verzocht een formeel onderzoek te starten naar internationale misdrijven gepleegd in Afghanistan, Polen, Litouwen en Roemenië (“situation in Afghanistan”). In het verzoek wordt ook IS genoemd.⁴⁴ Onlangs heeft de “pre-trial chamber” dit verzoek echter afgewezen. Ten derde zijn in de sub-context van vier actieve ICC-situaties (DR Congo, Oeganda, Libië en Mali) en vijf vooronderzoeken (“Iraq/UK”, “Afghanistan”, “Nigeria”, “The Philippines” en “Palestine”) berichten geweest van IS-activiteit.⁴⁵ Tenslotte, in het kader van zogenoemd “jihadistisch” geweld, heeft het ICC één zaak afgerond tegen een voormalig lid van *Ansar Dine* (gelieerd aan *Al-Qaida in the Islamic Maghreb*, “AQIM”) in Mali en bereidt het een volgend proces voor tegen een ander lid van diezelfde organisatie.⁴⁶

Een “ISIS-Tribunaal”?

18. Naast de vraag naar de toegevoegde waarde van een GOvJ-ISG onderzoekt Nederland de mogelijkheden van een speciaal tribunaal met een internationaal karakter ter opsporing, vervolging en berechting van “leden van ISIS”. In zijn advies aan de Minister van Buitenlandse Zaken hierover schrijft prof. dr P.A. Nollkaemper dat:

“Een internationaal tribunaal opgericht zonder instemming van Irak en Syrië en zonder mandaat van de VN Veiligheidsraad, belangrijke beperkingen zal ondervinden in het streven naar een effectieve en legitieme berechting van leden van ISIS. Deze beperkingen betreffen vooral het feit dat de rechtsmacht van het tribunaal zich niet of slechts in zeer beperkte mate kan uitstrekken tot personen die niet de nationaliteit hebben van de staten die het tribunaal oprichten, en dat er grote belemmeringen zullen zijn wat betreft het in

⁴² ICC, ‘[Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, on the alleged crimes committed by ISIS](#)’, 8 april 2015.

⁴³ [Preliminary examination Iraq/UK](#).

⁴⁴ ICC, ‘[Public redacted version of “Request for authorisation of an investigation pursuant to article 15”](#)’, 20 November 2017. ICC-02/17-7-Conf-Exp’, 20 november 2017.

⁴⁵ ICC, [Preliminary examination: Nigeria](#).

⁴⁶ ICC, [Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi](#), 27 september 2016.

hechtenis krijgen van verdachten (behalve mogelijke verdachten in hechtenis genomen door de SDF) en de toegang tot getuigen en ander bewijs.”⁴⁷

19. Dhr. Nollkaemper wijst ook op de “uitermate beperkte reikwijdte” en beperkte bijdrage “aan het tegengaan van straffeloosheid” door een “ISIS-tribunaal” met beperkt mandaat. Hij is van mening dat het tegengaan van straffeloosheid vooral gediend is “met berechting op nationaal niveau, waar nodig ondersteund door internationale samenwerking”.⁴⁸ Het NIOD-KNAW komt tot een soortgelijke bevinding, met daarbij de volgende aanvullende overwegingen.
20. Een speciaal ingericht *ad hoc* en onpartijdig tribunaal naar voorbeeld van het UNICTY met volledig VN-mandaat lijkt de meest slagvaardige optie, hoewel kostbaar, traag en bureaucratisch. De tweede mogelijkheid is een hybride-tribunaal in Irak of in Iraaks Koerdistan, eventueel met een dependance-tribunaal in de regio voor *foreign fighters* (zoals ook wel voorgesteld door UNITAD). Instemming en medewerking van de autoriteiten aldaar zijn dan wel essentieel. In Oost-Timor bleek de SPSC, toen Indonesië niet meewerkte, niet slagvaardig. Als gevolg sloot de SPSC de deuren met nog 339 openstaande aanklachten wegens internationale misdrijven tegen Indonesische verdachten. Bij de ECCC worden het tribunaal, de onderzoeken en procedures stelselmatig ondermijnd door de Cambodjaanse regering (onder wie zich voormalig *Khmer Rouge*-strijders bevinden). Gezien de veiligheidsrisico’s in de regio rijst ook de vraag of indien een tribunaal niet ter plaatse kan opereren en het elders zitting gaat houden, er niet onder slachtoffers een beeld van gedistantieerde rechtspraak ontstaat. Het lijkt dus van belang om te onderzoeken of de lokale bevolking zit te wachten op een tribunaal dat is opgezet en wordt gefinancierd en geleid door buitenlandse mogendheden. Verder lijkt een IS-tribunaal éézijdig in de zin dat het alleen toe komt tot de berechting van soennieten (een gemeenschap die al vereenzelvigd wordt met IS). Uit de praktijk van het ICC en UNICTR - met respectievelijk exclusieve focus op het *Lord’s Resistance Army* (“LRA”) in Oeganda en Rwandese Hutu-daders - blijkt dat eenzijdigheid kan leiden tot frustratie, desinteresse en delegitimisering. Dat geldt vooral wanneer uit de complexe grondfeiten zou blijken dat ook andere organisaties zich schuldig hebben gemaakt aan internationale misdrijven en deze organisaties straffeloos blijven.⁴⁹ Tenslotte, indien er wordt besloten tot de oprichting van een internationaal tribunaal, in welke vorm en waar dan ook, liggen er grote uitdagingen in het kader van *outreach* naar de regio.

Bewijsvergaring en -bewaring: Irak, Syrië en IS

21. Waar het ICC extreem beperkt is in wat het kan betekenen voor slachtoffers en het tegengaan van straffeloosheid en waar internationale of geïnternationaliseerde tribunalen moeilijk zijn op te richten, zijn er verschillende nieuwe tendensen zichtbaar: de proliferatie van onderzoekscommissies, speciale “mechanismen” en de toepassing van universele jurisdictie. Sinds 1992 hebben de Verenigde Naties steun verleend aan zo’n 50 *commissions of inquiry, fact-finding missions* and *investigations* inzake mogelijke internationale misdrijven. Met betrekking tot de situatie in Irak en Syrië en van IS zijn er drie organisaties opgericht om bewijs te vergaren, voor te bereiden, te ordenen en te bewaren. Dit gebeurt teneinde deze in de toekomst beschikbaar te stellen aan internationale of nationale gerechtelijke instanties. Een van die organisaties richt zich specifiek

⁴⁷ Advies Internationaal Tribunaal ISIS, opgesteld door extern volkenrechtelijk adviseur, 22 juli 2019, p. 15.

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Zie ook de zorg van Ngo’s: ‘Joint Letter to Government of Sweden’, 3 juni 2019.

op IS in Irak, namelijk de *United Nations Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh/ISIL* (“UNITAD”).

IS in Irak: UNITAD

22. UNITAD is in 2017 door de VN-Veiligheidsraad in het leven geroepen.⁵⁰ Het is in de eerste plaats gemandateerd om nationale en internationale initiatieven ter berechting te ondersteunen door het vergaren en bewaren van bewijs (inzake mogelijke oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid en genocide) in Irak. Ten tweede is UNITAD gemandateerd om gerechtigheid, waar dan ook ter wereld, voor IS-misdrijven te bevorderen. Hoewel het bevoegd lijkt mogelijke IS-misdrijven buiten Irak te onderzoeken - zoals in Syrië, Libië en Niger – is het alleen nog actief in Irak. UNITAD werkt daar samen met de Iraakse overheid en probeert verder samenwerkingen op te zetten met het IIIM (zie hieronder), nationale overheden en Ngo's. Het beperkt zich exclusief tot IS (maar refereert categorisch aan “Da'esh”⁵¹) en heeft geen temporele beperkingen. Vooralnog is UNITAD in maart 2019 begonnen met het verzamelen van bewijsmateriaal met betrekking tot de zogenoemde “bezetting” door IS vanaf 2014 inzake drie situaties: de aanval op Yezidi's in Sinjar in augustus 2014; gewelddaden in de “IS-microkosmos” Mosul tussen 2014 en 2016; en de massamoord op ongewapende kadetten in Tikrit in juni 2014 (*Speicher massacre*). UNITAD bestaat thans uit 79 stafleden (internationale onderzoekers, Iraakse onderzoeksrechters, strafrechtexperts, opsporingsbeambten, analisten, experts, personen belast met getuigenbescherming, forensische wetenschappers en beveiligers).⁵² Er zijn drie kleine onderzoeksteams (van in totaal zo'n 10 investigators) actief in Sinjar, Mosul en Tikrit. Naast een *Analysis Unit* worden die onderzoeksteams bijgestaan door specialisten uit de *Unit Sexual and Gender Based Violence* (“SGBV-unit”). Ook wordt er nog een *Financial Unit* opgericht om de (internationale) financiering van IS te onderzoeken.
23. Inmiddels heeft UNITAD, in samenwerking met de regering van Irak, in maart en april 2019 opgravingen van massagraven verricht in Sinjar. Het is de bedoeling om voorts verklaringen op te tekenen van overlevenden van verschillende afkomst (sjiïeten, soennieten, Yezidi's, christenen, Kaka'i'ers, Shabakken en Turkmene). Er lijkt erg veel bewijsmateriaal te zijn, vooral in de vorm van getuigen (zowel slachtoffers, omstanders, dader-getuigen en IS-facilitators), telecommunicatie, videofilmjes en interne IS-documenten (achtergelaten in huizen en gebouwen of later meegebracht door vrijgekochte mensen die terugkeren). Tevens verkrijgt UNITAD bewijsmateriaal van de Iraakse autoriteiten (zo was de situatie in Tikrit reeds onderzocht door lokale autoriteiten) en van private onderzoeksorganisaties (zie hieronder). In juli verkreeg UNITAD nog toegang tot 600.000 IS-gerelateerde video's en meer dan 15.000 pagina's aan interne IS-documenten. Al het materiaal wordt opgeslagen in een speciale bewijskamer in Bagdad. Veel van dat materiaal is door IS geproduceerd (in verschillende talen). UNITAD heeft aangegeven dat er een grote uitdaging ligt in

⁵⁰ UNSC, *Resolution 2379 (S/Res/2379)*; 21 september 2017); “Terms of Reference of the Investigative Team to Support Domestic Efforts to Hold ISIL (Da'esh) Accountable of Acts that May Amount to War Crimes, Crimes against Humanity and Genocide Committed in Iraq, established pursuant to Security Council resolution 2379 (2017)” (*ToR-UNITAD*), 9 februari 2018.

⁵¹ Hoewel deze term in de Arabische wereld vooral in denigrerende zin wordt gebruikt. Zie ook voetnoot 6.

⁵² *First report of the Special Adviser and Head of the United Nations Investigative Team to promote accountability for crimes committed by Da'esh/Islamic State in Iraq and the Levant (S/2018/1031)*; 16 November 2018); *Second report of the Special Adviser and Head of the United Nations Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh/Islamic State in Iraq and the Levant (S/2019/407)*; 17 mei 2019).

digitaal onderzoek, digitale *mapping* en analyse van dit materiaal. Aangezien UNITAD's werk nog maar sinds kort in uitvoering is, kan het nog niet vaststellen of er genocide, dan wel misdrijven, tegen de menselijkheid of oorlogsmisdrijven zijn gepleegd en door wie, hoewel het daar *prima facie* wel op lijkt.⁵³

24. Als onderdeel van de taakstelling nationale onderzoeken in Irak dan wel elders te ondersteunen, richt UNITAD zich tevens op verdachten afkomstig van buiten de regio. In Nederland is daartoe nog geen aanleiding geweest, maar wel in Duitsland en Finland. Daar heeft UNITAD gefaciliteerd bij het horen van getuigen (ter plaatse en via videolink). UNITAD is dus niet alleen een bewijzenbank, maar ook een facilitator van strafrechtelijke onderzoeken in het buitenland. Op 29 juli 2019 stelde het hoofd van UNITAD, Karim Khan, dat het onwaarschijnlijk is dat er in de nabije toekomst een tribunaal zou komen en dat er dan ook een taak lag weggelegd voor landen met universele jurisdictie. UNITAD, zo stelde hij, zou dat mede mogelijk maken doordat het ook zaken voorbereidde die in Europa of elders gevoerd konden worden.⁵⁴

IS in Syrië: IICIS en IIIM

25. Hoewel IS ook opereerde in Syrië, verricht UNITAD daar (nog) geen onderzoek. Die taak is vooralsnog weggelegd voor de *Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic* ("IICIS"⁵⁵) en de *International, Impartial and Independent Mechanism to Assist in the Investigation and Prosecution of Persons Responsible for the Most Serious Crimes under International Law Committed in the Syrian Arab Republic since March 2011* ("IIIM"⁵⁶). De IICIS en IIIM zijn recente voorbeelden van hoe de VN reageren op situaties van mogelijke internationale misdrijven, waar andere internationale juridische mogelijkheden beperkt blijven of waarover de Veiligheidsraad verdeeld is of veto's inzet. Onder mandaat van respectievelijk de Algemene Vergadering en de VN-Mensenrechtenraad documenteren IICIS en IIIM internationale misdrijven gepleegd in Syrië sinds maart 2011. Net als bij UNITAD is het doel om berechting in nationale, regionale of internationale tribunalen te faciliteren. Zij zijn gemandateerd om dossiers voor te bereiden die gebruikt kunnen worden in nationale, regionale dan wel internationale strafzaken. In tegenstelling tot UNITAD lijkt het er echter vooralsnog op dat het IIIM nog geen toegang heeft tot Syrisch grondgebied en is het afwachten totdat het die krijgt.⁵⁷ De IICIS en IIIM zijn voorts niet specifiek gericht op onderzoek naar IS. Zoals vermeld heeft de IICIS wel één thematisch rapport uitgebracht waarin zij stelt dat IS genocide heeft gepleegd op de Yezidi's. De conclusies (het resultaat van 45 interviews met overlevenden, religieuze leiders, smokkelaars, activisten, advocaten, medisch personeel en journalisten) zijn van preliminaire (*prima facie*) aard. Daarna is er geen gedetailleerd en gespecialiseerd VN-onderzoeksrapport meer verschenen over mogelijke genocide in Irak of Syrië dan wel door IS. Tot dusverre presenteert het IICIS-rapport dus de enige

⁵³ *Second report of the Special Adviser and Head of the United Nations Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh/Islamic State in Iraq and the Levant (S/2019/407; 17 mei 2019).*

⁵⁴ 'UN ISIS investigator calls for Nuremberg-style international tribunal', AFP, 29 juli 2019.

⁵⁵ HRC, *Resolution adopted by the Human Rights Council at its seventeenth special session (S-17/1; 22 augustus 2011).*

⁵⁶ UNGA, *Resolution 71/248 (A/Res/71/248; 21 december 2016).*

⁵⁷ *Report of the International, Impartial and Independent Mechanism to Assist in the Investigation and Prosecution of Persons Responsible for the Most Serious Crimes under International Law Committed in the Syrian Arab Republic since March 2011 (IIIM Report) (A/72/764; 28 februari 2018); IIIM Report (A/72/764; 3 augustus 2018); IIIM Report (A/73/741; 13 februari 2019).*

bevindingen op VN-niveau over IS-genocide.⁵⁸ Anderzijds heeft de IICIS 18 rapporten gepubliceerd over internationale misdrijven door andere gewapende groepen, waaronder het Syrische leger. Mogelijk vormen deze aanknopingspunten in de opsporing, vervolging en berechting van verdachten van internationale misdrijven.⁵⁹

IS in Syrië & Irak: CIJA

26. Ook zijn er private onderzoeksorganisaties actief die mensenrechtenschendingen documenteren en slachtofferverklaringen vastleggen over geweld in Syrië en door IS. Naast internationale Ngo's, zoals HRW en *Amnesty International* ("AI"), zijn er tal van lokale mensenrechtenorganisaties actief (zoals het *Syrian Network for Human Rights* en het *Syrian Observatory for Human Rights*). Rapporten van dit soort mensenrechtenorganisaties behoren echter tot een specifiek genre: vaak zijn ze geschreven voor activistische doeleinden, terwijl de methodologie het best te vergelijken is met een gespecialiseerde vorm van onderzoeksjournalistiek. Intussen zijn er gespecialiseerde private onderzoeksorganisaties opgericht, die als doel hebben zoveel mogelijk bewijsmateriaal te verzamelen en bruikbaar te maken voor strafprocessen. Met betrekking tot Syrië en IS betreft het belangrijkste voorbeeld daarvan de *Commission for International Justice and Accountability* ("CIJA").⁶⁰ De CIJA is een wat geheime organisatie: deze heeft geen website en de plaats van haar hoofdkantoor in Europa - waar de documenten en dossiers worden bewaard - is onbekend. Ofschoon de organisatie wordt gefinancierd door westerse overheden en de Europese Unie is zij dus niet per definitie een onafhankelijke Ngo.⁶¹ Zo heeft de CIJA ook afspraken gemaakt met verschillende strijdende partijen, waaronder de *Free Syrian Army* ("FSA"), om bewijsmateriaal te bewaren. Dit kleurt CIJA's informatie en maakt het wellicht onvolledig en partijdig. De CIJA heeft zo'n 150 *investigators* in dienst, waarvan de meesten werken in Syrië en Irak. Zij verzamelen documenten en audiovisueel materiaal en tekenen de verklaringen op van slachtoffers. Sinds haar oprichting in 2012 heeft de organisatie naar eigen zeggen honderdduizenden pagina's aan documenten en mogelijk bewijsmateriaal uit Syrië en Irak gesmokkeld. Het grootste deel van het verzamelde materiaal heeft betrekking op de Syrische overheid. Maar ook zegt de CIJA te beschikken over bewijs van mogelijke atrociteiten door IS. Inmiddels heeft de organisatie een database aangemaakt waar westerse overheden achtergrondonderzoek kunnen verrichten naar vluchtelingen en zogenoemde terugkeerders uit de regio. Ook verstrekt ze informatie aan UNITAD en nationale opsporingsdiensten. In Duitsland leidde informatie van CIJA in februari 2019 mede tot de arrestatie van een voormalige kolonel in de Syrische veiligheidsdienst, **Anwar R.**⁶²

⁵⁸ Behalve voorafgaand, maar dan toch niet expliciet over genocide: OHCHR, *Report of the Office of the United Nations High Commission for Human Rights on the human rights situation in Iraq in the light of abuses committed by the so-called Islamic State in Iraq and the Levant and associated groups* (A/HRC/28/18; 13 maart 2015).

⁵⁹ Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic: [Documentation](#).

⁶⁰ Mark Mackinnon, '[Al-Assad's Nuremberg moment: Page by page, an NGO and its Canadian founder build a case for Syrian war crimes](#)', *The Globe and Mail*, 21 juli 2019.

⁶¹ European Commission, '[Supporting the Commission for International Justice and Accountability in Syria](#)'.

⁶² Generalbundesanwalt, '[Festnahme zweier Mitarbeiter des allgemeinen syrischen Geheimdienstes wegen des Verdachts der Begehung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit](#)', 13 februari 2019.

Deel II: Universele rechtsmacht in Nederland

Universele rechtsmacht (*universal jurisdiction*)

27. Er is onder wetenschappers, proceswaarnemers, mensenrechtenorganisaties en *practitioners* steeds meer consensus over de gelimiteerde rol die internationale straftribunalen en het ICC spelen als effectieve, legitieme en geloofwaardige reactie op internationale misdrijven. In dat licht gaan steeds vaker stemmen op om nationale (dan wel regionale) strafrechten op te richten, dan wel uit te breiden, met universele rechtsmacht over internationale misdrijven (*universal jurisdiction*).⁶³ Dit concept behelst dat er rechtsmacht bestaat over internationale misdrijven, ongeacht waar deze zich hebben afgespeeld en door wie en waarom ze zijn gepleegd. Het uitgangspunt is dat er waar dan ook ter wereld geen straffeloosheid mag gelden voor genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven, gedwongen verdwijning, foltering en agressie.⁶⁴ In feite geeft deze universele rechtsmacht nationale politiediensten, procureurs en rechters de bevoegdheid internationale misdrijven elders en door vreemden gepleegd te onderzoeken, op te sporen, te vervolgen en te berechten.
28. Universele jurisdictie in de puurste vorm bestaat nergens meer ter wereld.⁶⁵ Wel heeft een groot aantal landen een afgeleide vorm van universele jurisdictie (zoals Australië, België, Canada, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Ierland, Israël, Maleisië, Noorwegen, Rwanda, Senegal, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland). In deze landen heeft tot nu een gering aantal opsporingen, vervolgingen en berechtingen wegens internationale misdrijven – waaronder door IS - plaatsgevonden, met veruit de grootste nadruk op verdachten van genocide in Rwanda. Vooral Duitsland, Frankrijk en de Scandinavische landen zijn in toenemende mate actief op dit gebied, terwijl in Canada en Zwitserland het tegenovergestelde het geval is.⁶⁶ Net als Nederland (zie hieronder) hebben deze landen gespecialiseerde procureurs, opsporingsdiensten en bevoegde rechtbanken. Ieder land geeft op eigen manier vorm aan IM-zaken. Duitsland heeft de meest verregaande universele rechtsmacht en daar hebben procureurs een vervolgingsplicht indien aangifte wordt gedaan.⁶⁷ Duitsland, Frankrijk en Zweden hebben een bijzondere focus op Irak, Syrië en IS, aangezien daar een groot aantal mensen uit die situatie afkomstig is. Hoewel Nederland

⁶³ Zie ook: UNGA, *The scope and application of the principle of universal jurisdiction. Report of the Secretary-General (A/74/144; 11 juli 2019)*.

⁶⁴ Met betrekking tot agressie is er echter geen jurisprudentie inzake amnestie.

⁶⁵ Er is een aantal bekende vroege voorbeelden van de toepassing van universele jurisdictie, zoals de Israëlische strafprocessen tegen Adolf Eichmann (1961) en John Demjanjuk (1988). Vanaf de jaren 1990 ontwikkelde universele jurisdictie zich verder met de uitspraken van het UNICTY en de uitvaardiging door een Spaanse onderzoeksrechter van een internationaal arrestatiebevel voor Augusto Pinochet voor de moord op 97 Spanjaarden in Chili in tussen 1973 en 1983. Voor korte tijd - tussen 1999 en 2003 - had België de meest verregaande en onbegrensde universele rechtsmacht ter wereld en dat leidde tot een dertigtal dossiers zonder enige link met België. Onder politieke druk werd de wet aangepast en beperkt en nadien alleen toegepast door de rechter inzake de genocide in Rwanda. Ook in Spanje werd vanwege toenemende aangiften en vermeend oneigenlijk gebruik de universele jurisdictie ingeperkt (2009). Ook zijn er internationale voorbeelden, zoals de berechting van de oud-President van Tsjad, Hissène Habré, wegens genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en marteling door de EAC in Senegal. Deze werden opgericht met behulp van de Afrikaanse Unie ("AU") en steun van de EU en derde landen (waaronder Nederland).

⁶⁶ Julia Crawford, 'Justice Delayed. Why Switzerland's war crimes office is dragging its feet', *SWI*, 31 januari 2019.

⁶⁷ Daarbij moet wel worden vermeld dat er dan een onderzoek kan beginnen maar dat vervolging pas kan starten indien een verdachte zich op Duits grondgebied bevindt. Duitsland heeft ook een relatief groot aantal zaken met betrekking tot de situatie in Irak en Syrië en van IS: UNGA, *The scope and application of the principle of universal jurisdiction. Report of the Secretary-General (A/74/144; 11 juli 2019)*.

relatief veel zaken heeft gedaan (zie bijlage) loopt het qua omvang en middelen niet langer voorop op dit gebied.

Geschiedenis: Bijzondere Rechtspleging, IMTFE en Temporaire Krijgsraden (1945-1952)

29. Nederland heeft zich aangesloten bij internationale stappen tot ontwikkeling van internationaal strafrecht en *transitional justice*. In 1942 begon Nederland met het concipiëren, oprichten en inrichten van een bijzonder justitieel apparaat dat zich zou gaan bezighouden met de opsporing, vervolging, berechting en bestraffing van Nederlanders, met name collaborateurs met de Duitse bezetter. Ter voorbereiding van de vervolging en bestraffing werden het strafrecht en de rechtspraak op 22 september 1943 uitgebreid met vier Koninklijke Besluiten, die tezamen het systeem van de *ad hoc* Bijzondere Rechtspleging (BR) vormden.⁶⁸ Ruim 500.000 Nederlanders ondergingen de BR. Zij werden onderzocht, beschuldigd, berecht – en indien schuldig bevonden bestraft - wegens samenwerking met de Duitse bezetter, verraad, NSB-lidmaatschap of het in dienst treden bij het Duitse leger. Tussen september 1945 en 1 januari 1952 hebben alle Kamers van de vijf Bijzondere Gerechtshoven, de 120 Kamers van de Tribunalen en de 3 Kamers van de Bijzondere Raad van Cassatie tussen de 65.000 en 68.000 personen berecht. Daarvan werd 8% vrijgesproken, 16% vrijgelaten na het betalen van een boete, 60% veroordeeld tot een gevangenisstraf van vijf jaar of minder en 3% tot tien tot vijftien jaar. Met betrekking tot “politieke delinquenten” kregen 578 personen een straf van meer dan 15 jaar, terwijl er 148 tot levenslang en 152 ter dood werden veroordeeld.⁶⁹
30. Ook buiten Nederland voerde Nederland oorlogsprocessen. Ten eerste was er de Nederlandse deelname aan het proces tegen Japanse “oorlogsmisdadigers” bij het IMTFE. Alle deelnemende landen in het proces (de VS, Groot-Brittannië, Frankrijk, China, de Sovjetunie, Nieuw-Zeeland, Australië, Canada, Nederland, India en de Filipijnen) leverden elk een rechter en een aanklager. W.G.F. Borgerhoff Mulder werd aanklager voor het Nederlandse aandeel in de aanklachten en als rechter trad B.V.A. Röling op. Het zogenoemde Tokio-proces tegen 25 generaals en politieke leiders duurde van april 1946 tot november 1948. Ten tweede was er de koloniale rechtspraak in Nederlands-Indië, in eerste instantie ter berechting van wandaden ten tijde van de Japanse bezetting. Tussen september 1946 en december 1949 werden daar door de Nederlandse koloniale autoriteiten 1.038 personen (Japanners, Koreanen en een handvol Europeanen, Euraziërs, Chinezen en Indonesiërs) veroordeeld bij zo’n 450 *ad hoc* Temporaire Krijgsraden.⁷⁰ Schendingen van het

⁶⁸ Het [Besluit Buitengewoon Strafrecht](#) (BBS) bepaalde dat diegenen die tijdens de oorlog een misdaad tegen de veiligheid van de staat hadden begaan, via dit strafrecht zouden worden berecht. Het [Besluit op de Bijzondere Gerechtshoven](#) (BBG) verdeelde het Openbaar Ministerie (OM) onder in de procureur-fiscaal (PF), advocaat-fiscaal (AF) en officier-fiscaal (OF). De PF gaf leiding aan de Politieke Opsporingsdienst (POD) welke zich bezighield met de opsporing en aanhouding van politieke verdachten. Het [Besluit Buitengewone Rechtspleging](#) (BBR) behandelde het procesrecht van de bijzondere rechtspleging en het Bijzonder Gratie-adviesbesluit (BGA) bepaalde de regels voor gratie. Op 17 september 1944 werd ook het Tribunaalbesluit uitgevaardigd en werden uiteindelijk negentien tribunalen in Nederland ingesteld. In de zomer van 1945 werd het Directoraat-Generaal voor Bijzondere Rechtspleging (DGBR) ingesteld en 5 Bijzondere Gerechtshoven en de Bijzondere Raad van Cassatie geïnstalleerd. Om sneller recht te kunnen spreken werd op 26 oktober 1945 ook nog het [Besluit Politieke Delinquenten](#) (BPD) uitgevaardigd welke het mogelijk maakte dat niet alle politieke delinquenten door een bijzonder gerechtshof of tribunaal werden berecht. De [Wet overgang bijzondere rechtspleging](#) hief de BR op.

⁶⁹ Peter Romijn and Erik Schumacher, ‘Transitional Justice in the Netherlands after World War II’, in: Nico Wouters, *Transitional Justice and Memory in Europe (1945-2013)* (Intersentia, 2014); Wilhelmina Engelina Meiboom, *Bijzonder Bestraft. Context, analyse en waardering van de bijzondere rechtspraak door de Kamer Groningen van het Bijzonder Gerechtshof Leeuwarden en cassaties in Groningse zaken* (Proefschrift, 2016).

⁷⁰ Fred L. Borch, *Military Trials of War Criminals in the Netherlands East Indies* (Oxford University Press, 2017).

oorlogsrecht door Nederlandse militairen in de strijd tegen de Republiek Indonesië werden echter nauwelijks berecht.⁷¹

Wet Oorlogsstrafrecht (1952)

31. Al met al heeft Nederland na de Tweede Wereldoorlog groot ingezet op de *ad hoc* berechting van misdrijven gepleegd tijdens de oorlogssituaties in Nederland en Nederlands-Indië. Om Nederland te voorzien van meer permanente oorlogswetgeving werd de *Besluiten betreffende de Bijzondere rechtspleging* op 10 juli 1952 vervangen door de *Wet oorlogsstrafrecht* (“WOS”).⁷² Met betrekking tot de bestraffing van oorlogsmisdadigers, werden tevens enkele bepalingen van de vier verdragen inzake het internationaal humanitaire recht (*Verdragen van Genève*) overgenomen. Naast de WOS kende Nederland vanaf 1970 specifieke wetgeving met betrekking tot genocide (middels de *Uitvoeringswet genocideverdrag* van 1964⁷³) en foltering (middels de *Uitvoeringswet folteringverdrag* van 1988⁷⁴). Onder de *Uitvoeringswet genocideverdrag* was de Nederlandse strafwet slechts toepasselijk voor genocide gepleegd door of tegen een Nederlander na 1970, terwijl voor oorlogsmisdrijven reeds universele personele rechtsmacht gold. Lange tijd werd de WOS niet toegepast. Dat gebeurde pas in de jaren 1990. Sinds 1994 is Nederland gastland van een reeks internationale straftribunalen, het ICC en de zogenoemde internationale restmechanismen voor het UNICTY, UNICTR en SCSL. Tegelijkertijd ontwikkelde Nederland sindsdien een eigen juridisch kader met universele rechtsmacht en een uitgebreide uitvoerende samenwerkingsketen ter opsporing, vervolging en berechting van internationale misdrijven.⁷⁵
32. In 1994 startte Nederland onderzoeken inzake internationale misdrijven, zij het in geringe mate. Zo trad het OM tot 1997 bijvoorbeeld nog niet op tegen asielzoekers die betrokkenheid bij internationale misdrijven tegengeworpen kregen (wegens de 1F-clausule⁷⁶). Ook werd geen actie ondernomen toen **Augusto P.** in 1994 Amsterdam bezocht, terwijl het *Chili Comité* aangifte had gedaan tegen hem vanwege foltering. Dit soort zaken had geen prioriteit aangezien vervolging gecompliceerd, tijdrovend, kostbaar en politiek werd bevonden en omdat het onduidelijk was in hoeverre Nederland universele rechtsmacht had. De oorlog in Joegoslavië betekende een kentering. In 1994 werd het Opsporingsteam Joegoslavische Oorlogsmisdrijven (“NOJO-team”) opgericht. In

⁷¹ CC.F. Rüter *Enkele aspecten van de strafrechtelijke reactie op oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid* (Amsterdam, 1973).

⁷² Wet oorlogsstrafrecht (WOS).

⁷³ Uitvoeringswet genocideverdrag.

⁷⁴ Uitvoeringswet folteringverdrag.

⁷⁵ In de verhandeling over de opsporing, vervolging en berechting van internationale misdrijven in Nederland is uitvoerig geput uit eerstehands proces-waarnemingen, interviews, de rapportagebrieven over internationale misdrijven van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (18 april 2008; 10 mei 2009; 31 mei 2010; 5 juli 2011; 21 juni 2012; 31 mei 2013; 25 september 2014; 29 juni 2015; 23 mei 2016; 8 maart 2017; 5 maart 2018; 27 maart 2019) alsmede de volgende bronnen: A. Beijer, A. Klip, M. Oomen en M. Van der Spek, *Opsporing van oorlogsmisdrijven; Evaluatie van het Nationaal Opsporingsteam Voor Oorlogsmisdrijven: 1998-2001* (Kluwer: Deventer, 2002); Alette Smeulers, ‘Tien Jaar Wet Internationale Misdrijven: Een Evaluatie’, *Delikt & Delinkvent* (2014), pp. 267-290; HRW, *The Long Arm of Justice. Lessons from Specialized War Crimes Units in France, Germany, and the Netherlands* (HRW: New York, 2014); HRW, *Universal Jurisdiction in Europe. The State of the Art* (HRW: New York, 2006); Open Society Justice Initiative & TRIAL International, *Universal Jurisdiction Law and Practice in the Netherlands* (Briefing Paper: 2019); Thijs B. Bouwknegt, ‘Eshetu Alemu: ‘The Black Sheep of the Dergue’ – Ethiopian War Crimes and Universal Jurisdiction in the Netherlands’, *International Journal of Transitional Justice*, 12 (3) (november 2018), pp. 549–559.

⁷⁶ Artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag van 28 juli 1951 sluit personen uit van het verkrijgen van een vluchtelingenstatus als er een vermoeden bestaat dat zij betrokken zijn geweest bij misdrijven tegen de vrede, oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid.

de zaak tegen de Bosnische Serviër **Darco K.**, die zich in 1996 afspeelde bij de Rechtbank Arnhem, besloot de Hoge Raad in 1997 dat Nederland universele rechtsmacht had over oorlogsmisdrijven.⁷⁷ Ten aanzien van foltering oordeelde de Hoge Raad echter vijf jaar later in de zaak tegen **Desi B.** dat Nederland slechts rechtsmacht had voor folteringen begaan na 20 januari 1989, de datum waarop Nederland partij werd bij het *Verdrag tegen foltering*.⁷⁸ In 1998, toen het RS-ICC werd ondertekend, werd het NOJO-team uitgebreid tot het Nationale Opsporingsteam Voor Oorlogsmisdrijven (“NOVO-team”), dat zich tevens ging richten op andere conflictsituaties dan Joegoslavië. Beide teams stonden onder leiding van het Wet Oorlogsstrafrecht-team (“WOS-team”) van het Openbaar Ministerie in Arnhem. Tussen 1998 en 2001 werden er echter nauwelijks opsporingsactiviteiten ondernomen en kwam er geen vervolging tot stand. Dat was omdat het moeilijk bleek rechtshulp van door oorlog beschadigde landen te verkrijgen en om bewijs te vergaren over misdrijven uit een ver verleden, in verre landen waar getuigen vaak getraumatiseerd of onbetrouwbaar bleken.⁷⁹

Wet Internationale Misdrijven (2003)

33. Vanaf 2002, toen het ICC operatief werd, heeft Nederland onder het principe van *complementariteit* breed ingezet op de implementatie van het RS-ICC in de nationale wetgeving en op de nationale opsporing en vervolging van (verdachten van) internationale misdrijven. Een factor die daarbij een rol speelde was het toenemende bewustzijn dat er mogelijk vluchtelingen in Nederland konden zijn die verdacht werden van oorlogsmisdrijven. Als gast- en gidsland voor internationale strafrechtelijke instanties en *international criminal justice* wilde Nederland zelf geen “veilige haven” zijn voor *génocidaires*, misdadigers tegen de menselijkheid, oorlogsmisdadigers en folteraars. Na een kritische evaluatie van de NOVO- en WOS-teams kwam de *Wet internationale misdrijven* (“WIM”⁸⁰) tot stand. De WIM verving de *Uitvoeringswet genocideverdrag* en de *Uitvoeringswet folteringverdrag* en een deel van de WOS. Vooral de strafbaarstelling van misdrijven tegen de menselijkheid was nieuw. Voor dat misdrijf geldt aldus alleen rechtsmacht vanaf oktober 2003. Uiteindelijk bestaan de WOS en de WIM vanaf oktober 2003 naast elkaar. Sinds 2013 bestaat daarnaast nog de *Wet overlevering inzake oorlogsmisdrijven* (“WOO”⁸¹) die voorziet in de overlevering van IM-verdachten aan een andere staat.

Beperkte universele rechtsmacht

34. De rechtsmacht over de zes hieronder gedefinieerde internationale misdrijven is gebaseerd op het actief en passief personaliteitsbeginsel alsmede het universaliteitsbeginsel. De WIM is echter wel beperkt van toepassing: op Nederlanders die buiten het Koninkrijk der Nederlanden (dat is inclusief Bonaire, St. Eustatius en Saba) een internationaal misdrijf begaan; personen die buiten het Koninkrijk der Nederlanden een dergelijk misdrijf tegen een Nederlander begaan; en personen die buiten het Koninkrijk der Nederlanden een dergelijk misdrijf hebben begaan en zich in het Koninkrijk der Nederlanden bevinden. De rechtsmacht bestaat dus alleen als de verdachte persoon

⁷⁷ Rechtbank Arnhem, 21 februari 1996, 05/078505-95; Hoge Raad, 22 oktober 1996, NJ 1998/462; Hoge Raad, 11 november 1997, NJ 1998/463.

⁷⁸ [Hoge Raad, 18 september 2001.](#)

⁷⁹ Zie in het bijzonder: Alette Smeulers, ‘Tien Jaar Wet Internationale Misdrijven: Een Evaluatie’, *Delikt & Delinkvent* (2014), pp. 267-290.

⁸⁰ [Wet van 19 juni 2003, houdende regels met betrekking tot ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht \(Wet internationale misdrijven\): WIM\).](#)

⁸¹ [Wet overlevering inzake oorlogsmisdrijven.](#)

zich in Nederland bevindt.⁸² Vervolging is daarnaast mogelijk indien de verdachte of het slachtoffer de Nederlandse nationaliteit heeft. Strafvervolging is overigens dan nog wel uitgesloten voor buitenlandse staatshoofden, regeringsleiders en ministers van buitenlandse zaken, zolang zij als zodanig in functie zijn, alsmede andere personen voor zover hun immuniteit door het volkenrechtelijk gewoonterecht dan wel in enig verdrag wordt erkend.⁸³ Daar de wet geen retroactieve werking heeft, geldt de universele rechtsmacht vanaf het moment waarop de WIM in werking trad (te weten: 1 oktober 2003). Sindsdien zijn er negen wetswijzigingen geweest, allen ter uitbreiding of ter ondersteuning van de wet.⁸⁴ Sommige aanpassingen en wijzigingen volgen aanpassingen en wijzigingen in het RS-ICC. Onder de belangrijkste veranderingen vallen ten eerste, in 2010, de aparte strafbaarstelling van het misdrijf “gedwongen verdwijning”. Ten tweede, in 2011, werd bepaald dat Nederland ook universele rechtsmacht heeft voor genocide gepleegd sinds 24 oktober 1970. Ten derde, ook in 2011, is de rechtsmacht uitgebreid ten aanzien van zaken die door internationale straftribunalen aan Nederland zijn overgedragen. Een vierde verandering, ook in 2011, en via de *Wet overlevering inzake oorlogsmisdrijven*, betreft de verruimde mogelijkheden tot het uitleveren van personen die verdacht worden van internationale misdrijven. Ten vijfde, in 2016, werd het misdrijf agressie strafbaar gesteld. Ten zesde, in 2018, volgde de strafbaarstelling van het belemmeren van humanitaire hulp in een niet-internationaal gewapend conflict. Naast deze wijzigingen die reeds in werking zijn getreden, is momenteel een wetsvoorstel aanhangig die de WIM verder zou moeten stroomlijnen aan een aantal recente wijziging in het RS-ICC.⁸⁵

35. Nederland is verdragspartij bij alle internationale conventies en verdragen met betrekking tot het internationaal strafrecht en het internationaal humanitair recht.⁸⁶ In combinatie met de WOS, WIM, WOO geeft dat Nederland een vorm van universele rechtsmacht, die tegelijkertijd zeer breed en vrij beperkt is. De enige twee beperkingen daarin zijn *temporeel* (Genocide vanaf 1970; foltering vanaf 1989; misdrijven tegen de menselijkheid vanaf 2003; gedwongen verdwijning (zelfstandig) vanaf 2011; en agressie vanaf 2018) en *personeel* gezien de verdachte zich in Nederland dient te bevinden.

⁸² WIM, art. 2.

⁸³ WIM, art. 16.

⁸⁴ Zie respectievelijk: [Stb. 2003. 270](#); [Stb. 2003. 270](#); [Stb. 2010. 350](#); [Stb. 2010. 773](#); [Stb. 2011. 605](#); [Stb. 2012. 313](#); [Stb. 2016. 304](#); [Stb. 2018. 195](#); [Stb. 2016. 304](#); [Stb. 2018. 228](#); en [Stb. 2017. 82](#).

⁸⁵ Kamerstuk [35259](#) (Uitvoering van de op 14 december 2017 te New York aanvaarde wijziging van artikel 8 van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof ([Trb. 2018. 74](#) met correcties in [Trb. 2018. 200](#)).

⁸⁶ Te weten: (a) het op 9 december 1948 te Parijs tot stand gekomen *Verdrag inzake de voorkoming en de bestraffing van Genocide* ([Trb. 1960. 32](#)); (b) het op 12 augustus 1949 te Genève tot stand gekomen *Verdrag van Genève voor de verbetering van het lot der gewonden en zieken, zich bevindende bij de strijdkrachten te velde* ([Trb. 1951. 72](#)); (c) het op 12 augustus 1949 te Genève tot stand gekomen *Verdrag van Genève voor de verbetering van het lot der gewonden, zieken en schipbreukelingen van de strijdkrachten ter zee* ([Trb. 1951. 73](#)); (d) het op 12 augustus 1949 te Genève tot stand gekomen *Verdrag van Genève betreffende de behandeling van krijgsgevangenen* ([Trb. 1951. 74](#)); (e) het op 12 augustus 1949 te Genève tot stand gekomen *Verdrag van Genève betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd* ([Trb. 1951. 75](#)); (f) het op 8 juni 1977 te Bern tot stand gekomen *Aanvullend Protocol bij de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949 betreffende de bescherming van de slachtoffers van internationale gewapende conflicten* (Protocol I) ([Trb. 1980. 87](#)); (g) het op 8 juni 1977 te Bern tot stand gekomen *Aanvullend Protocol bij de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949 betreffende de bescherming van de slachtoffers van niet-internationale gewapende conflicten* (Protocol II) ([Trb. 1980. 88](#)); (h) het op 10 december 1984 te New York tot stand gekomen *Verdrag tegen Foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing* ([Trb. 1985. 69](#)); (i) het op 17 juli 1998 te Rome tot stand gekomen *Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof* ([Trb. 2000. nr. 120](#)); (j) het op 26 maart 1999 te 's-Gravenhage tot stand gekomen *Tweede Protocol bij het Haagse Verdrag van 1954 inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict* van 26 maart 1999 ([Trb. 1999. 107](#)); en (k) het op 10 december 2006 te New York tot stand gekomen *Internationaal Verdrag inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijning* ([Trb. 2008. 173](#)).

De internationale misdrijven (IM)

36. In Nederland wordt de verzamelterm internationale misdrijven (“IM”) gebezigd. Hoezeer die term enigszins verwarrend kan klinken, omdat het de impressie wekt dat het alle misdrijven met een internationaal karakter zou kunnen omvatten, behelst het zes specifieke misdrijven, te weten: (1) genocide; (2) misdrijven tegen de menselijkheid; (3) oorlogsmisdrijven; (4) gedwongen verdwijning; (5) foltering; en (6) de daad van agressie (voorts “agressie”).⁸⁷ Hieronder volgen de definities van die internationale misdrijven.

Genocide (vanaf 1970)

37. Op 11 december 1946 erkende de Algemene Vergadering van de VN dat genocide (*genocide*) een misdrijf is onder het internationale recht. Het omschreef toen het misdrijf als:

“De ontzegging van het bestaansrecht van gehele menselijke groepen, net als moord de ontzegging van het recht op leven van individuele mensen is; zulk een ontzegging van het bestaansrecht schokt het geweten der mensheid, resulteert in groots verlies onder de mensheid in de vorm van culturele en andere bijdragen van deze menselijke groepen, en is in strijd met moreel recht en de doelstellingen van de Verenigde Naties. Vele gevallen van zulke misdrijven van genocide zijn voorgekomen toen raciale, religieuze, politieke en andere groepen werden vernietigd, in zijn geheel of gedeeltelijk.”⁸⁸

38. Hoezeer de eerste VN-resolutie inzake genocide nog sprak over misdrijven op “religieuze, raciale, politieke, of elke andere grond”, is de strafbaar gestelde definitie van genocide sterk aangepast en ingeperkt. De uiteindelijke definitie is vastgelegd in het *Verdrag inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide* van 1948 (“Genocide Conventie”).⁸⁹ Deze definitie is vervolgens ongewijzigd opgenomen in de statuten van verschillende internationale – en ook hybride, speciale en buitengewone – tribunalen en rechtbanken. Het RS-ICC hanteert ook dezelfde basisdefinitie uit de Genocide Conventie maar heeft, net als de WIM, de gedifferentieerde aansprakelijkheidsvormen (te weten: (a) genocide; (b) samenspanning om genocide te plegen; (c) rechtstreeks en openbaar aanzetten tot genocide; (d) poging tot genocide; en (e) medeplichtigheid aan genocide) niet overgenomen.⁹⁰ In de WIM is genocide identiek gedefinieerd zoals in RS-ICC. De enige specifieke toevoeging in de WIM betreft “De samenspanning en de opruiing tot genocide die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, plaatsvindt, worden gestraft gelijk de poging.”⁹¹

Het misdrijf genocide betekent specifiek handelen:

Met het oogmerk om een nationale, etnische of godsdienstige groep, dan wel een groep behorend tot een bepaald ras, geheel of gedeeltelijk, als zodanig te vernietigen.⁹²

⁸⁷ Doorgaans hebben de internationale tribunalen en hybride rechtbanken rechtsmacht over de eerste drie klassieke misdrijven (die ook foltering en in sommige gevallen ook gedwongen verdwijning omvatten). Al deze misdrijven zijn ook allen opgenomen en gedefinieerd in het RS-ICC. Het ICC heeft rechtsmacht over genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en Oorlogsmisdrijven gepleegd sinds 1 juli 2002 en rechtsmacht over agressie gepleegd sinds 17 juli 2018.

⁸⁸ UNGA, *Resolution 96 (I): The Crime of Genocide* (11 december 1946). [vertaald uit het Engels].

⁸⁹ UNGA, A. *Adoption of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (A/RES/260 (III))*; 9 December 1948), art. 2; RS-ICC, art. 6.

⁹⁰ WIM, art. 3; RS-ICC, art. 6.

⁹¹ WIM, art. 3.2.

⁹² WIM, art.3; UNGA, *Genocide Convention*, art. 2.

Genocide kan bestaan uit de volgende vijf strafbare handelingen:

(a) het doden van leden van de groep; (b) het toebrengen van zwaar lichamelijk of geestelijk letsel aan leden van de groep; (c) het opzettelijk opleggen levensomstandigheden aan de groep die op haar gehele of gedeeltelijke lichamelijke vernietiging zijn gericht; (d) het nemen van maatregelen, welke tot doel hebben geboorten binnen de groep te voorkomen; of (e) het onder dwang overbrengen van kinderen van de groep naar een andere groep.⁹³

39. In Nederland is één persoon vrijgesproken van medeplichtigheid aan genocide en één persoon veroordeeld voor opruiing tot genocide, terwijl drie personen zijn overgedragen aan het UNICTR en drie personen zijn uitgeleverd aan Rwanda wegens verdenking van genocide. In twee zaken was vervolging wegens genocide niet mogelijk wegens de toen nog beperkte rechtsmacht over niet-Nederlanders. Nederland continueert thans onderzoek(en) naar vermeende *génocidaires* die in Nederland aanwezig zijn. Tot op heden is er geen Nederlandse - dan wel internationale - jurisprudentie over genocide gepleegd door IS'ers dan wel door leden/combattanten van andere groeperingen in Irak en/of Syrië.

Misdrijven tegen de menselijkheid (vanaf 2003)

40. In tegenstelling tot genocide is er sinds het IMT en IMTFE veel jurisprudentie over misdrijven tegen de menselijkheid (*crimes against humanity*). Maar tot op heden bestaat er geen internationale conventie inzake dat misdrijf. Hoewel de definitie van misdrijven tegen de menselijkheid in de loop van de geschiedenis van internationale straftribunalen en nationale strafgerichten is geëvolueerd, is de definitie zoals vastgelegd in het RS-ICC – en dus ook in de WIM – de meest courante, aanvaarde en operationele definitie.

Misdrijven tegen de menselijkheid worden gedefinieerd als specifieke handelingen die zijn gepleegd:

Als onderdeel van een wijdverbreide of stelselmatige aanval gericht tegen een burgerbevolking, met kennis van de aanval, ter uitvoering of voortzetting van het beleid van een staat of organisatie, dat het plegen van een dergelijke aanval tot doel heeft.⁹⁴

De onderliggende strafbare handelingen kunnen bestaan uit:

(a) opzettelijk doden; (b) uitroeiing; (c) slavernij; (d) deportatie of onder dwang overbrengen van bevolking; (e) gevangenneming of andere ernstige beroving van de lichamelijke vrijheid in strijd met fundamentele regels van internationaal recht; (f) marteling; (g) verkrachting, seksuele slavernij, gedwongen prostitutie, gedwongen zwangerschap, gedwongen sterilisatie, of enige andere vorm van seksueel geweld van vergelijkbare ernst; (h) vervolging van een identificeerbare groep of collectiviteit op politieke gronden, omdat deze tot een bepaald ras of een bepaalde nationaliteit behoort, op etnische, culturele of godsdienstige gronden, op grond

⁹³ Idem.

⁹⁴ WIM, art. 4; RS-ICC, art. 7.

van geslacht of op andere gronden die universeel zijn erkend als ontoelaatbaar krachtens internationaal recht, in verband met een in dit lid bedoelde handeling of enig ander misdrijf omschreven in de WIM; (i) gedwongen verdwijning van een persoon; (j) apartheid; en (k) andere onmenselijke handelingen van vergelijkbare aard waardoor opzettelijk ernstig lijden of ernstig lichamelijk letsel of schade aan de geestelijke of lichamelijke gezondheid wordt veroorzaakt.⁹⁵

41. Misdrijven tegen de menselijkheid hebben veel gelijkenissen met genocide of genocidaal geweld. Uitroeiing (“het opzettelijk opleggen van levensomstandigheden, onder andere de onthouding van toegang tot voedsel en geneesmiddelen, gericht op de vernietiging van een deel van een bevolking”⁹⁶) kan bijvoorbeeld onderdeel zijn van genocidaal handelen. Vervolging (“het opzettelijk en in ernstige mate ontnemen van fundamentele rechten in strijd met het internationaal recht op grond van de identiteit van de groep of collectiviteit”⁹⁷) is tevens vaak onderdeel van een genocidaal proces. Hetzelfde geldt voor deportatie (“het onder dwang verplaatsen van personen door verdrijving of andere dwangmaatregelen uit het gebied waarin zij zich rechtmatig bevinden zonder dat daarvoor gronden bestaan die naar internationaal recht zijn toegelaten”⁹⁸). De belangrijkste verschillen tussen misdrijven tegen de menselijkheid en genocide zijn het mentale element (“oogmerk” versus “met kennis van”) en de bescherming van identiteitsgroepen. Onder misdrijven tegen de menselijkheid worden individuen namelijk ongeacht hun groepsidentiteit beschermd. Enkel voor het misdrijf vervolging geldt een groepsdiscriminatorisch element op grond van nationaliteit, ras, etniciteit, cultuur, godsdienst, geslacht, of andere gronden.
42. In Nederland zijn er wel onderzoeken, maar geen vervolgingen en berechtingen geweest voor misdrijven tegen de menselijkheid. Verder is er tot op heden geen internationale jurisprudentie over misdrijven tegen de menselijkheid gepleegd door IS’ers dan wel leden/combattanten van andere groeperingen in Irak en/of Syrië.

Oorlogsmisdrijven (vanaf 1954)

43. Net als misdrijven tegen de menselijkheid is er sinds de IMT en de IMTFE ook veel internationale jurisprudentie over oorlogsmisdrijven (*war crimes*).

Oorlogsmisdrijven zijn in de WIM gedefinieerd als:

Hij die zich in geval van een internationaal gewapend conflict schuldig maakt aan een van de ernstige inbreuken op de Verdragen van Genève, [...] indien begaan tegen door genoemde verdragen beschermde personen (art.5); Hij die zich in geval van een niet-internationaal gewapend conflict schuldig maakt aan schending van het gemeenschappelijk artikel 3 van de Verdragen van Genève, te weten het begaan jegens personen die niet

⁹⁵ Onder “slavernij” valt in het bijzonder de handel in vrouwen en kinderen. In het kader van “vervolging” draait het om handelingen die opzettelijk en in ernstige mate fundamentele rechten ontnemen van personen op grond van de identiteit van de groep of collectiviteit. Tenslotte, wordt onder “uitroeiing” bedoeld het opzettelijk opleggen van levensomstandigheden, onder andere de onthouding van toegang tot voedsel en geneesmiddelen, gericht op de vernietiging van een deel van een bevolking. WIM, art. 4; RS-ICC, art. 7; ICC, *Elements of Crimes*, art. 7.

⁹⁶ WIM, art. 4(2)(3).

⁹⁷ WIM, art. 4(2)(c).

⁹⁸ WIM, art. 1(c).

rechtstreeks aan de vijandelikheden deelnemen, met inbegrip van personeel van strijdkrachten dat de wapens heeft neergelegd, of jegens personen die buiten gevecht zijn gesteld door ziekte, verwonding, gevangenschap of enig andere oorzaak (art.6); Hij die zich in het geval van een internationaal of niet-internationaal gewapend conflict schuldig maakt aan een schending van de wetten en gebruiken van de oorlog anders dan bedoeld in de artikelen 5 of 6 (art.7).⁹⁹

44. Het gaat bij oorlogsmisdrijven om misdaden die tijdens of in verband met een gewapend conflict zijn begaan.¹⁰⁰ Samengevat zijn oorlogsmisdrijven schendingen van de wetten en gebruiken van oorlog die zijn bedoeld om personen die niet (langer) meedoen aan een oorlog te beschermen. Oorlogsmisdrijven worden dan ook wel omschreven als “overtredingen van het internationaal humanitaire recht” en zijn opgenomen in de Conventies van Den Haag en Genève (en een reeks aanvullende Protocollen¹⁰¹) en waren onderdeel van de statuten van verschillende internationale straftribunalen. Thans is de meest complete omschrijving van oorlogsmisdrijven te vinden in het RS-ICC en dus ook in de WIM. Er zijn tientallen verschillende oorlogsmisdrijven. Enkele voorbeelden daarvan zijn moord, marteling, plundering, deportatie, het nemen van gijzelaars, het aanvallen van een burgerbevolking of individuele burgers, het vernietigen van historisch en cultureel erfgoed, diverse vormen van seksueel geweld en het gebruik van kindsoldaten.¹⁰²
45. In Nederland is een aantal vervolgingen en berechtingen geweest voor oorlogsmisdrijven (waarvan recent één onder de WIM). Het is tot nu toe éénmaal voorgekomen dat een Nederlandse voormalige IS'er schuldig is bevonden voor het plegen van een oorlogsmisdrijf. Op 23 juli 2019 werd aan **Oussama A. A.** een gevangenisstraf van zeven jaren en zes maanden opgelegd voor deelname aan de terroristische organisatie IS, voorbereidingshandelingen tot het plegen van een terroristisch misdrijf en een oorlogsmisdrijf in Syrië. Hij werd tevens vrijgesproken van twee andere oorlogsmisdrijven. In het arrest besloot de rechter, samengevat, het volgende:

“Uit het dossier blijkt dat verdachte op 24 oktober 2014 is uitgereisd naar Syrië en daar heeft verbleven tot en met 3 september 2016, het moment dat hij zich aansloot bij het Vrije Syrische leger. Er is een loonlijst van IS, waarop staat vermeld dat verdachte werkzaam is bij een zogenaamd sniper bataljon. De moeder van de verdachte heeft verklaard dat hij salaris van IS kreeg. In het dossier zitten veel foto's van verdachte waarop hij bewapend en in gevechtskleding is te zien. Verder zitten er belastende chats in het dossier. Tijdens zijn verblijf in Syrië heeft hij op zeker moment geposeerd naast een overleden man die aan een kruis hangt en hiervan een foto laten maken. Hij heeft deze foto vervolgens verspreid via Facebook. Hiermee heeft hij de overleden persoon aangerand in de persoonlijke waardigheid, hetgeen een oorlogsmisdrijf oplevert.

Vrijspraak voor twee andere oorlogsmisdrijven, bestaande uit het verspreiden van foto's waarop overleden personen zijn te zien. Voor de ene foto bestaat onvoldoende bewijs dat hij deze heeft verspreid en het verspreiden van de andere foto is weliswaar een voortzetting

⁹⁹ WIM, art. 5-7.

¹⁰⁰ WIM, art. 5-7; RS-ICC, art. 8; ICC, *Elements of Crimes*, art. 8.

¹⁰¹ Zie: ICRC, *Treaties, States Parties and Commentaries*.

¹⁰² WIM, art. 5-7; RS-ICC, art. 8; ICC, *Elements of Crimes*, art. 8.

van de vernedering en ontoring van de overledene, maar op zichzelf niet van zodanige aard en ernst dat dit zonder meer wordt gezien als een aanranding van de persoonlijke waardigheid van de overleden persoon.”¹⁰³

46. In Zweden, Finland en Duitsland is inmiddels soortgelijke jurisprudentie. Verder is er echter tot op heden geen internationale jurisprudentie over oorlogsmisdrijven gepleegd door IS'ers dan wel leden/combattanten van andere groeperingen in Irak en/of Syrië.

Foltering (vanaf 1989)

47. Onder het *Verdrag tegen foltering en ander wrede, onmenselijk en ontorende behandeling of bestraffing* (1984) werd foltering (*torture*) in Nederland een aparte categorie binnen de internationale misdrijven. In het RS-ICC is foltering niet apart strafbaar gesteld maar kan het onderdeel zijn van genocide (“het toebrengen van zwaar lichamelijk of geestelijk letsel aan leden van de groep”) en misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven (“marteling”). Het folteringsverdrag maakt echter onderscheid tussen marteling en foltering, waarbij de laatste gepleegd is door ambtenaren of andere staatsdienaren en met een specifiek doel.

Foltering betekent:

“Marteling van een persoon met het oogmerk om van hem of van een derde inlichtingen of een bekentenis te verkrijgen, hem te bestraffen voor een handeling die hij of een derde heeft begaan of waarvan hij of een derde wordt verdacht, of hem of een derde vrees aan te jagen of te dwingen iets te doen of te dulden, dan wel om enigerlei reden gebaseerd op discriminatie uit welke grond dan ook, van overheidswege gepleegd.”¹⁰⁴

48. Er is in Nederland jurisprudentie inzake foltering. Tot op heden is er geen internationale jurisprudentie over foltering gepleegd door IS'ers dan wel leden van andere groeperingen in Irak en/of Syrië.

Gedwongen verdwijning (vanaf 2011)

49. Net als marteling is ook de gedwongen verdwijning (*enforced disappearance*) in het RS-ICC opgenomen als misdrijf tegen de menselijkheid. In Nederland is wegens het *Internationaal Verdrag inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijning* (2006) de gedwongen verdwijning echter ook apart als internationaal misdrijf strafbaar gesteld.

Onder de gedwongen verdwijning van een persoon wordt verstaan:

“Het arresteren, gevangen houden, afvoeren of elke andere vorm van vrijheidsontneming van een persoon door of met de machtiging, ondersteuning of bewilliging van een staat of politieke organisatie, gevolgd door een weigering een dergelijke vrijheidsontneming te erkennen of informatie te verstrekken over het lot of de verblijfplaats van die persoon of

¹⁰³ Rechtbank Den Haag, 23 juli 2019.

¹⁰⁴ WIM, art. 1(e) & art. 8.

door verhulling van dat lot of die verblijfplaats, waardoor deze buiten de bescherming van de wet wordt geplaatst.”¹⁰⁵

Een verergerde factor is wanneer de gedwongen verdwijning leidt tot de dood, zwaar lichamelijk letsel of verkrachting. Andere zwaarwegende omstandigheden zijn wanneer de gedwongen verdwijning een groep personen, zieke of gewonde personen, een zwangere vrouw, een minderjarige, een persoon met een handicap, of een ander bijzonder kwetsbaar persoon betreft. Het fenomeen gedwongen verdwijning is met name bekend geworden in de context van de militaire dictaturen in Zuid-Amerika. Een bijzonder kenmerk van de gedwongen verdwijning is dat het misdrijf aanhoudt tot aan het moment dat de verdwijning is gestopt of dat bekend wordt wat er een met een verdwenen persoon is gebeurd.¹⁰⁶

50. Tot op heden is er geen Nederlandse en internationale, jurisprudentie inzake gedwongen verdwijningen gepleegd door IS'ers dan wel leden van andere groeperingen in Irak en/of Syrië.

Agressie (vanaf 2018)

51. Het meest recente internationale misdrijf is agressie (*agression*). Agressie betreft handelingen tegen de internationale vrede en veiligheid.

De daad van agressie betekent:

“Het gebruik van wapengeweld door een staat tegen de soevereiniteit, territoriale integriteit of politieke onafhankelijkheid van een andere staat, of het gebruik van wapengeweld door een staat dat op enige andere wijze onverenigbaar is met het Handvest van de Verenigde Naties.”¹⁰⁷

Elk van de volgende handelingen wordt, ongeacht of er een oorlogsverklaring is, in ieder geval als een daad van agressie aangemerkt:

(a) de invasie of aanval door de strijdkrachten van een staat van respectievelijk op het grondgebied van een andere staat, of een militaire bezetting, ook als deze van tijdelijke aard is, die het gevolg is van een dergelijke invasie of aanval, of de annexatie door middel van geweld van het grondgebied van een andere staat of deel daarvan; (b) het bombarderen door de strijdkrachten van een staat van het grondgebied van een andere staat of het gebruik van enig wapen door een staat tegen het grondgebied van een andere staat; (c) de blokkade van de havens of kusten van een staat door de strijdkrachten van een andere staat; (d) een aanval door de strijdkrachten van een staat op de land-, zee- of luchtmacht of de zee- en luchtmacht van een andere staat; (e) de inzet van strijdkrachten van een staat die met instemming van een andere staat aanwezig zijn op het grondgebied van die staat, in strijd met de voorwaarden vervat in de daarop betrekking hebbende overeenkomst of een verlenging van hun aanwezigheid op dit grondgebied na het verstrijken van de overeenkomst; (f) het feit dat een staat toestaat dat zijn grondgebied, dat hij aan een andere

¹⁰⁵ WIM, art. 4.2(d) & art. 8a.

¹⁰⁶ WIM, art. 8a.

¹⁰⁷ WIM, art. 8b (2).

staat ter beschikking heeft gesteld, door die andere staat wordt gebruikt om een daad van agressie te plegen tegen een derde staat; (g) het sturen door of namens een staat van gewapende bendes, groepen, ongeordende troepen of huurlingen, die met wapengeweld gepaard gaande handelingen plegen tegen een andere staat die zo ernstig zijn dat zij gelijkstaan met de hierboven genoemde handelingen, of die daar in aanzienlijke mate bij betrokken zijn.¹⁰⁸

52. Agressie is pas sinds 2018 strafbaar gesteld in het RS-ICC en de WIM. Tot op heden is er geen Nederlandse en/of internationale jurisprudentie over agressie met betrekking tot de situatie in Irak en Syrië en van IS.¹⁰⁹

Geen juridische rangorde internationale misdrijven

53. Het heeft zin om stil te staan bij de breed gedragen veronderstelling dat genocide een “erger” misdrijf is dan de andere vijf internationale misdrijven. Veelal wordt vanuit historisch, moreel, emotioneel en politiek opzicht genocide gezien als het “misdrijf der misdrijven”. Daardoor lijkt genocide het meest ernstige misdrijf dat een staat of een individu kan plegen.¹¹⁰ Echter, ongeacht het feit dat het feitencomplex, het oogmerk, de consequenties alsmede de historische impact anders zijn dan de andere internationale misdrijven bestaat er geen enkele juridische rangorde onder de internationale misdrijven. Ter verduidelijking: de termen misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en genocide vinden hun oorsprong in de late 19^e en vroege 20^e eeuw en werden allen gebruik om asymmetrisch massageweld, vaak uitgevoerd door een staat, tegen ongewapende burgers te verwoorden. De termen misdrijven tegen de menselijkheid en genocide kennen eenzelfde oorsprong en werden tegelijkertijd gemunt en aangevat (door respectievelijk de Poolse juristen Raphael Lemkin en Hersch Lauterpacht) om gelijksoortige historische geweldsfenomenen (zoals de trans-Atlantische slavenhandel, het Europees kolonialisme, de massamoord op Armeniërs in het Ottomaanse Rijk en de Nazi-misdrijven tijdens de Tweede Wereldoorlog) als misdaad te beschrijven.¹¹¹ Bij het IMT in Neurenberg zijn de nazi-kopstukken vervolgd en berecht voor misdrijven tegen de menselijkheid, misdrijven tegen de vrede en oorlogsmisdrijven, maar niet voor genocide. Genocide was toen namelijk niet in het statuut van het IMT opgenomen.
54. In het academische veld van de *Holocaust en genocidestudies* is men beducht voor de valkuilen van het historisch, politiek dan wel juridisch gebruik én misbruik van het woord genocide.¹¹² Genocide is namelijk naast een internationaal misdrijf ook een politieke krachtterm (*political battle concept*) met een sterk historisch geïnformeerde, morele, emotionele en politieke lading. Juridisch gezien is er echter geen hiërarchisch onderscheid tussen genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven. Hetzelfde geldt in termen van de mogelijke strafmaat voor deze internationale

¹⁰⁸ Idem; RS-ICC, art. 8bis.

¹⁰⁹ Er is nog geen jurisprudentie met betrekking tot agressie. Wel is er jurisprudentie over “misdrijven tegen de vrede” van het IMT en IMTFE.

¹¹⁰ William Schabas, *Genocide in International Law. The Crime of Crimes* (Second Edition; Cambridge: Cambridge University Press, 2009).

¹¹¹ Zie Philippe Sands, *East West Street. On the origins of “genocide” and “crimes against humanity”* (New York 2016); Raphael Lemkin, *Axis Rule in Occupied Europe. Laws of Occupation. Analysis of Government. Proposals for Redress* (Washington DC, 1944).

¹¹² Zie ook: Verslag van een rondetafelgesprek, gehouden op 12 juni 2017, over CAVV/EVA-advies over gebruik door politici van de term genocide.

misdrijven.¹¹³ Ook onder internationale rechters en aanklagers bestaat er consensus dat alle internationale misdrijven even zwaar bestraft kunnen worden. Om een scheiding aan te brengen tussen het politieke gebruik van het woord genocide, haar strikt juridische betekenis als een door een individu gepleegd misdrijf en de andere internationale misdrijven, wordt steeds vaker gesproken van *atrocitiy crimes*. Deze algemenere verzamelterm maakt het mogelijk om situaties van potentiële genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en etnische zuivering gezamenlijk te benoemen zonder preliminaire juridische vaststellingen te hoeven maken om bijvoorbeeld in te grijpen.¹¹⁴ Aanklagers bij de internationale straftribunalen en het ICC hanteren ook vaak de voorzichtige terminologie van *atrocitiy crimes*. Dat doen zij in afwachting van wat blijkt uit strafrechtelijk onderzoek en juridische bevindingen.

55. Hoewel er dus geen juridische hiërarchie bestaat onder de internationale misdrijven onderscheidt genocide zich wel door de hoge en ingewikkelde bewijslast. Het aantonen van de vijf specifieke handelingen (*actus reus*) vormt niet de grootste uitdaging. De complexiteit geldt vooral voor het aantonen van het mentale element (*mens rea*) van genocide. Er moet namelijk worden bewezen dat een persoon heeft gehandeld **met het oogmerk een nationale, etnische, godsdienstige dan wel raciale groep, geheel of gedeeltelijk, als zodanig te vernietigen**. Deze speciale intentie (*dolus specialis*¹¹⁵) is uitermate complex te onderzoeken en vast te stellen. Die moeilijkheidsgraad in de bewijsvoering verklaart waarom aanklagers niet exclusief vervolgen voor genocide, maar meestal tegelijkertijd (*subsidiar*) ook voor misdrijven tegen de menselijkheid en/of andere internationale misdrijven. Genocide is namelijk altijd ook een misdrijf tegen de menselijkheid. Maar niet alle misdrijven tegen de menselijkheid zijn ook genocide (zie ook paragraaf 41). Genocide wordt dus een bijzondere niet-juridische gewichtigheid toegedicht, terwijl juridisch gezien genocide geen bijzondere dan wel zwaarder wegende status kent, behalve dan met betrekking tot de bewijsvoering.

Uitvoering Wet Internationale Misdrijven

56. Met de invoering van de WIM werd ook de aanpak van internationale misdrijven hervormd. Op 1 september 2002 nam het *Cluster Internationale Misdrijven* bij het Landelijk Parket in Rotterdam (“LP-CIM”) het gezag over het NOVO-team over van het parket in Arnhem. Een jaar later ging het NOVO-team over in het *Team Internationale Misdrijven* van de Dienst Landelijke Recherche (DLR) bij het Korps Landelijke Politiediensten (“TIM-DLR”). Sindsdien zijn het LP-CIM en TIM-DLR gezamenlijk belast met het onderzoek, de opsporing en vervolging van (verdachten van) de hierboven beschreven zes internationale misdrijven. Tot de inwerkingtreding van de WIM, was de Rechtbank Arnhem bevoegd om WOS-zaken te behandelen. Hoewel de Rechtbank Arnhem nog

¹¹³ In Nederland, onder de WIM, geldt voor genocide en misdrijven tegen de menselijkheid een levenslange gevangenisstraf of tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste dertig jaren of geldboete van de zesde categorie. Voor oorlogsmisdrijven respectievelijk levenslange gevangenisstraf of tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste dertig jaren of geldboete van de zesde categorie (art.5), gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie (art.6) en gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie (art.7). Voor foltering levenslange gevangenisstraf of tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste dertig jaren of geldboete van de vijfde categorie. Voor gedwongen verdwijning gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie. Voor agressie levenslange gevangenisstraf of tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste dertig jaren of geldboete van de zesde categorie. WIM, art. 3-8b.

¹¹⁴ Scott Straus, *Fundamentals of Genocide and Mass Atrocity Prevention* (United States Holocaust Memorial Museum, 2014).

¹¹⁵ Deze vorm is stringenter dan bij misdrijven tegen de menselijkheid (namelijk “kennis hebben van” de wijdverspreide en stelsmatige aanval op een burgerbevolking).

bevoegd is militaire zaken op grond van de *Wet militaire strafrechtspraak* te behandelen,¹¹⁶ is sinds 2003 de bevoegdheid inzake WIM-misdrijven uitsluitend neergelegd de Rechtbank en het Gerechtshof in Den Haag.¹¹⁷

Strafkamers internationale misdrijven (Rechtbank en Gerechtshof Den Haag)

57. De IM-rechtspraak – alsmede uitlevering en rechtshulp in het kader van IM – is ondergebracht bij een gespecialiseerde Strafkamer van de Rechtbank (informeel: “WIM-kamer”) en de gespecialiseerde Strafkamer Internationale Misdrijven (formeel: “SIM-kamer”) van het Gerechtshof. Deze strafkamers berechten naast IM-verdachten ook verdachten van piraterij (zeeroof), internationaal terrorisme en ‘gewone misdrijven’. De rechtbank heeft geen vaste SIM. Voorheen waren er drie IM-rechters maar thans zitten in het zogenoemde “CTER/IM-cluster” ongeveer 15 (senior) rechters, een stafjurist en vier senior juridisch medewerkers. Bij het kabinet van de rechter-commissaris (“RC”) zijn twee rechter-commissarissen en twee juridisch medewerkers exclusief belast met IM-zaken. Een aantal rechters is bezig de kennis en expertise op het gebied van het internationaal strafrecht en internationaal humanitair recht te vergroten.
58. De IM-strafkamers zijn meervoudige kamers bestaande uit drie rechters. Deze strafkamers houden regie-zittingen, pro-forma zittingen, onderzoeken ter rechtszitting en zittingen ter uitspraak. In het geval de verdachte geen Nederlands spreekt maken zij gebruik van tolken (daarvoor is de zittingszaal uitgerust met een tolkencabine). Tijdens het onderzoek ter rechtszitting horen de IM-rechters het Openbaar Ministerie, de verdachte, de verdediging en eventuele benadeelde partijen. Soms horen zij ook slachtoffers (middels het spreekrecht), getuigen en/of experts. Indien de verdachte schuldig wordt bevonden neemt de rechter een beslissing over de strafmaat en – eventueel - over de hoogte van een bedrag ter compensatie aan de benadeelde partijen. De zittingsrechters oordelen aan de hand van het dossier en het onderzoek ter rechtszitting. De beoordeling van de complexe feiten en tenlasteleggingen vergen veel tijd en energie. Hoewel de VN-tribunalen veel piketpaaltjes hebben geslagen moet de Nederlandse rechter in sommige gevallen voor het eerst een vaststelling maken van een bepaald internationaal misdrijf in een bepaalde context (bijvoorbeeld de *nexus* van bepaalde grondfeiten met een gewapend conflict). Voorts zijn WIM-rechters enigszins beperkt in hun onderzoek. Zo mogen zij niet afrijzen naar het land waar de vermeende misdrijven hebben plaatsgevonden (*judicial site visit*). Slechts in sommige gevallen horen en zien zij getuigen daadwerkelijk ter zitting. Een grote uitdaging voor de WIM-strafrechter is dat het bewijsmateriaal in IM-zaken vaak exclusief bestaat uit op schrift gestelde getuigenverklaringen van getuigen die hebben verklaard vanuit een niet-Nederlands cultureel referentiekader en in een andere taal. Het zogenoemde “cluster CTER/IM” werkt daarom aan de ontwikkelingen van methodologie, richtlijnen en kaders ter beoordeling van de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van dergelijke bijzondere getuigenverklaringen. Tenslotte: omdat de temporele rechtsmacht van de Nederlandse rechter vaak veel groter is dan bij de tribunalen en het ICC – hetgeen kan leiden tot de behandeling van zeer uiteenlopende feitencomplexen - is het moeilijker specifieke expertise over een bepaalde

¹¹⁶ *Wet militaire strafrechtspraak*.

¹¹⁷ Het Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba neemt kennis van internationale misdrijven voor zover deze zijn begaan binnen het rechtsgebied van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De behandeling vindt plaats door een meervoudige kamer, bestaande uit een lid van het Gemeenschappelijk Hof en twee rechters in de rechtbank Den Haag. WIM, art. 16g.

conflictsituatie op te bouwen. Inzake misdrijven gepleegd in de situatie in Irak en Syrië en van IS'ers heeft de Rechtbank reeds ervaring opgedaan in twee zaken.¹¹⁸

De gespecialiseerde rechter-commissaris (IM)

59. Nederland kent een civielrechtelijk *inquisitoir* systeem (in tegenstelling tot het overwegend *adversaire*- dan wel hybride systeem van de tribunaal en het ICC). Dat betekent dat een belangrijke rol is weggelegd voor de rechter-commissaris. In Den Haag zijn 2 RC's exclusief belast met het strafrechtelijk vooronderzoek in IM-zaken. Zij komen in actie zodra het OM beslist een onderzoek te starten. Vanaf dat moment geeft de RC toestemming aan de politie en de officier van justitie om bijvoorbeeld bijzondere opsporingsmethoden te gebruiken. Zodra de OM overgaat tot vervolging, aanhouding - en soms huiszoekingen - krijgt de RC een grotere rol. Tijdens het vooronderzoek ontsluiten de RC's het strafdossier aan de verdediging en nemen zij beslissingen over onderzoekswensen van het OM en de verdediging. Ook nemen de RC's de verhoren van getuigen af. De RC's kunnen daarnaast zelf onderzoek (laten) verrichten door bijvoorbeeld experts. In IM-zaken kunnen de RC's getuigen horen in Nederland, in het buitenland of via video-conferentie. Wanneer de RC beslist getuigen in het buitenland te horen organiseert de RC een rogatoire commissie (in het bijzijn van een secretaris, het OM, de verdediging en een tolk). Deze rogatoire commissies worden doorgaans gehouden op Nederlandse ambassades. De verhoren worden opgenomen en in zijn geheel getranscribeerd. Dat proces-verbaal wordt uiteindelijk opgenomen in het strafdossier dat aan de rechter ter beoordeling wordt overhandigd. De RC's internationale misdrijven werken ook mee aan de ontwikkeling van methodologie, richtlijnen en een uitwerking van de kaders ter beoordeling van getuigenverklaringen op betrouwbaarheid en geloofwaardigheid.

Verdediging en slachtoffers

60. Tenslotte spelen de verdediging en soms advocaten van benadeelde partijen een rol in IM-zaken. De verdediging heeft in IM-zaken een eigen beperkt onderzoeksbudget. Niet in alle zaken zijn de advocaten gespecialiseerd inzake het internationale strafrecht en internationaal humanitaire recht, hetgeen volgens de Rechtbank wel wenselijk is gezien de complexe IM-wetgeving en waarheidsvinding. In het kader van de ingewikkelde en kostbare slachtoffervorderingen zijn er thans slechts beperkte – vaak ontoereikende - middelen beschikbaar.

Opsporing en vervolging van IM-verdachten

61. In totaal heeft de Nederlandse rechter sinds 2003 tien IM- zaken behandeld met 15 verdachten (zie bijlage). Hoezeer deze zaken veelal conform de WIM zijn afgehandeld, blijkt dat er tot nu toe slechts één WIM-zaak was. Dat komt omdat alle misdrijven, op Irak en Syrië na, voor de inwerkingtreding van de WIM in 2003 waren begaan en dus onder de WOS vielen. Al deze zaken waren het resultaat van onderzoek, opsporing en vervolging door het LP-CIM en TIM-DLR. Deze gespecialiseerde teams zijn beter bekend als de Nederlandse *war crimes unit* en/of "oorlogsrecherche".¹¹⁹ Zelf gebruiken het LP-CIM en TIM-DLR ook soortgelijke terminologie. Zo beheren zij het Twitteraccount "@WarCrimes_NL". Hoezeer veel internationale misdrijven

¹¹⁸ [Rechtbank Den Haag, 10 december 2015](#); [Rechtbank Den Haag, 23 juli 2019](#); [Rechtbank Den Haag, 23 juli](#). Voor een overzicht van andere zogenoemde "Foreign fighters"-zaken in Nederland en elders, zie: [International Crimes Database](#).

¹¹⁹ Naar de gelijknamige BNNVARA [documentaireserie](#) over het TIM-DLR.

inderdaad plaatshebben in de context van gewapend conflict is de beperkte nadruk in de naamgeving op slechts één internationaal misdrijf enigszins gelimiteerd.

Openbaar Ministerie (Cluster Internationale Misdrijven)

62. Thans bestaat het kernteam van het LP-CIM uit twee gespecialiseerde officieren van justitie (voorts “OvJ-IM”), een parketsecretaris, een beleidsmedewerker, een juridisch adviseur en een landenspecialist. Daarnaast is er bij het Ressortsparket een Advocaat-Generaal (met specialisatie IM). Er zijn drie voormalige IM-officieren die het LP-CIM soms nog bijstaan (twee van hen zijn nu betrokken bij het MH17-onderzoek). Er komt een derde OvJ-IM bij. De huidige IM-officieren (met gezamenlijk acht jaar IM-ervaring) zijn speciaal aangesteld voor de opsporing en vervolging van de zes internationale misdrijven (waaronder genocide). Ze zijn ook betrokken bij uitleveringszaken en internationale rechtshulp inzake internationale misdrijven. Hoewel de huidige IM-officieren geen speciale achtergrond in het internationaal strafrecht hebben worden zij op dat gebied bijgestaan en geadviseerd door een ervaren specialist. Binnen het huidige LP-CIM is ervaring met de opsporing en vervolging van genocide en oorlogsmisdrijven in Rwanda en oorlogsmisdrijven in Ethiopië, Irak en Syrië. Het LP-CIM heeft wel ervaring met het onderzoek naar genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en gedwongen verdwijning elders, maar (nog) geen ervaring met de vervolging van misdrijven tegen de menselijkheid, gedwongen verdwijning en agressie. De twee IM-officieren werken nauw samen met het TIM-DLR.

Politie (Team Internationale Misdrijven)

63. Het TIM-DLR is een multidisciplinair expertise-team bestaande uit 24 politiemensen plus externe ondersteuning. Het vaste TIM-DLR bestaat uit twee teamleiders, senior tactisch rechercheurs, operationeel experts (dossiervormers en coördinatoren) en deskundigen. Onder de deskundigen bevinden zich personen met een specifieke opleiding (zoals antropologie, geschiedenis, internationale betrekkingen, criminologie, internationaal strafrecht), speciale ervaring of kennis (journalistiek, landen en taal) of expertise (IT en financiën). In het regeerakkoord is structureel 1 miljoen euro vrijgemaakt voor het versterken van het TIM-DLR welke zijn gebruikt voor het aantrekken van (externe) experts op het gebied van het Midden-Oosten, open-source intelligence (“OSINT”), IT en internationaal strafrecht. De gespecialiseerde rechercheurs worden in teams ingezet voor onderzoek en het horen van getuigen in het buitenland en in Nederland. Daarbij put het TIM-DLR vooral uit ervaring en expertise met betrekking tot complexe getuigenverhoren. Er is namelijk geen speciale IM-opleiding binnen de politie. Het TIM-DLR werkt ook samen met de gespecialiseerde CTER-teams van de politie. De bovengenoemde zaak tegen een voormalige IS’er wegens oorlogsmisdrijven was bijvoorbeeld afkomstig vanuit CTER. In het verleden hebben rechercheurs van het TIM-DLR ook meegewerkt aan het MH17-onderzoek.

Immigratie en Naturalisatie Dienst (Unit 1F)

64. Naast het LP-CIM en de TIM-DLR vervult de Immigratie en Naturalisatie Dienst (“IND”) een belangrijke rol in de keten van opsporing en vervolging van IM-verdachten. In 2002 werd bij de IND een gespecialiseerde “unit 1F” (“IND-1F”) opgericht. Deze unit onderzoekt of er “ernstige redenen om te veronderstellen” zijn of mensen die naar Nederland komen zich schuldig hebben gemaakt aan oorlogsmisdaden, misdaden tegen de vrede, misdaden tegen de menselijkheid of handelingen in strijd met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties. Deze misdaden zijn geschaard onder artikel 1F van het VN-*vluchtelingenverdrag* (1951). In het geval artikel 1F

wordt tegengeworpen wordt het dossier doorgestuurd aan het LP-CIM voor nader onderzoek. De meeste WIM-zaken vloeien voort uit IF-zaken (met name Afghanistan en Rwanda). In 2018 is geen nieuw strafrechtelijk IM-onderzoek gestart naar aanleiding van verkregen informatie van de IND-IF. Wel werden er vier van de 13 dossiers in behandeling genomen voor oriënterend onderzoek.

Samenwerking: Taskforce Internationale Misdrijven

65. Samen met andere Nederlandse en buitenlandse organisaties werken het LP-CIM en TIM-DLR aan het beleid Nederland geen veilige haven te laten zijn voor plegers van internationale misdrijven. Naast opsporing, vervolging en uitlevering zijn ook het weigeren van een verblijfsvergunning, uitzetting en het verbeteren van de mogelijkheden om internationale misdrijven te berechten in het land waar ze zijn gepleegd, middelen om dat beleid uit te voeren. Zo is er samenwerking met het Ministerie van Veiligheid en Justitie (“MvJ”) in het kader van immigratie en naturalisatie, rechtshulp, wetgeving en versterking van de justitiesector in andere landen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken (“MvBZ”) assisteert bij het leggen van buitenlandse contacten, bij rechtshulpverzoeken en bij de versterking van de justitiesector in andere landen. De Dienst Terugkeer en Vertrek (“DT&V”) regelt het vertrek van vreemdelingen die geen recht (meer) hebben op verblijf in Nederland. Om het beleid integraal en structureel uit te voeren werd in 2011 de *Taskforce Internationale Misdrijven* opgericht (waarin het OM, Politie, IND, DT&V, Directie Migratiebeleid, de Afdeling Internationale aangelegenheden en Rechtshulp in Strafzaken (“AIRS”) en MvBZ deelnemen).¹²⁰ Het LP-CIM en TIM-DLR nemen daarnaast structureel deel aan de werkgroepen “Rwanda” en “Actuele Conflicten” (waaronder Syrië, Irak en Myanmar). Daarnaast hebben de Binnenlandse Veiligheidsdienst (“BVD”), de Militaire Inlichtingendienst (“MID”) en Contraterrorisme (“CTER”) soms informatie beschikbaar over (verdachten van) internationale misdrijven. Verder wordt veelvuldig samenwerking gezocht met de gespecialiseerde politieteams en officieren inzake Migratiecriminaliteit en Mensenhandel en Contraterrorisme om te kijken of er gelijktijdig sprake is van terroristische misdrijven en internationale misdrijven. Ook werken het LP-CIM en de TIM-DLR samen met buitenlandse IM-teams, internationale straftribunalen en het ICC. In EU-verband, via *Eurojust*, maken het LP-CIM en de TIM-DLR deel uit van het *European Network for investigation and prosecution of genocide, crimes against humanity and war crimes* (“Genocide-Network”). Dat is een overlegstructuur tussen EU-lidstaten, enkele niet-EU-landen, internationale straftribunalen, internationale onderzoekscommissies, Ngo’s en verschillende buitenlandse IM-units. Tenslotte onderhouden het LP-CIM en de TIM-DLR contacten met internationale onderzoekscommissies (zoals het IIIM), Ngo’s (zoals *Human Rights Watch*) en private opsporingsorganisaties (zoals CIJA en *Bellingcat*).

Complexiteit IM-onderzoek

66. Het onderzoeken van IM-situaties en het opsporen en vervolgen van IM-verdachten is zeer gecompliceerd en vaak politiek gevoelig. De bewijslast voor internationale misdrijven is erg hoog (vooral inzake genocide) terwijl de bewijsvergaring in doorgaans niet-westerse (post-) conflictgebieden bijzonder ingewikkeld is.¹²¹ Dit is overeenkomstig met wat het LP-CIM heeft

¹²⁰ *Instellingsbesluit Taskforce internationale misdrijven* (5719823/11; 9 december 2011).

¹²¹ Zie o.a.: Martin Witteveen, ‘Dealing with Old Evidence in Core International Crimes Cases: The Dutch Experience as a Case Study’, in: Morten Bergsmo and Cheah Wui Ling (eds.), *Old Evidence and Core International Crimes* (Torkel Opsahl Academic E-publisher: Beijing 2012), pp. 65-108: 71-72; Robert Cryer, ‘A Long Way from Home: Witnesses before International Criminal Tribunals’, *International Commentary on Evidence*, (2006); Nancy Combs, ‘Grave Crimes

aangegeven.¹²² IM-onderzoek richt zich in principe in de eerste plaats primair op de grondfeiten en de context (vergelijkbaar met een ICC “situation”). Dat gebeurt onafhankelijk, onpartijdig en is afhankelijk van opsporingskansen en een realistisch vooruitzicht op vervolging en berechting.

67. Onderzoeken naar internationale misdrijven kunnen starten op basis van verschillende bronnen en signalen. Een aanleiding tot onderzoek kan voortkomen uit informatie van bijvoorbeeld: aangiftes; politie-informatie; de IND; de media; meldingen van getuigen, slachtoffers of anderzijds; tips; buitenlandse overheden; internationale straftribunalen; en Ngo’s die bepaalde zaken voor het voetlicht wensen te brengen. Hoewel, zoals gezegd, de grondfeiten centraal staan in het onderzoek beginnen IM-zaken echter niet wanneer een misdrijf is geconstateerd waarbij dan een verdachte wordt gezocht. In de praktijk begint IM-onderzoek namelijk vaak bij een verdachte (binnen de kaders van de rechtsmacht) bij wie vervolgens een misdrijf en grondfeiten gezocht worden. In 1F-gevallen is bijvoorbeeld de verdenking en vaak de context helder (bijvoorbeeld oorlog in Syrië, of lidmaatschap IS) maar dan moet vervolgens nog wel de exacte rol van de verdachte daarin onderzocht worden. Daarvoor moet het LP-CIM zoeken naar specifieke incidenten waarvoor de verdachte verantwoordelijk is en daarvoor bewijs vergaren. Het LP-CIM en TIM-DLR hebben daartoe zwaarwegende bijzondere opsporingsbevoegdheden. Zo kan er via politie-systemen gezocht worden in informatie van andere politiediensten (zoals de voormalige vreemdelingenpolitie). Er kan informatie worden opgevraagd in Nederland of het buitenland (zoals asielgegevens of verhoren van getuigen in buitenlandse IM-zaken). Tevens kan er telecom-onderzoek worden gedaan (via bijvoorbeeld taps in woningen en vervoersmiddelen). Verder is er de mogelijkheid tot observatie en infiltratie. Ook wordt er steeds meer gebruik gemaakt van zogenaamd OSINT-onderzoek (dat zoeken op het zogenoemde *dark web* mogelijk maakt). Tenslotte kan er worden samengewerkt met experts bij de internationale tribunalen en het ICC.
68. Ofschoon het LP-CIM en TIM-DLR vergaande opsporingsbevoegdheden hebben blijft IM-onderzoek bijzonder complex. Internationale misdrijven vonden namelijk vaak plaats in het (verre) verleden en in verre (vaak niet-westerse) landen. In een recente IM-zaak vonden de feiten bijvoorbeeld plaats in Ethiopië tussen 1978 en 1981. Onderzoek daarnaar is tijdrovend, kostbaar, uitdagend. Het is bovendien afhankelijk van de beschikbare capaciteit, middelen, bronnen, getuigen en samenwerking met buitenlandse overheden en instanties (om bijvoorbeeld onderzoek ter plaatse te doen en getuigen te horen). Onderzoek naar internationale misdrijven in contemporaine of historische (post-) buitenlandse conflictsituaties is niet te vergelijken met bijvoorbeeld een onderzoek naar een bankroof door een enkele overvaller in de Kalverstraat in Amsterdam. Ten eerste zijn de grondfeiten grootschalig (meerdere gebeurtenissen, meerdere locaties, meerdere daders, meerdere slachtoffers, meerdere omstanders) en van langere duur (soms jaren). Internationale misdrijven zijn daarnaast van systematische of beleidsmatige aard en hebben daarom vaak een enorme impact (individueel én collectief op de micro-, meso-, en macroniveaus van gemeenschappen, samenlevingen en staten). Ten tweede zijn internationale misdrijven juridisch

and Weak Evidence: A Fact-Finding Evolution in International Criminal Law’, *Harvard International Law Journal* (25 April 2016); Nancy Amoury Combs, *Fact-Finding Without facts. The Uncertain Evidentiary Foundations of international Criminal Convictions* (Cambridge University Press, 2010); Caroline Buisman, *Ascertainment of the Truth in International Criminal Justice* (Ph. D dissertation; januari 2012); Anita de Boer, Gabi de Bruïne, Talitha Dehaene, Peter J. van Koppen, Annelies Vredeveldt, *Een Rwandees kaartenhuis. Een wirwar van wankelende verklaringen* (Boom criminologie, Den Haag, 2017).

¹²² Brief van het OM over een gespecialiseerde officier van justitie voor de vervolging van IS strijders voor genocide.

veel complexer en omvattender dan commune misdrijven. Omdat de juridische definities van internationale misdrijven de uitkomst zijn van internationale politieke compromissen (zeker in het geval van genocide¹²³), kennen zij een hoge bewijslast. Daarom zijn internationale misdrijven lastig te bewijzen en juridisch vast te stellen. Dit geldt voor alle zes internationale misdrijven maar in het bijzonder voor genocide. Voor dat misdrijf moet namelijk worden bewezen dat gehandeld is met het speciale oogmerk een nationale, etnische, godsdienstige of raciale groep geheel of gedeeltelijk, als zodanig te vernietigen.

69. Onderzoek en opsporing in het buitenland – en dan vaak in niet-westerse landen – is zowel een praktische als intellectuele uitdaging. Het LP-CIM, TIM-DLR, de RC en de verdediging werken in vreemde landen met: andere politieke systemen en structuren; andere veiligheidssystemen en structuren; andere juridische systemen, structuren en tradities; andere economische systemen en structuren; en andere infrastructuren. Doorgaans waren of zijn die buitenlanden autocratisch, repressief, onstabiel, verwickeld in gewapend conflict en/of arm. In die vreemde context krijgen onderzoekers voorts te maken andere mensen, andere instanties, andere culturen, andere normen en waarden, andere omgangsvormen, andere talen en andere communicatievormen (zoals orale tradities) dan de Nederlandse. In het bijzonder krijgen onderzoekers ook te maken met fysiek en mentaal ernstig getraumatiseerde mensen en getuigen. Omdat internationale misdrijven doorgaans een politiek karakter hebben krijgen onderzoekers ook vaak te maken met expliciete en impliciete tegenwerking, manipulatie of pressie gedurende de bewijsvergaring. Sommige overheden, overheidsinstanties of personen waarmee onderzoekers te maken krijgen kunnen namelijk soms zelf betrokken geweest zijn bij internationale misdrijven. Er bestaat dus altijd een risico dat potentieel bewijsmateriaal wordt achtergehouden of wordt beïnvloed. Ook krijgen onderzoekers te maken individuen, slachtoffers en pressiegroepen (zoals Ngo's) die baat hebben bij de aanwezigheid en het werk van het LP-CIM, TIM-DLR en de RC. Ook in die situaties bestaat de kans dat onderzoekers en het onderzoek beïnvloed worden. Hoewel Ngo's bijvoorbeeld vaak 'goede bedoelingen' hebben zijn zij ook politieke organisaties en bestaat er de kans dat hun informatie niet altijd onafhankelijk, onpartijdig of betrouwbaar is. Dat laatste blijkt steeds vaker bij internationale strafprocessen bij het ICC en uit wetenschappelijke studies.¹²⁴ Tenslotte is het vrijwel altijd onmogelijk om direct ter plaatse onderzoek te doen. Forensisch- en direct ooggetuigenbewijs is dus vaak grotendeels niet langer beschikbaar. Hetzelfde geldt voor documentair of ander tastbaar bewijsmateriaal. Dat leidt ertoe dat IM-zaken vrijwel altijd zijn gebaseerd op direct, indirect en vaak historisch getuigenbewijs. Voor onderzoek en opsporing kan echter steeds vaker gebruik gemaakt van het internet, sociale media en moderne IT-middelen (zoals *geo-locating*, *gelaatsvergelijking*, *data-analyse*, *image-search* en OSINT). Maar ook met deze moderne opsporingsmogelijkheden draait de waarheidsvinding over internationale misdrijven om de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van informatie, informatiegevers en informatiedragers van elders. Het is aldus bijzonder moeilijk om buiten het Nederlandse referentiekader 'de waarheid' over de rudimentaire grondfeiten binnen een grotere, complexe context op te vissen en onomstotelijk op tafel te krijgen.

¹²³ Zie bijvoorbeeld: Anton Weiss-Wendt, *The Soviet Union and the Gutting of the UN Genocide Convention* (Madison: University of Wisconsin Press, 2017).

¹²⁴ Nancy Amoury Combs, *Fact-Finding Without facts. The Uncertain Evidentiary Foundations of international Criminal Convictions* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).

Niet altijd vervolging

70. Het is van belang te benoemen dat niet alle aangiftes en politieonderzoeken inzake internationale misdrijven leiden tot vervolging, aanhouding en/of strafzaken. Dat kan bijvoorbeeld voorkomen wanneer het onderzoek geen belastend bewijs oplevert, de rechtsmacht beperkt is of omdat internationale misdrijven reeds elders vervolgd (kunnen) worden. In dit kader moet worden gedacht aan het seponeren van de zaak tegen **Desiré B.** wegens de zogenoemde “Decembermoorden” in Suriname in 1982 omdat hij daarvoor niet bij verstek berecht kon worden. Ook een Afghaanse commandant (**Sedaq A.**)¹²⁵ en een Nederlands bouwbedrijf (**Riwal**) werden niet vervolgd voor vermeende internationale misdrijven.¹²⁶ De zaak van **José Maria S.** wegens twee moordaanslagen op de Filipijnen was ook bijzonder. **S.** werd in augustus 2007 aangehouden maar een maand later weer vrijgelaten omdat het onderzoek “onvoldoende bewijs had opgeleverd om de communistenleider te dagvaarden om zich tegenover de strafrechter te verantwoorden.”¹²⁷ In drie grote zaken besloot het LP-CIM ook geen vervolging in te stellen. De eerste betrof een aangifte tegen **Jorge Z.** wegens gedwongen verdwijningen en misdrijven tegen de menselijkheid in Argentinië begaan tussen 1976 en 1983. Het LP-CIM besloot **Z.** niet te vervolgen omdat Argentinië bereid en in staat was om zelf een procedure te starten en omdat gedwongen verdwijning en misdrijven tegen de menselijkheid pas na 1 oktober 2003 in Nederland berecht konden worden.¹²⁸ De tweede zaak betrof een aangifte tegen **Thom K., Rob F. en Berend O.** vanwege hun vermeende strafrechtelijke aansprakelijkheid voor de dood van drie mannen in Srebrenica in juli 1995.¹²⁹ De derde zaak betrof een aangifte tegen de Rwandese President **Paul K.,** zijn minister van Defensie **James K.** en zes andere Rwandezen wegens vermeende genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven, gedwongen verdwijning en foltering in Rwanda en Zaïre tussen 1996 en 1997).¹³⁰ Ook is er een aantal andere IM-zaken geweest waarin het LP-CIM en TIM-DLR wel onderzoek hebben verricht maar waarin niet is overgegaan tot arrestatie of vervolging. Het kan in deze gevallen gaan om onvoldoende bewijs, verdachten die zich niet (langer) in Nederland bevinden of verdachten die zijn overleden (zoals in het geval van **Amanullah O.**)¹³¹

Internationale misdrijven (IM) en contraterroerisme (CTER)

71. De huidige vluchtelingenstroom en mogelijke terugkeer van Nederlanders vanuit Irak en Syrië (waaronder potentieel voormalige IS'ers) heeft ertoe geleid dat de keten brede samenwerkingsstructuur van LP-CIM, TIM-DLR, IND en CTER zich specifiek richt op die situatie. Er is immers sprake van een “WIM-situatie”. Tot op heden blijkt echter dat het LP-CIM en het TIM-DLR (nog) geen aanleiding hebben gehad om het misdrijf genocide ten laste te leggen aan een verdachte uit die situatie omdat bewijs voor een dergelijke verdenking en aanklacht vanuit de grondfeiten (nog) niet is aangetroffen.¹³² Het is echter wel mogelijk dat IS'ers zich schuldig hebben gemaakt aan internationale misdrijven (waaronder genocide). Over het algemeen echter, wordt IS in eerste instantie bestempeld als een “terroristische organisatie”. En omdat terroristische

¹²⁵ OM, ‘[Verdachte van Afghaanse oorlogsmisdrijven niet vervolgd](#)’, 11 december 2017.

¹²⁶ OM, ‘[Geen verder onderzoek naar kraanverhuurder](#)’, 14 mei 2013.

¹²⁷ OM, ‘[Filippijnse communistenleider niet verder vervolgd](#)’, 31 maart 2009.

¹²⁸ OM, ‘[Geen onderzoek naar de heer Zorreguieta](#)’, 3 september 2013.

¹²⁹ OM, ‘[Persbericht Srebrenica](#)’, 7 maart 2013.

¹³⁰ [I. – Aangifte, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven, gedwongen verdwijning en foltering Rwanda/Congo](#), 4 april 2014.

¹³¹ [Afghaanse dodenlijsten](#).

¹³² Zie ook: [Brief van het OM over een gespecialiseerde officier van justitie voor de vervolging van IS strijders voor genocide](#).

misdrijven een lagere bewijslast hebben dan internationale misdrijven wordt vaak wetgeving rondom contraterorisme ingezet bij de opsporing en vervolging van IS'ers. Op die basis zijn in Nederland reeds IS'ers, of leden van aanverwante groepen, opgespoord, vervolgd en berecht. Daarbij werd tot voor kort echter nog nauwelijks aandacht gegeven aan de grotere context van mogelijke internationale misdrijven. De huidige strategie is daarom om (IS-) verdachten voor zowel terroristische als internationale misdrijven te vervolgen.¹³³

Acties met betrekking tot internationale misdrijven in Irak, Syrië en door IS

72. Sinds het begin van het gewapende conflict in Syrië in 2011 en daarna de opkomst van IS, is er in Nederland bijzondere aandacht voor de situatie in Irak en Syrië en van IS. Het LP-CIM en TIM-DLR hebben dan ook een aantal specifieke acties op dit dossier ondernomen. Zo is de "instructie afdoening aangiften Wet Internationale Misdrijven" aangepast om te verduidelijken hoe er moet worden omgegaan met aangiften met betrekking tot internationale misdrijven (zoals genocide) tegen Nederlandse en/of buitenlandse (ex)strijders aangesloten bij gewapende groeperingen zoals IS. Daarnaast heeft het LP-CIM in juni 2018 een bijeenkomst georganiseerd met 20 Ngo's die internationale misdrijven onderzoeken. Tijdens deze bijeenkomst zijn *best practices* en de specifieke situatie van IS en Syrië besproken. Het TIM-DLR heeft - naast deelname in het Genocide-Network - geparticipeerd in *Europol's Analysis Project Core International Crimes* ("AP-CIC"). Dit project, dat gestart is op initiatief van de Duitse *war crimes unit*, faciliteert samenwerking en coördinatie tussen EU-lidstaten en derde partijen in de identificering en opsporing van individuen, netwerken en groepen die van internationale misdrijven worden verdacht. De focus van dit project ligt op Irak, Syrië en IS. Daarnaast heeft het LP-CIM contact gehad met het IIIM voor Syrië en UNITAD voor Irak, met de Ngo Yazda, de Free Yezidi Stichting, het Syria Legal Network-NL en de Speciale VN Adviseur voor de Preventie van genocide.¹³⁴ Vooralsnog lijkt er (nog) geen systematisch contact te zijn met UNITAD.

Expertise en onderzoeksmogelijkheden met betrekking tot Irak, Syrië en IS

73. Er is binnen het TIM-DLR één Arabischsprekende expert over het Midden-Oosten werkzaam maar geen bij het LP-CIM. De andere ervaren landenexperts binnen de units richten zich (nog) voornamelijk op Afrika (Rwanda, Ethiopië) en Afghanistan. Ook is de dossierkennis bij het LP-CIM door middel van reeds gedane onderzoeken en vervolgingen met betrekking tot Syrië en IS in de afgelopen twee jaar toegenomen. Er is dus wel enige deskundigheid over de situatie in Irak, Syrië en van IS aanwezig bij de politie. Maar toch lijkt de expert- en talenkennis inzake de grootschalige situatie van Irak, Syrië en IS bij het LP-CIM nog beperkt. Ook zijn de onderzoeksmogelijkheden in dit dossier beperkt. Ten eerste is er de rechtsmacht die niet universeel is, hetgeen opsporing en vervolging bemoeilijkt als verdachten zich bijvoorbeeld (nog) niet (meer) in Nederland bevinden. Ten tweede is bewijsvergaring moeilijk dan wel onmogelijk in een onrustige, onstabiele conflictgebieden of in landen waarmee niet kan worden samengewerkt, zoals Irak en Syrië. Getuigen kunnen overigens wel in derde landen, waarmee wel samenwerking mogelijk is, gehoord worden. In dit kader biedt ook UNITAD wellicht mogelijkheden met betrekking tot het faciliteren van getuigenverhoren in Irak. Ten derde is het moeilijk betrouwbare dan wel welwillende getuigen

¹³³ Ook wordt gedacht aan gebruikmaking van wetgeving en juridische bepalingen omtrent grensoverschrijdende mensenhandel als onderdeel of consequentie van gewelddaden in Irak en/of Syrië en daarbuiten.

¹³⁴ Zie ook: Brief van het OM over een gespecialiseerde officier van justitie voor de vervolging van IS strijders voor genocide.

te vinden en te horen. Niet alle (potentiele) ooggetuigen, slachtoffers of dader-getuigen (*insiders*) zullen kunnen of willen verklaren over angstaanjagende, traumatiserende of belastende gebeurtenissen. Ten vierde zal objectieve, onafhankelijke en onpartijdige bewijsvinding onder getuigen bemoeilijkt worden door de context van langdurig sektarisch, etnisch en politiek geweld in Irak en Syrië. Ten vijfde is het bestaan van veel digitale informatie zowel een vloek als een zegen. Het betekent ten eerste dat bewijsmateriaal verzameld kan worden zonder daadwerkelijk naar de regio te moeten afrijzen. Maar het betekent ook dat het digitale bewijs er is in overvloed (zoals UNITAD ook heeft aangegeven) en dat digitaal bewijs bovendien met een paar drukken op de knop bewerkt kan worden. Ook is bekend dat sociale-medianetwerken, waarop veel digitale sporen worden nagelaten, schokkende inhoud blokkeren, verwijderen of onvindbaar maken.¹³⁵ Het TIM-DLR heeft het afgelopen jaar daarom veel geïnvesteerd in het vinden en analyseren van foto- en filmmateriaal door ICT-experts en gebruikmaking van technische middelen (zoals OSINT en *geo-locating*). Deze middelen worden ingezet bij het voorbereiden van nieuwe zaken en bij het uitvoeren van lopende tactische onderzoeken.

Vervolging(en) met betrekking tot Irak, Syrië en IS

74. De situatie in Irak, Syrië en van IS heeft in Nederland tot actieve opsporingsonderzoeken geleid. Inmiddels is één Nederlandse voormalige IS'er uit Utrecht (**Oussama A. A.**) door het LP-CIM vervolgd en door de Rechtbank Den Haag veroordeeld voor een oorlogsmisdrijf (zie paragraaf 45). Zijn medeverdachte, een voormalige Nederlandse IS'er uit Leiden (**Reda N.**), werd in dezelfde zaak voor terroristische misdrijven veroordeeld. Tot nu toe is Nederland het vierde land (na Zweden, Duitsland en Finland) waar een dergelijke berechting wegens oorlogsmisdrijven én terrorisme is geweest.¹³⁶ Na onderzoek van het LP-CIM en TIM-DLR werd verder eerder dit jaar in Kapelle een Syriër opgepakt. De verdachte, **Abu K.**, is een vermeende Syrische oprichter van een van de eerste bataljons van het Free Syrian Army. Later werd hij commandant van een bataljon van *Jabhat al-Nusra*. Naast lidmaatschap van een terroristische organisatie wordt **K.** ook verdacht van een oorlogsmisdrijf. Hij zou namelijk betrokken zijn geweest bij de standrechtelijke executie van een buiten gevecht gestelde Syrische luitenant-kolonel in juli 2012. Op 2 september aanstaande vindt in deze zaak een eerste pro-forma zitting plaats bij de Rechtbank Den Haag.¹³⁷
75. Tot nu toe heeft zich in Nederland geen situatie voorgedaan die aanleiding gaf tot vervolging wegens genocide of misdrijven tegen de menselijkheid gepleegd door IS'ers, dan wel leden of combattanten van andere gewapende groepen in Irak en Syrië. Het is goed mogelijk dat die situatie zich in de toekomst wel voordoet. De huidige twee IM-officieren lijken indien die situatie zich voordoet voldoende juridisch uitgerust en competent om dan vervolging van verdachten in te zetten wegens internationale misdrijven (waaronder dus genocide). De cruciale vraag blijft echter of zich onder de geschatte 300 Nederlandse uitreizigers, of in Nederland aanwezige buitenlandse personen, bevinden die betrokken zijn geweest bij **genocidale misdrijven** (te weten: het doden van leden van de groep; het toebrengen van zwaar lichamelijk of geestelijk letsel aan leden van de groep; het opzettelijk opleggen levensomstandigheden aan de groep die op haar gehele of gedeeltelijke

¹³⁵ Avi Asher-Schapiro, 'Youtube and Facebook are removing evidence of atrocities, jeopardizing cases against war criminals', *The Intercept*, 2 november 2017.

¹³⁶ In Hongarije loopt inmiddels een onderzoek wegens misdrijven tegen de menselijkheid gepleegd en terrorisme door een Syrische IS'er. 'New Lead Opened in Syrian Terrorism Suspect's Investigation', *Hungary Today*, 23 juli 2019.

¹³⁷ OM, Vermoedelijke commandant Jabhat al-Nusra bataljon in bewaring gesteld, 24 mei 2019.

lichamelijke vernietiging zijn gericht; het nemen van maatregelen, welke tot doel hebben geboorten binnen de groep te voorkomen; of het onder dwang overbrengen van kinderen van de groep naar een andere groep) **tegen een lid of leden van een nationale, etnische, religieuze of raciale groep met het oogmerk die groep, geheel of gedeeltelijk, als zodanig te vernietigen.** Vooralsnog is er geen aanleiding geweest om vervolging van een IS'er wegens genocide (dan wel misdrijven tegen de menselijkheid) te starten.

Genocide jurisprudentie

76. Tot slot is het vanwege de genocide-focus in de onderzoeksvraag nuttig om nog stil te staan bij de internationale en nationale jurisprudentie inzake genocide. Gezien de IMT en IMTFE geen rechtsmacht hadden over genocide is bij die tribunalen dan ook niemand voor genocide berecht. De jurisprudentie met betrekking tot genocide is pas tot stand gekomen vanaf 2 september 1998 en betreft vier situaties: Cambodja (1975-1979), Iraq (1988), Rwanda (1994) en Bosnië (Srebrenica in 1995). De eerste internationale veroordeling wegens genocide betrof de Rwandese burgermeester Jean-Paul Akayesu door het UNICTR in 1998.¹³⁸ Het Rwanda-tribunaal veroordeelde daarna nog enkele tientallen Rwandezes (allen Hutu en één Belg) wegens genocide tegen Rwandese Tutsi's. In 2001 veroordeelde het UNICTY waarnemend legercommandant Radislav Krstic voor genocide tegen Bosnische moslimmannen en jongens in Srebrenica.¹³⁹ Hierop volgde een tiental Srebrenica-vonnissen bij het UNICTY. Ook de BWCC heeft een aantal personen veroordeeld voor genocide in Srebrenica. Het IHT heeft in 2007 een aantal hooggeplaatste personen veroordeeld wegens genocide tijdens de "Anfal-campagne" tegen Koerden in 1988.¹⁴⁰ In 2018, tenslotte, vonniste de ECCC de voormalige Rode Khmer-leiders Nuon Chea en Khieu Samphan voor genocide op de Cham en Vietnamezen.¹⁴¹ Het ICC heeft geen genocide-processen gevoerd. Wel is er een openstaand arrestatiebevel (voor de voormalige Soedanese President Omar Hassan al-Bashir) wegens genocide tegen de Fur, Masalit en Zaghawa in Darfoer (Soedan) sinds 2003.¹⁴² In een aantal zaken heeft het ICC-OTP wel gerefereerd aan *genocidaal geweld* of *culturele genocide* in Congo, Ivoorkust en Mali¹⁴³. In die zaken werden echter misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven tenlastegelegd.
77. Er is ook jurisprudentie over het misdrijf genocide uit verschillende nationale rechtbanken en tribunalen. Zo zijn er historische en recente voorbeelden bekend uit Equatoriaal Guinee, Cambodja, Roemenië, Argentinië, Ethiopië, Rwanda en Guatemala.¹⁴⁴ In sommige van deze gevallen echter - zoals in Ethiopië door het zogenoemde Derg-tribunaal ("SPO"; 1992-2008) - vond vervolging en berechting plaats op basis van een uitgebreidere definitie van genocide die ook politieke slachtoffergroepen beschermt. In Rwanda en een aantal landen in Europa en Noord-Amerika zijn zeer veel (rond 1.000.000) Rwandese verdachten vervolgd voor internationale misdrijven tijdens

¹³⁸ UNICTR, [Prosecutor v. Jean Paul Akayesu](#) (ICTR-96-4; 2 september 1998)

¹³⁹ UNICTY, [Prosecutor v. Radislav Krstic](#) (IT-98-33; 2 augustus 2001).

¹⁴⁰ IHT, [Al Anfal](#) (I/CS2006/2006; 24 juni 2007).

¹⁴¹ ECCC, [Prosecutor v. Nuon Chea & Khieu Samphan](#) (002/02; 16 november 2018).

¹⁴² ICC, [Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir](#) (ICC-02/05-01/09; 12 juni 2010).

¹⁴³ ICC, [Prosecutor v. Bosco Ntaganda](#); ICC, [Prosecutor v. Laurent Gbagbo and Charles Blé Goudé](#); ICC, [Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi](#).

¹⁴⁴ Het is goed mogelijk dat elders ook processen wegens zijn geweest.

de genocide in 1994. In Nederland, tenslotte, stelde de rechter vast dat er genocide was in Irak in 1988¹⁴⁵ en in Rwanda in 1994.¹⁴⁶

Deel III: conclusies

78. De minister van Justitie en Veiligheid heeft het NIOD Instituut voor Oorlogs-, Holocaust- en Genocidestudies (NIOD-KNAW) verzocht een onderzoek te doen naar “de toegevoegde waarde van een gespecialiseerde officier van justitie die zich specifiek zou richten op de vervolging van IS-strijders voor genocide” (afgekort: GOvJ-ISG). In de rapportage zijn in de breedte de relevante context, juridische kaders en juridische infrastructuur omtrent de opsporing, vervolging en berechting van de zes internationale misdrijven (waaronder genocide) in Nederland in kaart gebracht. Naast raadpleging van primaire bronnen, literatuur en eerstehands proceswaarnemingen van IM-zaken in Nederland en elders is ook de input verzocht van praktijkdeskundigen, verbonden aan respectievelijk de Rechtbank Den Haag, het kabinet van de rechter-commissaris in De Haag, het Landelijke Parket in Rotterdam, het Ressortsparket in Amsterdam, de Dienst Landelijke Recherche, UNITAD, het Syria Legal Network-NL, alsook de input van verschillende experts.
79. Het extreem gewelddadige optreden van Islamitische Staat heeft in de afgelopen jaren de internationale gemeenschap ernstig geschokt. Dit zou een rechtvaardiging kunnen zijn om een speciale OvJ aan te stellen. Toch moet worden benadrukt dat IS slechts één van de vele gewapende groeperingen is die sinds 2003 actief zijn in de context van de gewapende conflicten in Irak en Syrië. Hoewel het handelen van IS spectaculair schokkend is, wijst onderzoek uit dat het merendeel van burgerslachtoffers in bijvoorbeeld Syrië niet aan IS te wijten is, maar aan het handelen van de Syrische overheid. Onder vrijwel alle strijdende partijen bevinden zich mogelijk daders van internationale misdrijven (te weten: genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven, foltering, gedwongen verdwijning en/of agressie). Daarom is het belangrijk om het massageweld in Irak en Syrië en van IS sinds 2003 in zijn totaliteit te bezien en aldus algemeen te benoemen als de *situatie in Irak, Syrië en van Islamitische Staat*. Gezien de ernst van de gebeurtenissen in Irak en Syrië en de rol van IS daarin lijkt deze situatie zeer waarschijnlijk onder de WIM te vallen (“WIM-situatie”). Bijzonder is namelijk de mogelijke Nederlandse link: er zijn zo’n 300 Nederlanders naar deze situatie vertrokken en er komen niet-Nederlanders uit die situatie naar Nederland. Mogelijk zijn er ook Nederlandse slachtoffers van deze situatie in Nederland aanwezig.
80. De focus richten op vervolgen en berechten van uitsluitend IS-strijders voor (medepllichtigheid aan) genocide levert in Nederland vermoedelijk nauwelijks zaken op. Een cruciale vraag is namelijk of er mensen met een IS-achtergrond in Nederland verblijven die betrokken zijn geweest bij **genocidale handelingen** (te weten: het doden van leden van de groep; het toebrengen van zwaar lichamelijk of geestelijk letsel aan leden van de groep; het opzettelijk opleggen levensomstandigheden aan de groep die op haar gehele of gedeeltelijke lichamelijke vernietiging zijn gericht; het nemen van maatregelen, welke tot doel hebben geboorten binnen de groep te voorkomen; of het onder dwang overbrengen van kinderen van de groep naar een andere groep)

¹⁴⁵ [Rechtbank Den Haag, 23 december 2005; Gerechtshof Den Haag, 9 mei 2007.](#)

¹⁴⁶ [Rechtbank Den Haag, 23 maart 2009; Gerechtshof Den Haag, 7 juli 2011; Hoge Raad, 26 november 2013; & Rechtbank Den Haag, 1 maart 2013.](#)

tegen een lid of leden van een nationale, etnische, religieuze of raciale groep en dat die handelingen werden gepleegd met het specifieke oogmerk die groep, geheel of gedeeltelijk, als zodanig te vernietigen. Het is mogelijk dat dit het geval is of dat die situatie zich zou voordoen. Maar tot nu toe lijkt dat niet het geval.

81. Er lijkt overeenstemming te zijn dat berechting en bestraffing van IM-daders in de situatie van Irak, Syrië en IS wenselijk zijn. Over hoe dit vorm zou moeten krijgen lopen de meningen uiteen. De praktijk van de bestaande vervolging is nogal diffuus. De processen in Irak en in de Koerdische gebieden voldoen niet aan internationale normen. Verder lijkt vanwege de ernstig beperkte rechtsmacht thans geen rol weggelegd voor het ICC. Ook is inmiddels gesteld dat de mogelijkheden en het bereik van een bijzonder “ISIS-tribunaal” beperkt zijn. Dat geldt evenzeer voor het aanwijzen van een Europese officier van justitie of een eventuele constructie zoals het JIT. Bij afwezigheid van een directe internationale strafrechtelijke respons hebben de VN in Irak UNITAD en in Syrië het IICS en IIIM opgericht en geactiveerd. Deze richten zich vooral op bewijsvergaring, bewijsbewaring en het faciliteren van nationale strafrechtelijke onderzoeken. Vooralsnog lijkt voor Europa in de eerste plaats de optie te bestaan van vervolging door afzonderlijke staten op grond van het beginsel van universele jurisdictie (*universal jurisdiction*). Dit geldt ook voor Nederland. Maar beantwoording van de vraag naar de toegevoegde waarde van de aanstelling van een GOvJ-ISG vereist nadere overwegingen.
82. Ten eerste is het belangrijk erop te wijzen dat voor berechting in Nederland al een juridisch kader (WOS, WIM, WOO) bestaat, evenals een reeds operationele infrastructuur (speciale rechtshandelingen en gespecialiseerde officieren van justitie, een speciaal rechteam en de Taskforce Internationale Misdrijven) ter opsporing, vervolging en berechting van verdachte personen van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven, foltering, gedwongen verdwijning en agressie, ongeacht waar, door wie en waarom die zijn gepleegd. Deze universele rechtsmacht is tegelijkertijd zeer breed en vrij beperkt. De belangrijkste voorwaarden om in Nederland verdachten van (medeplichtigheid aan) internationale misdrijven te kunnen vervolgen zijn dat de verdachte zich in het Koninkrijk der Nederlanden (inclusief Bonaire, St. Eustatius en Saba) bevindt of dat de verdachte of het slachtoffer de Nederlandse nationaliteit heeft. Verdere beperkingen in de rechtsmacht zijn *temporeel* (zoals de universele rechtsmacht inzake genocide vanaf 1970, foltering vanaf 1989, misdrijven tegen de menselijkheid vanaf 2003, gedwongen verdwijning vanaf 2011 en agressie vanaf 2018). In temporele zin valt de situatie in Irak en Syrië en van IS sinds 2003 dus grotendeels onder de rechtsmacht van de WIM.
83. De vraag naar de toegevoegde waarde van een gespecialiseerde officier van justitie die zich specifiek zou richten op de vervolging van IS-strijders voor genocide roept in het licht van de bovenstaande algemene bevindingen complicaties en nieuwe vragen op. Een aantal daarvan komt overeen met het “advies inzake tribunaal ISIS” van prof. dr. Nollkaemper. Opvallend is vooral de geoordeelde en gelimiteerde taakstelling van een eventuele GOvJ-ISG. De toegevoegde waarde zou kunnen liggen in de aanstelling van een gespecialiseerde OvJ die zich zou richten op één specifieke organisatie (IS) gedurende één beperkte periode (2014-heden) in één beperkt geografisch gebied (het kalifaat) en op één van de zes internationale misdrijven (genocide). Tegelijkertijd roepen deze specialisatie en beperkende inkadering vragen op die weer afbreuk kunnen doen aan de veronderstelde toegevoegde waarde. Dit betreft in het bijzonder de betekenis van de termen die

het mandaat omschrijven, de status en de voor dit werk beschikbaar te stellen middelen en faciliteiten.

- a. Het is onduidelijk wat “gespecialiseerd” betekent. Dit zou een officier kunnen zijn met kennis van IS in Irak en Syrië, of kennis en ervaring inzake genocide, of kennis van de taal en de cultuur van die situatie, of een officier die die kennis nog moet gaan opdoen. Het is belangrijk te weten of er in Nederland een officier met een dergelijk profiel beschikbaar is.
- b. Er zijn complicaties ten aanzien van de gelimiteerde term “IS”. Onduidelijk is hoe IS wordt gedefinieerd en afgebakend. In de onderhavige vraagstelling is “IS” bijvoorbeeld anders omschreven dan in het verzoek van MinBZ aan dhr. Nollkaemper inzake een tribunaal voor de berechting van leden van “ISIS”. Een gelimiteerde omschrijving van het fenomeen “IS” sluit per definitie diezelfde organisatie en/of aanverwante organisatie(s) uit, evenals/of leden daarvan met een andere naam, zoals ISIS/ISIL of voorgangers (bijvoorbeeld *Jama’at al Tawhid wal Jihad*; *Majlis al Shura al Mujahideen*; AQI, ISI). Uit het onderzoek blijkt dat het fenomeen “IS” veel breder is (met een oorsprong in 1999) dan de periode waarin die organisatie de specifieke naam Islamitische Staat bezigde. Het roept dan ook de vraag op of GOvJ-ISG onder het voorgestelde mandaat IS’ers, die lid waren van dezelfde organisatie dan wel groep, maar onder een andere naam, mag opsporen en vervolgen. UNITAD spreekt inmiddels consequent niet langer over “IS”, “ISIS” of “ISIL”, maar over het omstreden “Da’esh”. Tenslotte: onder de huidige omschrijving lijkt de GOvJ-ISG geen enkel mandaat te hebben om andere (gewapende) organisaties en personen die actief waren in dezelfde context (en mogelijk genocide hebben gepleegd) te onderzoeken en vervolgen. De GOvJ-ISG laat daarmee een potentieel aanzienlijk scala aan massageweld en mogelijke internationale misdrijven buiten vervolging en daarmee onbestraft.
- c. Er zijn complicaties ten aanzien van de beperkende term “IS-strijders”. Het is onduidelijk wat “strijden” inhoudt en of die term betrekking heeft op “IS’ers” in het algemeen, of op mensen die lid zijn geweest, geaffilieerd dan wel gedwongen, bijvoorbeeld kindsoldaten. Het lijkt er nu op dat personen die eerder “strijder” waren bij een andere gewapende organisatie (en mogelijk betrokken bij internationale misdrijven zoals genocide) en later zijn overgestapt naar “IS” (maar bijvoorbeeld niet langer actief als “strijder”) niet langer onder de functieomschrijving van de GOvJ-ISG vallen. Ook lijkt het erop dat een “IS-strijder” die geen genocide heeft gepleegd, maar wel een van de vijf andere internationale misdrijven (zoals misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven, foltering, gedwongen verdwijning en/of agressie) buiten het bereik van de GOvJ-ISG blijft. Er is geen enkel internationaal tribunaal geweest dat een aanklager dermate heeft begrensd tot de vervolging van een enkel misdrijf door een enkele categorie leden van een enkele organisatie. De volgende bedenking van dhr. Nollkaemper in zijn advies over een “ISIS-Tribunaal” geldt dus ook voor de GOvJ-ISG: “In het algemeen zijn internationale tribunaal zo ingericht, dat zij rechtsmacht kunnen uitoefenen ten aanzien van alle personen die worden verdacht van misdrijven in een bepaald conflict of een bepaalde situatie, onafhankelijk van de partij in het conflict waartoe zij behoren [...] Nog los van het probleem van personen die zich bij meerdere groepen hebben aangesloten, kan deze beperking en de selectiviteit die dit met zich meebrengt, nadelige gevolgen hebben voor de

legitimiteit van een tribunaal.”¹⁴⁷ Hierbij is het bovendien problematisch elke “IS-strijder” *a priori* aan te merken als verdachte *génocidaire*. UNITAD heeft reeds gewezen op de risico’s (zoals stigmatisering van soennieten) die zo’n soort impliciete dan wel expliciete ernstige collectieve beschuldiging met zich meebrengt.

- d. Vervolgens is er de aanname dat de GOvJ-ISG slechts voor genocide zou moeten vervolgen, terwijl er geen juridische rangorde onder de internationale misdrijven bestaat. Deze beperkende taakstelling lijkt gebaseerd op de premisse (*prima facie*) dat er genocide is gepleegd door “IS” in het algemeen en “IS-strijders” in het bijzonder. Er is tot nog toe geen enkele internationale dan wel nationale gerechtelijke vaststelling van dien aard. De vraag is of de Nederlandse rechter belast moet worden met de opdracht dat voor het eerst vast te stellen. De genocide-focus lijkt de GOvJ-ISG bovendien niet toe te staan inquisitoir, objectief, onafhankelijk en onpartijdig onderzoek van grondfeiten of verdachten uit te voeren. En mocht uit onderzoek blijken dat er geen sprake is van genocide, maar wel van één van de andere vijf internationale misdrijven, dan lijkt het er op dat de GOvJ-ISG daarvoor geen vervolging mag instellen en verdachten daarvan onbestraft moet laten. Ten tweede – en dat blijkt ook uit de beperkte jurisprudentie – is genocide het moeilijkste internationale misdrijf om te onderzoeken, te vervolgen en te bewijzen. Het UNICTR bijvoorbeeld procedeerde maar liefst negen jaar in tien zaken tegen dertien verdachten, voordat de rechters besloten dat de genocide tegen Tutsi in 1994 een onbetwist juridisch feit was, dat niet meer in elke zaak opnieuw hoefde te worden aangetoond.¹⁴⁸ Het is de vraag of en hoe een Nederlandse officier een misdrijf van de hoogste moeilijkheidsgraad in een Nederlandse rechtbank moet gaan bewijzen zonder (*subsidiar*) te kunnen terugvallen op andere internationale misdrijven. Tenslotte: in de huidige omschrijving vallen alle andere mogelijke genocides (gepleegd door niet-“IS-strijders”) buiten het mandaat van de GOvJ-ISG.
- e. Voorts is er de vraag van de noodzakelijkheid van een GOvJ-ISG. Het is onduidelijk wat een gelimiteerde en geormerkte OvJ toevoegt aan het werk van de reeds aanwezige gespecialiseerde IM-officieren die niet die beperkingen hebben. Ook is onduidelijk of de GOvJ-ISG een maatschappelijk, juridisch of politiek doel dient. Als blijkt dat er in groten getale “IS-strijders” in Nederland aanwezig zijn die betrokken zijn geweest bij genocide, dan speelt er inderdaad een maatschappelijk en juridisch nut. De vraag is echter of dat zo is. Zo niet, dan kan het instellen van de functie van GOvJ-ISG een politiek gebaar zonder vruchtbare consequenties blijken. Mocht de creatie van een GOvJ-ISG wél plaatsvinden en daaraan ook de nodige ruchtbaarheid worden gegeven, dan is er bovendien risico op vluchtgevaar. Daarnaast leidt ruchtbaarheid onder slachtoffergroepen tot zeer grote verwachtingen die in de praktijk misschien niet waargemaakt kunnen worden. Bij het ICC is dit verschijnsel aan de dag getreden met betrekking tot de slachtoffers van de grootscheepse moordpartijen in Darfoer.
- f. Tenslotte rijst de vraag of een GOvJ-ISG niet voorbarig is. Alvorens een officier op basis van de feiten vervolging(en) kan starten, is het wellicht nuttig te onderzoeken of niet eerst vooronderzoek moet worden verricht door een speciaal Nederlands onderzoeksteam inzake

¹⁴⁷ [Advies Internationaal Tribunaal ISIS, opgesteld door extern volkenrechtelijk adviseur](#), 22 juli 2019, p. 4.

¹⁴⁸ UNICTR, *Prosecutor v. Karemera et al.*: [Decision on Prosecutor’s Interlocutory Appeal of Decision on Judicial Notice](#) (ICTR-98-44-AR73/C); 16 juni 2006).

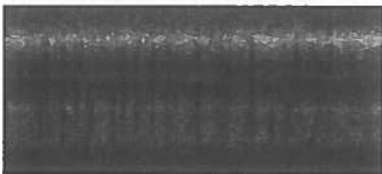
mogelijke internationale misdrijven in Irak, Syrië en door IS. Dat onder leiding van bijvoorbeeld een onderzoeksrechter.

84. Het is belangrijk nogmaals op te merken dat geormerkt vervolgen van één specifieke categorie leden van één organisatie voor één misdrijf in juridische, politieke en praktische zin in belangrijke mate beperkend is. Anders dan de Bijzondere Rechtspleging, is er geen recent precedent in Nederland van een speciale OvJ met een dergelijk bijzonder en gelimiteerd mandaat, dat mogelijk leidt tot het beeld van partijdigheid, selectiviteit en het beeld dat Nederland slachtoffers – en het vervolgen van daders - van andere genocides minder belangrijk acht.
85. Hoewel Nederland qua capaciteit, omvang én rechtsmacht geen koploper is in Europa, biedt de huidige WIM-infrastructuur een solide basis voor de opsporing, vervolging en berechting van internationale misdrijven. Er is veel aandacht voor de situatie in Irak en Syrië en die van IS, maar onder de huidige mogelijkheden is men afhankelijk van de beperkte persoonlijke rechtsmacht en aldus van de beschikbaarheid van verdachten in Nederland. Tot dusverre lijkt het er op dat onderzoek naar teruggekeerde IS'ers nog niet tot genocide-verdenkingen heeft geleid. Het is goed mogelijk dat mensen *de facto* wel handelingen hebben verricht die kunnen worden aangemerkt als genocide, maar dat dit wellicht niet valt te onderzoeken. Ook mogelijk is dat het genocide betreft tegen een beschermde groep waarvan men geen kennis heeft. Mocht Nederland beslissen tóch een GOvJ-ISG aan te stellen, dan kan dat alleen op basis zijn van een grootschalig onderzoek naar IS, dan wel de algehele context van massageweld in Irak en Syrië.
86. Mocht Nederland overgaan tot de creatie van één GOvJ-ISG – dan wel een afgeleide vorm daarvan - dan moeten er veel vragen worden beantwoord: omtrent de hoedanigheid waarin dit gebeurt, op grond van welk mandaat en met beschikbaarstelling van welke ondersteunende (onderzoeks-) middelen. Het is bijvoorbeeld onduidelijk of de geormerkte GOvJ-ISG zou worden toegevoegd aan het operationele LP-CIM of dat deze in het buitenland of bij een internationale organisatie (zoals UNITAD) wordt gestationeerd. Of komt de GOvJ-ISG op zichzelf te staan (met een eigen kantoor, ondersteunend personeel, budget en opsporingsteam)? Wanneer de GOvJ-ISG binnen het LP-CIM wordt aangesteld, dan zou dat direct een beroep doen op de middelen en capaciteit van het TIM-DLR. In het geval de GOvJ-ISG op zichzelf staat is er waarschijnlijk meer nodig wat middelen en capaciteit betreft.
87. Uit dit onderzoek blijkt dat niet zozeer het strafrechtelijk vervolgen van internationale misdrijven de grootste uitdaging is, maar vooral het feitelijk onderzoeken van internationale misdrijven. Mocht Nederland overgaan tot de creatie van een GOvJ-ISG, dan zijn er grote uitdagingen met betrekking tot de bewijsvergaring. Het onderzoeken van internationale misdrijven – en met name genocide - in het verleden en in het verre (niet-westerse) buitenland is zeer complex gebleken. Inmiddels is het vijf jaar geleden dat IS een aanval uitvoerde in Sinjar. De plaats van de delicten is dus niet langer forensisch toegankelijk en getuigen zouden moeten verklaren over gebeurtenissen van inmiddels vijf jaar geleden. Ook voor UNITAD, die met steun van de Iraakse regering werkt en pas deze zomer (2019) is begonnen met het vergaren van bewijs, is dat een uitdaging. Hoewel UNITAD bewijs kan ontsluiten en onderzoek kan faciliteren, blijft voor Nederland onderzoek ter plaatse afhankelijk van rechtshulp en de veiligheidssituatie. Zolang er geen geformaliseerde samenwerking is met UNITAD of de betrokken overheden, dan blijven, onder de huidige rechtsmacht en met de

huidige rechtsmiddelen en capaciteit, alle beperkende omstandigheden die IM-onderzoek met zich meebrengen van kracht. Daarbij moet worden opgemerkt dat de bewijsbronnen (getuigen, documenten, telecommunicatie, audiovisueel materiaal en sociale media) tot stand zijn gekomen in een specifiek historische, geografische, politieke, culturele en linguïstische context, die in het onderzoek, de opsporing, vervolging en berechting bijzondere competenties en expertise vereisen.

88. Samengevat kan de gelimiteerde taakstelling van een “gespecialiseerde officier van justitie die zich specifiek zou richten op de vervolging van IS-strijders voor genocide” belangrijke beperkingen met zich meebrengen en levert deze waarschijnlijk niet het verhoopte resultaat op. Mochten er zich in Nederland niet of nauwelijks van genocide verdachte IS-strijders bevinden, dan is de toegevoegde juridische dan wel praktische waarde ervan gering en zal het idee achter deze functie mogelijk als symboolpolitiek worden beschouwd. Tegelijkertijd zou een breed scala aan internationale misdrijven – begaan door niet-IS-strijders - in Irak en Syrië geringere prioriteit krijgen.

Thijs Bouwknecht
26 augustus 2019



Bijlage: IM-zaken in Nederland¹⁴⁹

WIM-zaken zijn tijdrovender dan commune zaken maar sneller (meestal zo'n half jaar) dan internationale processen (meer dan 3 jaar bij het ICC). Het veroordelingspercentage in WIM-zaken is hoog (tot nu toe slechts een volledige vrijspraak) en de straffen variëren van twee jaar tot levenslang. Bij de straffen werd altijd de schokkende aard van politiek of etnische gemotiveerde internationale misdrijven en de consequenties daarvan benoemt, terwijl de rechter altijd rekening hield met de persoon, leeftijd, status en proceshouding van de veroordeelde.¹⁵⁰ In totaal heeft de Nederlandse rechter sinds 2003 tien IM-gerelateerde strafzaken behandeld met 15 verdachten, waarvan twee in hoger beroep zijn.¹⁵¹ Het betreft internationale misdrijven begaan in tien verschillende landen (DR Congo, Afghanistan, Rwanda, Sri Lanka, Irak, Iran, Liberia, Guinee, Ethiopië en Syrië) sinds 1978. Ter vergelijking: het ICC heeft sinds haar oprichting in juli 2002, met een miljardenbudget en bijna duizend stafleden, tot nu toe in 7 strafzaken met 11 verdachten – inzake internationale misdrijven in 5 landen - een uitspraak gedaan (en 4 personen veroordeeld).

Sinds 2004 heeft de Nederlandse rechter IM-zaken tegen Nederlanders en niet-Nederlanders behandeld. Het eerste proces betrof **Sebastien N.** uit de Democratische Republiek Congo. Hij werd veroordeeld voor foltering waarbij hij in 1996 betrokken is geweest.¹⁵² De tweede zaak betrof de Nederlandse zakenman **Frans van A.**¹⁵³ Hij werd veroordeeld wegens het leveren van chemicaliën aan het regime van Saddam Hoessein, wie het gebruikte voor gifgasaanvallen in Iran en Iraaks Koerdistan in de jaren 1980. **Hoewel van A.** werd veroordeeld voor medeplichtigheid aan oorlogsmisdrijven werd hij vrijgesproken van medeplichtigheid aan genocide tegen de “Koerdische bevolkingsgroep”. Zowel de rechtbank (2005) en het gerechtshof (2007) achtten namelijk niet bewezen dat **van A.** een genocidaal oogmerk had. Wel stelde de rechter vast dat er genocide had plaatsgevonden.¹⁵⁴ In een andere Irak-zaak werd een voormalig Iraakse rechter (**A. K.**) van IHT veroordeeld wegens het (laten) opmaken van valse arrestatiebevelen wegens onder andere genocide tegen zijn schoonzoon en diens broer.¹⁵⁵ Een tweede Nederlandse zakenman, **Guus K.**, werd veroordeeld wegens illegale wapenhandel en medeplichtigheid aan oorlogsmisdrijven in Liberia en Guinee tussen 2000 en 2001.¹⁵⁶ In 2005 werden twee Afghaanse verdachten (voormalig generaal **Hesamuddin H.**¹⁵⁷ en inlichtingen chef **Habibullah J.**¹⁵⁸) veroordeeld wegens foltering en marteling (als oorlogsmisdrijf) in de jaren 1970. In 2007 werd een andere Afghaanse verdachte (**Abdullah F.**) van soortgelijke aanklachten (marteling) vrijgesproken.¹⁵⁹ In een andere Afghanistan-zaak overleed de verdachte (**Amanullah O.**) net voordat hij gearresteerd zou worden. In 2011 berechtte de Rechtbank Den Haag vijf Sri Lankaanse personen (**Thiruna E., Joseph M.J.,**

¹⁴⁹ Volgens Nederlands gebruik zijn de namen van personen geanonimiseerd.

¹⁵⁰ Zie: Alette Smeulers, 'Tien Jaar Wet Internationale Misdrijven: Een Evaluatie, *Delikt & Delinkvent* (2014), pp. 267-290

¹⁵¹ In dit cijfer zijn uitleveringszaken niet opgenomen.

¹⁵² [Rechtbank Rotterdam, 7 april 2004.](#)

¹⁵³ [Rechtbank Den Haag, 23 december 2005; Gerechtshof Den Haag, 9 mei 2007; Hoge Raad, 30 juni 2009; Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 6 juli 2010.](#)

¹⁵⁴ [Rechtbank Den Haag, 23 december 2005; Gerechtshof Den Haag, 9 mei 2007.](#)

¹⁵⁵ [Rechtbank Den Haag, 9 februari 2018.](#)

¹⁵⁶ [Rechtbank Den Haag, 7 juni 2006; Gerechtshof Den Haag, 10 maart 2008; Hoge Raad, 20 april 2010; Gerechtshof Den Bosch, 21 april 2017.](#)

¹⁵⁷ [Rechtbank Den Haag, 14 oktober 2005; Gerechtshof Den Haag, 29 januari 2007; Hoge Raad, 8 juli 2008.](#)

¹⁵⁸ [Rechtbank Den Haag, 14 oktober 2005; Gerechtshof Den Haag, 29 januari 2007; Hoge Raad, 8 juli 2008.](#)

¹⁵⁹ [Rechtbank Den Haag, 25 juni 2007; Gerechtshof Den Haag, 16 juli 2009; Hoge Raad, 8 november 2011.](#)

Srirangan R., Ramachandran S. en Lingaratnam T.), wegens het financieren van een criminele organisatie (“Tamil Tijgers”) welke als oogmerk had het plegen van terrorisme, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven.¹⁶⁰ Zoals hierboven vermeld, zijn in Nederland sinds 2002 een behoorlijk aantal procedures geweest met betrekking tot de burgeroorlog en genocide in Rwanda. In de eerste zaken ging het om de arrestatie en overdracht van verdachten aan het UNICTR (**Simon B.** in 2002¹⁶¹, **Ephrem S.** in 2004¹⁶² en **Michel B.** (UNICTR transfer-zaak) in 2006¹⁶³). Daarna volgden twee strafzaken waarin **Joseph M.**¹⁶⁴ werd veroordeeld tot levenslang voor oorlogsmisdrijven en **Yvonne N./B.**¹⁶⁵ – wegens opruiing tot het plegen van genocide - tot 6 jaar en acht maanden celstraf. De onderzoeken naar van genocide verdachte Rwandezen in Nederland gaan door. In separate procedures, heeft de Nederlandse rechter de uitlevering van drie Rwandezen aan Rwanda bevolen (**Jean Claude I.**¹⁶⁶, **Jean Baptiste M.**¹⁶⁷ en **Venante R.**¹⁶⁸). Soortgelijke uitleveringszaken van IM-verdachten vonden ook plaats naar Bosnië (**Senad A. en Damir L.**)¹⁶⁹, Georgië (**Giorgi D.**)¹⁷⁰ en Kroatië (**Ranko S.**)¹⁷¹. De meest recente grote IM-zaak betrof oorlogsmisdrijven in Ethiopië gepleegd tussen 1978 en 1981, waaronder de moord op meer dan 75 personen. Deze strafzaak leidde in 2017 tot de veroordelingen van de Ethiopische Nederlander **Eshetu A.** tot een levenslange gevangenisstraf.¹⁷² De inhoudelijke behandeling van het hoger beroep zal waarschijnlijk in 2020 plaatsvinden. Intussen is er een vonnis in de zaak tegen de Nederlanders **Oussama A. A.** en **Reda N.** waarin beide verdachten zijn veroordeeld wegens deelname aan de terroristische organisatie IS en één verdachte (A. A.) ook voor één oorlogsmisdrijf gepleegd in de Irak-Syrië situatie.¹⁷³ Daarnaast is eerder dit jaar is in Kapelle een Syrische verdachte (**Abu K.**) gearresteerd op verdenking van één oorlogsmisdrijf in 2013 toen hij lid was van een aan Jabhat al-Nusra gelieerde militie. Een eerste pro forma zitting bij de Rechtbank Den Haag vindt plaats op 2 september 2019.¹⁷⁴ Naast deze IM-zaken, zijn in Nederland ook verscheidene strafzaken geweest tegen Somalische piraten wegens piraterij en tegen Nederlandse IS’ers of IS-sympathisanten wegens internationaal terrorisme.

¹⁶⁰ [Rechtbank Den Haag, 21 oktober 2011](#); [Gerechtshof Den Haag, 30 april 2015](#); [Hoge Raad, 4 april 2017](#).

¹⁶¹ [Rechtbank Den Haag, 14 februari 2002](#).

¹⁶² [Rechtbank Den Haag, 11 mei 2004](#) (parketnr. UTL-I-2004.004.402.).

¹⁶³ [Rechtbank Den Haag, 21 maart 2008](#).

¹⁶⁴ [Rechtbank Den Haag, 23 maart 2009](#); [Gerechtshof Den Haag, 7 juli 2011](#); [Hoge Raad, 26 november 2013](#).

¹⁶⁵ [Rechtbank Den Haag, 1 maart 2013](#).

¹⁶⁶ [Rechtbank Den Haag, 20 december 2013](#); [Advies aan de Minister van Veiligheid en Justitie](#); [Hoge Raad, 17 juni 2014](#); [Gerechtshof Den Haag, 5 juli 2016](#).

¹⁶⁷ [Rechtbank Den Haag, 11 juli 2014](#); [Advies aan de Minister van Veiligheid en Justitie](#); [Rechtbank Den Haag, 27 november 2015](#); [Gerechtshof Den Haag, 5 juli 2016](#).

¹⁶⁸ [Rechtbank Den Haag, 23 mei 2019](#).

¹⁶⁹ [Rechtbank Den Haag, 5 juni 2009](#); [Rechtbank Den Haag, 22 april 2010](#); [Hoge Raad, 30 juni 2015](#).

¹⁷⁰ [Rechtbank Den Haag, 14 november 2014](#); [Hoge Raad, 9 juni 2015](#).

¹⁷¹ [Rechtbank Leeuwarden, 3 september 2008](#); [Hoge Raad, 25 oktober 2011](#); [Hoge Raad, 29 mei 2012](#).

¹⁷² [Rechtbank Den Haag, 15 december 2017](#).

¹⁷³ [Rechtbank Den Haag, 23 juli 2019](#).

¹⁷⁴ OM, ‘[Vermoedelijke commandant Jabhat al-Nusra bataljon in bewaring gesteld](#)’, 24 mei 2019.

