

Vergaderjaar 2025–2026

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

Nr. 1016

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 januari 2026

Tijdens het debat over de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken op donderdag 21 november 2024 zegde het kabinet toe een brief aan de Kamer te versturen over de uitwerking van de passage uit het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma inzake het initiatief tot de oprichting van een internationaal tribunaal voor de berechting van misdrijven (waaronder genocide) begaan door Islamitische Staat (ISIS). Met deze brief wordt uitvoering gegeven aan deze toezegging. De brief is pas in het vierde kwartaal van 2025 verstuurd om uw Kamer een beter en vollediger beeld te kunnen geven van de verschillende opties die zijn onderzocht en de wijze waarop wordt ingezet op het tegengaan van straffeloosheid voor misdrijven begaan door ISIS-strijders.

Veel van de misdrijven die zijn begaan door de terroristische organisatie ISIS kunnen worden aangemerkt als ernstige internationale misdrijven. Verhalen van overlevenden hebben diepe indruk gemaakt, zoals over de systematische aanvallen van ISIS tegen de Jezidi-bevolking in Sinjar, waarbij duizenden vrouwen werden ontvoerd en tot slavernij werden gedwongen en mannen massaal werden geëxecuteerd. De slachtoffers én overlevenden van deze misdrijven verdienen onze steun. Het kunnen vervolgen en berechten van de daders hoort daarbij. Berechting helpt slachtoffers en overlevenden in hun terechte roep om gerechtigheid en bij het niet onbestraft laten van deze verschrikkelijke misdrijven. Naast gerechtigheid helpt vervolging en berechting ook in het kunnen verwerken van de trauma's zodat de weg naar een meer vreedzame toekomst gevonden kan worden (ook wel *transitional justice* genoemd) en heeft het bestraffen van daders een potentieel afschrikkende werking. Helaas is en blijft het complex om internationale gerechtigheid te krijgen.

In deze brief informeren wij uw Kamer over de Nederlandse inspanningen in de internationale strijd tegen straffeloosheid van internationale misdrijven die zijn gepleegd door ISIS-strijders. Er wordt achtereenvolgens ingegaan op de belemmeringen voor oprichting van een

ISIS-tribunaal, de stappen die zijn ondernomen om desondanks straffeloosheid te voorkomen en de stappen die wij daartoe nog gaan nemen. Ook wordt met deze brief opvolging gegeven aan de motie Omtzigt over het nemen van passende acties zodat ISIS-gelieerden in de kampen in Noordoost-Syrië indien mogelijk berecht worden voor misdaden.¹

Jaarlijks wordt uw Kamer middels de Rapportagebrief Internationale Misdrijven geïnformeerd over de *nationale* aanpak van internationale misdrijven, waaronder die begaan door ISIS-strijders.² Dat aspect wordt daarom niet verder uitgelicht in deze brief.

Belemmeringen bij de oprichting van een tribunaal

Het kabinet heeft de afgelopen periode gekeken of het mogelijk is om een internationaal tribunaal op te richten voor de berechting van ISIS-strijders. Hierbij kon gebruik worden gemaakt van eerdere internationale onderzoeken over de politieke en juridische elementen voor oprichting van een tribunaal. Daarbij is gebleken dat er zich helaas, net als voorheen, verschillende politieke en juridische belemmeringen voordoen.³

Een internationaal tribunaal kan worden opgericht door een resolutie van de VN-Veiligheidsraad (VNVR) of door een aantal geïnteresseerde landen, al dan niet tezamen met een internationale organisatie, door middel van een multilateraal verdrag. Voor oprichting door een VNVR-resolutie is steun van de vijf permanente leden van de VNVR nodig. Vooralsnog zou naar alle waarschijnlijkheid in ieder geval Rusland een potentiële resolutie blokkeren, gelet op de algehele onwil van Rusland om internationaal recht via de VNVR te bevorderen. Wanneer een tribunaal door middel van een multilateraal verdrag tussen staten wordt opgericht, berust de rechtsmacht slechts op de rechtsmacht van de staten die zich aansluiten bij het verdrag. Deelname van zoveel mogelijk staten is dus wenselijk.⁴

Die internationale steun is op dit moment niet aanwezig. Zonder deelname van meerdere staten is het onwaarschijnlijk dat ISIS-kopstukken internationaal kunnen worden vervolgd en berecht. Deelname van Irak is daarbij een vereiste, maar tot op heden heeft Irak zich nog niet welwillend uitgelaten over deelname aan een dergelijk initiatief. Tot slot is ook eventuele berechting via het Internationaal Strafhof – hetgeen ingrijpende gevolgen zou hebben voor de nationale veiligheid – niet mogelijk, aangezien Irak de rechtsmacht van het hof niet heeft aanvaard.

Vanwege het feit dat de oprichting van een internationaal tribunaal door bovengenoemde redenen op dit moment geen kansrijke optie is, wil Nederland zich op andere manieren inzetten om de straffeloosheid voor misdrijven begaan door ISIS-strijders tegen te gaan, zodat slachtoffers en overlevenden gerechtigheid en genoegdoening kan worden geboden. Hieronder worden de verschillende inspanningen geschetst.

¹ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2241

² Kamerstuk II, 2023–2024, 36 410 VI, nr. 106

³ De (meeste) genoemde belemmeringen zijn eveneens te vinden in de reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken op het «Advies Internationaal Tribunaal ISIS» van de voormalig extern volkenrechtelijk adviseur Prof. Dr P.A. Nollkaemper, Kamerbrief (2019) 27 925, nr. 658.

⁴ De recente ontwikkelingen in Syrië na de val van het Assad-regime hebben mogelijk ook implicaties voor de berechting van IS-strijders in de Syrische context. Echter, het is nog te speculatief om te spreken over mogelijkheden rondom berechting van IS-strijders die zich in Syrië bevinden. Om die reden wordt hier dan ook niet verder op ingegaan in deze Kamerbrief.

Inspanningen tot nu toe

Het belang van bewijsmateriaal van ISIS-misdrijven

Om straffeloosheid van misdrijven begaan door ISIS tegen te gaan, is het van essentieel belang dat het bewijs van dergelijke misdrijven naar behoren wordt verzameld, geconsolideerd en bewaard. Minstens zo belangrijk is echter dat dergelijk bewijsmateriaal vervolgens ook beschikbaar wordt gesteld aan nationale opsporingsinstanties, rechtbanken of een toekomstig tribunaal, mocht dat op termijn wel tot de mogelijkheden behoren.

De VN-bewijzenbank voor Irak, *The United Nations Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh/ISIL* (hierna: UNITAD), speelde een essentiële rol in het verzamelen van bewijsmateriaal van misdrijven begaan door ISIS. Nederland heeft UNITAD jarenlang zowel politiek als financieel ondersteund, waardoor het mechanisme heeft kunnen bijdragen aan meerdere strafrechtelijke procedures.⁵ Zo hebben door UNITAD afgenomen getuigenverklaringen van slachtoffers een rol gespeeld in de veroordeling door de rechtbank Den Haag van Hasna A. Ze werd veroordeeld tot een gevangenisstraf van tien jaar, voor onder meer deelname aan een terroristische organisatie en het medeplegen van slavernij als misdrijf tegen de menselijkheid. Ook in verschillende andere landen heeft het bewijsmateriaal van UNITAD bijgedragen aan veroordelingen.

In september besloot de VN-Veiligheidsraad, op verzoek van Irak, het mandaat van UNITAD niet te verlengen.⁶ UNITAD heeft zijn werkzaamheden vanaf dat moment neergelegd. Nederland heeft zich in 2024 ingezet om te bezien hoe het bewijsmateriaal nog steeds beschikbaar kan blijven zodat straffeloosheid van ISIS-misdrijven ook in de toekomst kan worden tegengegaan. Zo hebben er gesprekken plaatsgevonden tussen Nederland en de VN *Office of Legal Affairs* (UNOLA). UNOLA bewaart kopieën van al het bewijs dat is geleverd aan UNITAD. Het grootste deel van het bewijsmateriaal (95%) is aangeleverd door Irak. Alleen wanneer Irak toestemming geeft, kan UNOLA overgaan tot het delen van deze kopieën aan derde landen. Tot op heden is dergelijke toestemming van Irak uitgebleven. De overige 5% van het bewijsmateriaal is verzameld door UNITAD zelf. Dat betreft materiaal dat in beginsel direct bij UNOLA opgevraagd kan worden. Echter, de middelen van UNOLA zijn beperkt en het beschikt niet over de uitgebreide software om aan concrete verzoeken van inzage door lidstaten te voldoen. Daarom is gebleken dat het archief vooralsnog onvoldoende bijdraagt aan de opsporing en vervolging van misdrijven begaan door ISIS-strijders. Het gebrek aan toegang tot het bewijsmateriaal zorgt bij veel gelijkgezinde landen voor uitdagingen bij de opsporing en vervolging.

Naast gesprekken met de VN heeft Nederland verschillende gesprekken gevoerd met de Iraakse autoriteiten. Er is daarbij ook gesproken over het recent opgerichte Iraakse National Center for International Judicial Cooperation (NCIJC) als optie voor het beschikbaar houden van bewijsmateriaal. Daarover wordt u later in deze brief nader geïnformeerd (onder «inzet komende periode»).

⁵ Kamerstukken II, 2022–2023, 36 200 VI, nr. 131.

⁶ Kamerstukken II, 2023–2024, 29 754, nr. 698.

Bilaterale samenwerking met Irak

Nederland blijft in dialoog met de Iraakse autoriteiten om zo het tegengaan van straffeloosheid van ISIS-misdrijven hoog op de agenda te houden.⁷ Tijdens de Ministeriële bijeenkomst van de Algemene Vergadering van de VN in september 2024 is bij de Iraakse Minister van Buitenlandse zaken benadrukt dat Nederland een leidende rol nastreeft bij de berechting van ISIS-strijders en op dit vlak graag nauwer wil samenwerken met de Iraakse autoriteiten. Er is in een nader gesprek met de Iraakse Minister afgesproken de mogelijkheden tot samenwerken verder te onderzoeken op ambtelijk niveau. In dit gesprek gaf de Iraakse Minister overigens ook aan dat Irak juridische belemmeringen ziet bij het aanvaarden van de externe rechtsmacht van een internationaal tribunaal over Iraakse burgers.

In de context van bilaterale samenwerking met Irak is het belangrijk te markeren dat vervolging van ISIS-strijders in Irak plaatsvindt op basis van nationale anti-terroristenwetgeving. Hierbij wordt ook de doodstraf als strafbepaling gehanteerd en zijn er zorgen geuit over het waarborgen van een eerlijk proces binnen deze procedures. Irak heeft daarnaast geen nationale wetgeving waarin internationale misdrijven strafbaar worden gesteld (zoals oorlogsmisdrijven, genocide of misdrijven tegen de menselijkheid). De zorgen over de toepassing van de doodstraf en de afwezigheid van specifieke wetgeving over internationale misdrijven kunnen daarom nauwere samenwerking met de Iraakse autoriteiten bemoeilijken.

Optrekken met partners

Om maximaal effect te sorteren trekt Nederland op met gelijkgezinde landen. In augustus 2024 heeft het kabinet toenadering gezocht tot verschillende landen⁸ om te bezien hoe zij de inzet vormgeven. Hierover is in september 2024 in meer detail gesproken met gelijkgezinde landen tijdens de Anti-ISIS Coalitie, waarbij de Nederlandse inzet voor berechting van ISIS-strijders nogmaals kenbaar is gemaakt. In grote lijnen bestaan bij gelijkgezinde landen dezelfde kanttekeningen over de (on)mogelijkheden voor een internationaal tribunaal. Ook bij deze landen is de meeste inspanning daarom gericht op bewijslast, nationale vervolging en bilaterale samenwerking met Irak. Er wordt gezamenlijk gekeken op welke manier het door UNITAD verzamelde bewijsmateriaal beschikbaar kan worden gesteld via de VN óf via Irak. Dit heeft echter tot op heden geen concreet resultaat opgeleverd.

Contacten met slachtoffers en overlevenden

Naast contact met gelijkgezinde landen, is het ook van belang de zienswijzen van slachtoffers en overlevenden van ISIS-misdrijven mee te nemen in de overwegingen. Zo heeft de Minister van Buitenlandse Zaken in september 2024 deelgenomen aan een Jezidi-conferentie in het Vredespaleis, waar hij sprak met Jezidi-slachtoffers over de Nederlandse inzet op gerechtigheid voor misdrijven begaan door ISIS en de Nederlandse inzet in den brede voor de Jezidi-gemeenschap. Tijdens deze gesprekken benadrukte de Jezidi-gemeenschap het er geen verwachtingen gewekt moeten worden die uiteindelijk niet waargemaakt kunnen worden. Daarom is er stilgestaan bij de belemmeringen rondom internationale berechting en gesproken over welke manieren uitgelopen kunnen

⁷ Idem, voetnoot 4

⁸ Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Zweden, België, Denemarken, Finland, Australië, Canada en de Verenigde Staten.

worden om straffeloosheid van misdrijven begaan door ISIS-strijders tegen te gaan. Nederland zet deze waardevolle contacten met de Jezidi-gemeenschap onverminderd voort.⁹

Inzet komende periode

Ondanks de reeds geschetste politieke en juridische obstakels rondom de oprichting van een ISIS-tribunaal, blijft Nederland werken aan mogelijkheden die toezien op het berechten van ISIS-strijders. De focus ligt op het veiligstellen van en toegang tot bewijsmateriaal, verkenning van de mogelijkheden van het ondersteunen van de capaciteit van het net opgerichte Iraakse *National Center for International Judicial Cooperation*, en demarches ten aanzien van het Verdrag van Ljubljana – Den Haag (zie hieronder). Dit alles heeft onder meer tot doel om op termijn relevant bewijsmateriaal beschikbaar te krijgen voor nationale vervolging in landen die zich daar voor inzetten (en of op termijn internationale berechting). Bij al deze sporen wordt opgetrokken met gelijkgezinde landen.

International, Impartial and Independent Mechanism (IIIM)

In het kader van bewijsvergaring zet Nederland zijn politieke en financiële steun voort aan de *International, Impartial and Independent Mechanism* (IIIM) in Syrië, de VN-bewijzenbank die onder andere onderzoek doet naar misdrijven begaan door individuen die banden hebben met ISIS in Irak en de Levant. Sinds de oprichting van de bewijzenbank in 2016 heeft Nederland het IIIM met € 3.000.000,- gesteund, het meest recent met een bijdrage van € 500.000,- voor de periode 2024–2025. Met deze steun wordt de bewijsvergaring van misdrijven begaan door IS ook in 2025 voortgezet. Het werk van het IIIM speelt een belangrijke rol bij opsporing en vervolging van onder meer ISIS-strijders. De afgelopen jaren heeft de IIIM aan tientallen onderzoeken in verschillende Europese landen een bijdrage geleverd. In het licht van de motie Kahraman over het beschikbaar stellen van middelen voor onderzoeksmechanismen die onderzoek doen in Syrië, wordt momenteel ingezet op een extra financiële bijdrage van € 500.000,- aan het IIIM.¹⁰

National Center for International Judicial Cooperation

Het Iraakse *National Center for International Judicial Cooperation* (NCIJC) is door Irak opgericht na de beëindiging van het mandaat van UNITAD en beschikt over zowel het door UNITAD verzamelde bewijsmateriaal en eigen (nieuw) verzameld bewijsmateriaal. Het centrum heeft vijf primaire taken: (1) Verzamelen van bewijsmateriaal en archivering; (2) Internationale samenwerking; (3) Bescherming van getuigen en overlevenden; (4) Justitiële en technische assistentie; en (5) Bewustwordingsprogramma's.

Het NCIJC bevindt zich vooralsnog in de opstartfase. Het centrum stelt dat het zich houdt aan alle internationale (mensenrechten)verdragen waar Irak partij bij is en tevens aan internationale beginselen van «transitional justice» en het effectief kunnen bestrijden van terrorisme. Nederland staat sinds de oprichting in nauw contact met het centrum over het functioneren en hun werkzaamheden.

Het centrum moet – op termijn – een belangrijke rol gaan spelen in het tegengaan van straffeloosheid van misdrijven gepleegd door ISIS.

⁹ Zie bijv. Kamerstuk, 2021–2022, 29 754, nr. 649, en Kamerstuk 2024–2025, 29 754, nr. 745.

¹⁰ Motie van het lid Kahraman c.s. (Kamerstuk 32 623, nr. 343), 9 april 2025.

Nederland wil het centrum daarin actief ondersteunen. Daarom steunt Nederland het centrum met een financiële bijdrage van EUR 250.000, verspreid over 2025–2026. De bijdrage wordt ingezet ten behoeve van ondersteuning van slachtoffers en overlevenden in de Iraakse rechtelijke procedures.

Deze vorm van capaciteitsopbouw is een instrument dat de primaire taken van het centrum zal ondersteunen en helpen bevorderen, met name door middel van internationale samenwerking. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot peer-to-peer-activiteiten, uitwisseling van goede praktijken en opleiding van personeel in verband met de taak van het centrum. Het maakt ook de oprichting en instandhouding mogelijk van internationale netwerken, die eveneens van cruciaal belang kunnen zijn voor het bereiken van de doelstellingen van het centrum.

Bij deze Nederlandse bijdrage aan het centrum is zorgvuldig rekening gehouden met de eerder beschreven uitdagingen ten aanzien van het Iraakse systeem, bijvoorbeeld de toepassing van de doodstraf. Daarom levert deze financiële steun geen directe bijdrage aan de bewijsvergaring en -archivering van het centrum en justitiële assistentie.

Verdrag van Ljubljana – Den Haag

Nederland heeft zich – samen met Argentinië, België, Mongolië, Slovenië en Senegal – de afgelopen jaren ingezet voor de totstandkoming van het *Verdrag van Ljubljana – Den Haag inzake internationale samenwerking bij de opsporing en vervolging van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en andere internationale misdrijven*. Dit verdrag biedt een uitgebreid kader voor juridische samenwerking tussen staten die partij zijn ten behoeve van het nationaal onderzoeken en vervolgen van internationale misdrijven. Naast dit kader bevat het verdrag onder meer de verplichting tot strafbaarstelling van internationale misdrijven in de nationale wetgeving.¹¹

Het verdrag is reeds ondertekend door tientallen landen, maar Irak is vooralsnog geen partij. Op verzoek van Irak heeft Nederland de Arabische vertaling van het verdrag gedeeld, en vinden er gesprekken plaats hoe ratificatie en implementatie van het verdrag tot stand kunnen komen. Nederland blijft in 2025 het verdrag bij Irak onder de aandacht brengen. Toetreding tot het verdrag door Irak zou voor alle staten die partij zijn, voorzien in kaders voor justitiële samenwerking met Irak en daarmee het Iraakse NCIJC. Dit komt ten goede komen van de opsporing en vervolging van ISIS-strijders door alle staten die partij zijn bij het verdrag.

Tot slot herbevestigt het kabinet de sterke wens voor gerechtigheid voor misdaden begaan door ISIS.

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

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F. van Oosten

¹¹ Zie verder de Rapportagebrief Internationale Misdrijven 2023, Kamerstukken II, 36 410 VI, nr. 106.