

Vergaderjaar 2024–2025

36 021

Goedkeuring van het op 13 oktober 2021 te Tel Aviv tot stand gekomen Verdrag tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van de Staat Israël inzake de status van hun strijdkrachten (Trb. 2021, 135)

I

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 februari 2025

Inleiding

Wij danken de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingshulp van de Eerste Kamer der Staten-Generaal voor haar nader verslag van 10 december 2024 met betrekking tot het wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag tussen Nederland en Israël inzake de status van hun strijdkrachten (hierna te noemen: statusverdrag). Met belangstelling is kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de SP, en de vragen en opmerkingen van de D66-fractie, waar de leden van de fractie van Volt zich bij aan hebben gesloten. In deze nadere memorie van antwoord beantwoorden wij de vragen. In de beantwoording verwijzen we uw Kamer ook naar de recente kabinetsreactie op het AIV-advies «Naar een nieuwe koers voor Nederland in het Israëlisch-Palestijnse conflict» (Kamerstuk, 2024D48707).

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA en SP

In de beslisnota van 1 november 2024 wordt aangegeven dat de beantwoording van vragen lange tijd heeft stilgelegen vanwege de «toenmalige politieke situatie in Israël» en de kabinetswisseling in Nederland. De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de SP vragen de regering om te verduidelijken wat er precies wordt bedoeld met de toenmalige politieke situatie in Israël en wat het verschil is met de huidige politieke situatie. Het lijkt opmerkelijk dat juist nu, na maanden van intensieve oorlog door Israël tegen Gaza en Libanon, talloze rapporten van mensenrechtenorganisaties over oorlogsmisdaden, arrestatiebevelen van het Internationaal Strafhof (ICC) tegen premier Netanyahu en voormalig Minister van Defensie Galant, en voortdurende escalaties, de regering toch besluit om de procedure voort te zetten. Kan de regering toelichten waarom deze context blijkbaar gunstig wordt geacht voor de verdere behandeling van dit verdrag?

Antwoord

Het aanhouden van de vragen zag op de relatie tussen de toenmalige politieke situatie in Israël, met name de gebeurtenissen in Gaza en Israël sinds de terroristische aanval op 7 oktober 2023, en de kabinetswisseling in Nederland. Het toenmalige kabinet heeft, gezien zijn demissionaire status, de beantwoording van de vragen overgedragen aan de nieuw aangetreden Ministers.

Tevens vragen deze leden de regering om een update over de goedkeuringsprocedure van het verdrag in Israël. Is het verdrag al aan de Knesset voorgelegd? En hoe ziet het verdere tijdspad eruit?

Antwoord

Wanneer uw Kamer, in navolging van de Tweede Kamer, instemt met het voorliggende statusverdrag, is de ratificatie een stap dichterbij. Wanneer ook Israël de nationale procedures heeft afgerond, kan het statusverdrag in werking treden en kan defensiepersoneel een gedegen juridische bescherming genieten bij aanwezigheid op Israëlisch grondgebied. Hoe lang dit nog zal duren voor zowel Nederland als Israël, is onbekend.

In de nadere memorie van antwoord stelt de regering dat Nederland rechtsmacht heeft over internationale misdrijven, tenzij functionele immuniteit voortvloeiend uit internationaal gewoonterecht of verdragen dit verhindert. De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de SP vragen de regering om met concrete voorbeelden aan te geven hoe functionele immuniteit onder dit verdrag kan verhinderen dat Nederland rechtsmacht uitoefent over oorlogsmisdaden die zijn gepleegd door Israëlische militairen die zich mogelijk op het Nederlandse grondgebied bevinden. Dit is geen theoretische vraag: de schaal en aard van de gedocumenteerde misdaden in Gaza, waaronder etnische zuivering en het bewust tegenhouden van voedsel, water en medicijnen als oorlogsstrategie en vele andere voorbeelden van oorlogsmisdaden, vereisen een scherp antwoord. Hoe voorkomt de regering dat dit verdrag functioneert als een sluiproute voor immuniteit voor Israëlische militairen?

Antwoord

De rechtsmachtverdeling in artikel V van het statusverdrag heeft alleen betrekking op de daarin genoemde vergrijpen die plaatsvinden tijdens een aanwezigheid in elkaars land in het kader van militaire activiteiten. Militaire activiteiten zijn gedefinieerd in het vierde lid van artikel I van het statusverdrag. Vergrijpen die hebben plaatsgevonden buiten de context van de militaire activiteiten zoals bedoeld in dit verdrag vallen hier niet onder.

Daarnaast schrijft de regering dat het delen van informatie met het Openbaar Ministerie conform wettelijke kaders gebeurt als een militair verdacht wordt van internationale misdrijven. Deze leden verzoeken de regering om precies aan te geven naar welke wettelijke kaders wordt verwezen. Wat is het beleid van het Ministerie van Defensie om proactief bij te dragen aan de bestrijding van straffeloosheid? En hoe garandeert het ministerie dat militairen betrokken bij oorlogsmisdaden daadwerkelijk worden vervolgd?

Antwoord

De opsporing en vervolging van (internationale) misdrijven is voorbehouden aan het Openbaar Ministerie. Het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie beoordeelt alle binnengekomen informatie en aangiftes aangaande internationale misdrijven zorgvuldig. Indien opportuun zullen de gespecialiseerde officieren van justitie bij het Openbaar Ministerie onderzoek instellen. Daarbij speelt de vraag of er

voldoende bewijs voorhanden is voor individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid een belangrijke rol. Dit geldt voor alle vermeende plegers van internationale misdrijven waarover Nederland rechtsmacht heeft op grond van de Wet Internationale Misdrijven. Het kabinet verwijst naar de Instructie afdoening aangiften Wet Internationale Misdrijven van het College van procureurs-generaal aan de hoofden van de OM-onderdelen, waarin onder meer is opgenomen welke factoren worden betrokken in de beoordeling van het Openbaar Ministerie. Het Ministerie van Defensie draagt proactief bij aan de bestrijding van straffeloosheid doordat medewerkers van Defensie, zowel burgers als militairen, verplicht zijn om vermoedens van strafbare feiten (waaronder schendingen van het humanitair oorlogsrecht) intern te melden. Op basis van dergelijke meldingen kan het ministerie vervolgens besluiten om aangifte of melding te doen bij het Openbaar Ministerie. Daarnaast is de Koninklijke Marechaussee belast met politietaken op basis van de Politiewet 2012.

Gezien de huidige context van grootschalige schendingen van mensenrechten, hoe wordt voorkomen dat Israëlische militairen die verantwoordelijk zijn voor ernstige misdrijven voet op Nederlandse bodem zetten? Is de regering bereid vooraf te monitoren welke Israëlische militairen in het kader van samenwerking naar Nederland komen? Kan bovendien worden uitgesloten dat Nederlandse militairen in Israël samenwerken met personen verantwoordelijk voor mensenrechtenschendingen?

Antwoord

Buitenlandse militairen die in het kader van samenwerking naar Nederland komen worden aangemeld bij Defensie. Defensie heeft geen rol in het selecteren en monitoren van inkomende delegaties.

De Nederlandse regering doet geen onderzoek naar individuen in Israël met wie zou worden samengewerkt. Wel worden toekomstige militaire samenwerkingsactiviteiten, zoals te doen gebruikelijk, per activiteit zorgvuldig en afzonderlijk bezien. Op dit moment zijn er nog geen activiteiten voor 2025 voorzien.

De regering benadrukt dat de defensiesamenwerking tussen Nederland en Israël aan strenge voorwaarden is verbonden. De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de SP vragen de regering om concreet te maken hoe deze voorwaarden eruitzien. Hoe wordt gecontroleerd of Israël aan deze voorwaarden voldoet? Zijn er controlemechanismen die garanderen dat samenwerking beperkt blijft tot internationaal erkende grenzen (voor 1967)? Heeft Israëls toenemende kolonistengeweld, ondersteund door de militaire macht, ooit gevolgen gehad voor lopende samenwerkingsprogramma's? Zijn er voorbeelden van samenwerking die zijn opgeschort vanwege schendingen van het internationaal recht? Kan de regering een overzicht geven van de aard en omvang van de militaire samenwerking tussen Nederland en Israël in 2023 en 2024, evenals de voorgenomen activiteiten voor 2025?

Antwoord

De regering stelt als voorwaarden dat eventuele samenwerking altijd plaats dient te vinden binnen de internationaal erkende grenzen van voor 4 juni 1967. Dat wil zeggen dat op geen enkele manier wordt samengewerkt in de door Israël bezette gebieden. Daarnaast zijn gezamenlijke Nederlands-Israëlische trainingen in gevechtshandelingen expliciet uitgesloten. Dit is vastgelegd in verschillende Kamerstukken aangaande de defensiesamenwerking met Israël (Kamerstukken II 2021/22, 36 021, nr.6; I 2022/23, 36021). De defensiesamenwerking met Israël is de afgelopen jaren met name gericht op de import van defensiematerieel. Toekomstige militaire samenwerkingsactiviteiten worden, zoals te doen

gebruikelijk, per activiteit zorgvuldig en afzonderlijk bezien. Op dit moment zijn er nog geen activiteiten voor 2025 voorzien.

De recente arrestatiebevelen van het ICC tegen de Israëlische premier en voormalig Minister van Defensie maken deze vragen des te urgenter. Hoe beoordeelt de regering deze ontwikkelingen? En acht zij het nog steeds verantwoord om de militaire samenwerking met Israël voort te zetten?

Antwoord

Het Internationaal Strafhof is het belangrijkste internationale strafhof dat gaat over de opsporing, vervolging en berechting van internationale misdrijven, zoals genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven. De onafhankelijke onderzoeken die het Strafhof uitvoert vormen een essentieel onderdeel van de strijd tegen straffeloosheid. Nederland respecteert dan ook de onafhankelijkheid van het Internationaal Strafhof en bemoeit zich niet inhoudelijk met de onderzoeken die door het Strafhof worden uitgevoerd. Zoals hierboven genoemd, worden alle militaire samenwerkingsactiviteiten per activiteit zorgvuldig en afzonderlijk bezien.

Het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) over Israël-Palestina roept op om bilaterale samenwerking strikt te koppelen aan respect voor internationaal recht. Het AIV stelt dat samenwerking moet worden stopgezet als deze het risico vergroot op schendingen van mensenrechten of humanitair recht. Deelt de regering dit standpunt? Hoe zorgt de regering ervoor dat met militaire samenwerking niet bijdraagt aan dergelijke schendingen? Concreet beveelt de AIV – hierbij ook verwijzend naar het voorliggend «bilaterale defensieverdrag» (SOFA) – aan vanuit het «voorzorgsbeginsel [...] het beleid ten aanzien van Israël en andere landen in de regio zodanig te herijken dat militaire samenwerking op geen enkele wijze kan bijdragen aan risico's op schendingen van het internationaal (humanitair) recht en de mensenrechten». Overweegt de regering een dergelijke herijking, zo nee, waarom niet?

Antwoord

Het is in lijn met staand beleid dat de bilaterale defensiesamenwerking plaatsvindt binnen de kaders van het internationaal recht, zoals ook aangegeven in de kabinetsreactie op dit rapport van 9 december jl (Kamerstuk, 2024D48707). Toekomstige militaire samenwerkingsactiviteiten worden, zoals te doen gebruikelijk, per activiteit zorgvuldig en afzonderlijk bezien. Het kabinet wijst erop dat het «bilaterale defensieverdrag (Status of Forces Agreement of SOFA)», waaraan de Adviesraad refereert, een zogenaamd statusverdrag is: het betreft een bilaterale overeenkomst waarmee de juridische status van in dit geval Nederlands respectievelijk Israëliësch defensiepersoneel op het grondgebied van de ontvangende staat wordt geborgd. De regering overweegt dat dit verdrag buiten een dergelijke herijking kan vallen, omdat statusverdragen niet gaan over de inhoudelijke samenwerking en geen verplichting tot militaire samenwerking behelzen.

In dit kader vragen de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de SP de regering eveneens hoe zij de ratificatie van dit verdrag verenigt met de verplichting van Nederland om de uitvoer van militaire goederen te verbieden wanneer er een duidelijk risico bestaat op schendingen van het internationaal recht.

Antwoord

Het statusverdrag ziet niet op de export van militaire goederen in de zin van het VN Wapenhandelsverdrag¹ en het Gemeenschappelijk Standpunt van de Europese Unie (EUGS)². Het aangaan van het statusverdrag betekent niet dat bij voorbaat toezeggingen worden gedaan over de aard en de invulling van (toekomstige) militaire samenwerking. Het statusverdrag biedt enkel het juridisch kader voor eventuele samenwerkingsactiviteiten, als Nederland en Israël daartoe besluiten, en behelst dus geen verplichting tot militaire samenwerking. Indien hier al toe wordt besloten, dan beperken in- en uitvoer van materieel zoals omschreven in artikel VI van het statusverdrag zich tot het materieel dat al toebehoort aan de betreffende krijgsmacht en dat rechtstreeks verband houdt met militaire activiteiten zoals gedefinieerd in het vierde lid van artikel I van het verdrag. Het statusverdrag bevat geen vrijstelling van de exportcontrole.

Acht de regering dat kennisdeling in het kader van samenwerking vergelijkbare risico's kan hebben? Zo ja, welke maatregelen worden genomen om dit te voorkomen? Deelt de regering in het algemeen de mening van voornoemde leden dat het gegeven Nederlands grondwettelijke plicht de internationale rechtsorde te bevorderen en het Nederlandse beleid inzake het bevorderen van mensenrechten, dat (militaire) kennisuitwisseling en andere vormen van militaire samenwerking met landen die bekend staan om hun systematische schendingen van internationaal (humanitair) recht en mensenrechten in het algemeen zeer onwenselijk is? Zo nee, waarom niet? En zo ja, waarom vormt Israël een uitzondering op dit algemene beginsel?

Antwoord

Het kabinet erkent de risico's die met kennisdeling gepaard kunnen gaan. Derhalve worden militaire samenwerkingsactiviteiten per activiteit zorgvuldig en afzonderlijk bezien.

Volgens eerdere informatie heeft Nederland met negen landen soortgelijke SOFA-verdragen. Dit lijkt in tegenspraak met de ambitie om dergelijke overeenkomsten met zoveel mogelijk landen aan te gaan. Kan de regering toelichten hoe de keuze voor specifieke landen wordt gemaakt? Welke politieke, ethische of juridische criteria spelen hierbij een rol? En waarom zijn veel landen geen partner van dergelijke overeenkomsten, zo vragen de leden van de fracties van GroenLinks en de SP.

Antwoord

Aan uw Kamer is in 2023 meegedeeld dat er voor Nederland een veelheid aan bilaterale statusverdragen bestaat (Kamerstuk, 2022/223 36 021, B, p. 6). In 2024 hebben er nieuwe ontwikkelingen plaatsgevonden, zoals de ondertekening, en stilzwijgende goedkeuring door de Staten-Generaal, van het statusverdrag met Ivoorkust (Trb. 2024, 17), de inwerkingtreding van het eenjarige statusverdrag met Cyprus (Trb. 2024, 93), en de tiende verlenging van het eenjarige statusverdrag met Jordanië (Trb. 2024, 122). Daarnaast is Nederland ook partij bij multilaterale statusverdragen waarbij per definitie een groot aantal landen als partner kan worden aangemerkt: Voor NAVO-bondgenoten geldt het *Verdrag tussen de Staten die partij zijn bij het Noord-Atlantisch Verdrag, aangaande de rechtspositie van hun krijgsmachten*, i.e. de NAVO SOFA (Trb. 1951, 114). Voor NAVO-landen die behoren tot het Partnership for Peace (PFP) geldt sinds 1996 de multila-

¹ Wapenhandelsverdrag, New York 2 april 2013, Trb. 2013, 143.

² Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GVB van de Raad van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie, Pb L 335/99, zoals gewijzigd bij Besluit (GBVB) 2019/1560 van de Raad van 16 september 2019, Pb L 239/16.

terale NAVO Pfp SOFA (Trb. 1996, 74). Voor de EU-landen geldt de multilaterale «EU-SOFA» (Trb. 2004, 142). Daarnaast gaan internationale organisaties waar Nederland lid van is, zoals de VN, NAVO en EU, eigenstandig bilaterale statusverdragen aan met derde landen voor militaire activiteiten. Met deze landen gaat Nederland dus niet zonder meer separaat bilaterale statusverdragen aan. Ondertussen vinden er ook onderhandelingen plaats met andere landen over bilaterale SOFA's; zoals eerder aan uw Kamer meegedeeld (Kamerstuk, 2022/223 36 021, B, p. 6), zijn dat langdurige processen. Deze processen worden gestart op basis van interne afwegingen per land, waarbij wordt gekeken naar de (toekomstige) kansen en dreigingen voor de nationale veiligheid van Nederland. Daarnaast doen landen soms zelf een voorstel om een statusverdrag aan te gaan, of nopen geopolitieke ontwikkelingen tot het *ad hoc* aangaan van een (kortlopend) verdrag, zoals eerder dit jaar met Cyprus het geval was.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De AIV heeft in oktober een advies gepubliceerd met betrekking op de Nederlandse relatie tot het Israëlisch-Palestijnse conflict. Hierin adviseert de AIV onder andere om te stoppen met bilaterale militaire samenwerkingsverbanden als deze bijdragen aan schendingen van het Internationaal Humanitair Recht en de wapenexportcriteria overtreden. Daarnaast zou de ratificatie van het statusverdrag gekoppeld moeten worden aan het respecteren van uitspraken van het Internationaal Gerechtshof en het Internationaal Strafhof. De leden van de D66-fractie vragen de regering hoe zij naar dit advies van de AIV kijkt, specifiek met betrekking tot het voorliggende statusverdrag.

Antwoord

Het is in lijn met staand beleid dat bilaterale militaire samenwerking wordt stopgezet waar deze wordt ingezet voor handelingen die een schending vormen van het humanitair oorlogsrecht (Kamerstuk, 2024D48707). Toekomstige militaire samenwerkingsactiviteiten worden, zoals te doen gebruikelijk, per activiteit zorgvuldig en afzonderlijk bezien. Het kabinet wijst erop dat het «bilaterale defensieverdrag (SOFA)», waaraan de Adviesraad refereert, een zogenaamd statusverdrag is; het betreft een bilaterale overeenkomst waarmee de juridische status van in dit geval Nederlands respectievelijk Israëlisch defensiepersoneel op het grondgebied van de ontvangende staat wordt geborgd. Statusverdragen gaan niet over de inhoudelijke samenwerking en behelzen geen verplichting tot militaire samenwerking.

In Artikel XIII van het statusverdrag is bepaald dat personeel van de zendstaat niet mag worden uitgeleverd aan derde landen, als er tussen de zendstaat en het betreffende land geen uitleveringsverdrag bestaat. De regering merkt op dat het artikel nadrukkelijk beperkt is tot «derde landen» en niet «derde partijen», aangezien Nederland moet voldoen aan zijn verplichtingen onder het Statuut van Rome. Op dit moment doet het Internationaal Strafhof onderzoek naar mogelijke oorlogsmisdaden begaan door individuen in de Palestijnse Gebieden, waaronder Israëlische soldaten. Onlangs zijn er arrestatiebevelen uitgevaardigd voor twee leden van Israëlische regering. Hat is mogelijk dat naar aanleiding van het lopend onderzoek meer arrestatiebevelen kunnen volgen. De leden van de D66-fractie vragen de regering hoe zij kijkt naar het statusverdrag met Israël in het licht van de huidige ontwikkelingen. Zal de regering, als deze situatie zich voordoet, zich houden aan de internationale verplichtingen en zal zij, indien er arrestatiebevelen worden uitgevaardigd, deze dan ook uitvoeren? Ook als het gaat om militairen die zich in Nederland bevinden in het kader van militaire samenwerkingen?

Antwoord

Het kabinet zal bindende internationaalrechtelijke en verdragsmatige verplichtingen te goeder trouw nakomen. Samenwerking met andere landen vindt altijd plaats binnen de kaders van het internationaal recht en de door Nederland aangegane verdragsverplichtingen. Het statusverdrag zorgt voor juridische waarborgen voor Nederlands defensiepersoneel bij aanwezigheid op Israëliësch grondgebied, en vice versa. Er is geen interferentie tussen het statusverdrag en de jurisdictie van het Internationaal Strafhof. Zoals staat beschreven in artikel V van het statusverdrag zien de bepalingen inzake strafrechtelijke rechtsmacht alleen op vergrijpen die in voorkomend geval zouden plaatsvinden tijdens een aanwezigheid ten behoeve van militaire activiteiten in de ontvangende staat. Mogelijk door militairen gepleegde oorlogsmisdrijven en handelingen van Israëliëse militairen in de Palestijnse Gebieden vallen buiten het kader van het statusverdrag.

Nederland is op basis van het Statuut van Rome en de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof verplicht om een verzoek tot aanhouding en overlevering in behandeling te nemen. Als een persoon zich begeeft op Nederlands grondgebied en Nederland een dergelijk verzoek heeft ontvangen tot aanhouding en overlevering, zal Nederland een dergelijk verzoek dan ook in behandeling nemen. Dat zou dus ook kunnen gelden voor Israëliëse militairen die zich in Nederland bevinden in het kader van militaire samenwerking en waarvoor Nederland een verzoek tot aanhouding en overlevering van het Internationaal Strafhof heeft ontvangen.

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingshulp ziet met belangstelling uit naar de nota naar aanleiding het verslag en ontvangt deze graag binnen vier weken. De commissie acht het wetsvoorstel, bij tijdige ontvangst van de nota naar aanleiding van het verslag, gereed voor plenaire behandeling.

De Minister van Defensie,
R. Brekelmans

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