

Vergaderjaar 2009–2010

23 432

De situatie in het Midden-Oosten

26 150

Algemene Vergadering der Verenigde Naties

Nr. 306

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 september 2009

Graag bied ik u hierbij de reactie aan op de verzoeken van de vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van 7 september 2009 met kenmerk 23432–301/2009D41453, respectievelijk 22 september 2009 met kenmerk 2009Z16914/2009D44671 inzake het Goldstone-rapport en andere onderzoeken inzake operatie Cast Lead, respectievelijk het Goldstone-rapport en de Nederlandse inzet in de VN-Mensenrechtenraad.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

1. Inleiding

De vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken heeft de regering verzocht om een appreciatie van het rapport van de VN *fact finding mission* onder leiding van de Zuid-Afrikaanse jurist Richard Goldstone (hierna: de commissie Goldstone), dat tijdens de twaalfde zitting van de VN-Mensenrechtenraad (MRR) besproken zal worden. Tevens heeft de vaste Commissie de regering gevraagd een nadere, meer politieke appreciatie te geven van de verschillende andere onderzoeken die ingesteld zijn naar aanleiding van de Israëlische militaire operatie *Cast Lead* (27 december 2008 – 18 januari 2009). Meer specifiek heeft de Commissie verzocht om schriftelijke informatie over de inzet van de regering bij de behandeling van het rapport Goldstone in de MRR.

Onderstaand wordt allereerst ingegaan op het rapport van de commissie Goldstone. Achtereenvolgens komen aan de orde de voorgeschiedenis van het rapport, de werkwijze van de commissie, de presentatie van het rapport, het eerste oordeel van de regering over de bevindingen en over de voorgestelde aanbevelingen van de commissie. Aansluitend volgt de gevraagde meer politieke appreciatie van de overige onderzoeken, zoals genoemd in de eerdere brief van 27 augustus 2009. Deze brief sluit af met de voorgestelde inzet van Nederland in de Mensenrechtenraad.

2. Commissie Goldstone

a. Voorgeschiedenis/mandaat

Op 15 september 2009 heeft de commissie Goldstone haar rapport gepubliceerd van het onderzoek naar de toepassing van het humanitair oorlogsrecht en mensenrechten door de strijdende partijen in de context van het conflict in Gaza, zowel vooraf, tijdens en na afloop van de militaire operaties van operatie *Cast Lead*.

De commissie Goldstone is ingesteld door de Voorzitter van de MRR, in opdracht van de MRR, naar aanleiding van de resolutie die de MRR heeft aangenomen in zijn negende speciale zitting gewijd aan Gaza op 12 januari 2009 (resolutie A/HRC/S-9/L.1):

Para 14

Decides to dispatch an urgent, independent international fact-finding mission, to be appointed by the President of the Council, to investigate all violations of international human rights law and international humanitarian law by the occupying Power, Israel, against the Palestinian people throughout the Occupied Palestinian Territory, particularly in the occupied Gaza Strip, due to the current aggression, and calls upon Israel not to obstruct the process of investigation and to fully cooperate with the mission.

De EU-leden van de MRR hebben dit mandaat niet gesteund omdat zij het onevenwichtig vonden, dat wil zeggen: te zeer gericht op onderzoek van het optreden van een van de partijen. Mede in dit licht heeft de voorzitter van de MRR het mandaat als volgt vastgesteld:

to investigate all violations of international human rights law and international humanitarian law that might have been committed at any time in the context of the military operations that were conducted in Gaza during the period from 27 December 2008 and 18 January 2009, whether before, during or after.

Als voorzitter van de commissie is de Zuid-Afrikaanse jurist Richard Goldstone, onder meer voormalig aanklager van het Joegoslavië-Tribunaal benoemd. Goldstone is niet alleen een vooraanstaand internationaal jurist, hij wordt ook algemeen internationaal gezien als een gezaghebbende persoonlijkheid die waarheidsvinding en recht in dienst stelt van vrede en conflictbeëindiging.

Het mandaat van de commissie was gericht op *fact finding* en niet op het voorbereiden van strafrechtelijk onderzoek. Het rapport stelt ook uitdrukkelijk dat het niets afdoet aan het beginsel dat schuld bewezen moet worden en pretendeert niet «*to reach the standard of proof applicable in criminal trials*» (para 25).

b. Uitvoering onderzoek

De commissie heeft, uitgaand van het mandaat zoals haar dat was gegeven, een onderzoek willen verrichten dat helderheid zou verschaffen over veel zaken die, ondanks onderzoek door andere instanties, van betrokken partijen en derden, vragen bleven opwerpen naar toedracht en verantwoordelijkheid.

De commissie heeft derhalve haar verantwoordelijkheid breed geïnterpreteerd en gehanteerd. Zij heeft besloten zowel aandacht te geven aan het optreden van Israël, als aan dat van Hamas.

Israël heeft besloten geen medewerking aan het onderzoek van de commissie te verlenen, gezien de onevenwichtigheid van de onderzoeksopdracht. De commissie en haar voorzitter hebben binnen de beperkte tijd (5 maanden) die zij hebben genomen en met de beperkte mate van medewerking die zij dus ondervonden, naar vermogen getracht een diepgavend en breed rapport op te stellen. Niettemin dient geconcludeerd te worden dat het mandaat richtinggevend is gebleven voor de bevindingen.

c. Presentatie

De commissie heeft haar rapport gepubliceerd bij gelegenheid van een briefing in New York op 15 september 2009. De formele presentatie zal plaatsvinden tijdens de zitting van de MRR op 29 september. Op de wijze van behandeling in de MRR wordt verderop in deze brief ingegaan. Het is de keus van de commissie geweest het rapport niet aan de opdrachtgever, de MRR, maar anderhalve week eerder in New York te presenteren.

d. Bevindingen

Het rapport is uitgebreid en bevat een groot aantal verstrekkende conclusies en aanbevelingen. Ofschoon de regering meent dat de kwaliteit van de voorzitter impliceert dat het werk van de commissie voor hoge kwaliteit zou moeten staan, moet in objectiviteit worden gesteld, dat de regering vele bevindingen noch kan bevestigen, noch kan weerleggen. De belangrijkste conclusie die dat gegeven opdringt, is dat beide betrokken partijen in het conflict in het rapport en de daarin neergelegde feiten, beschrijvingen, bevindingen en opvattingen aanleiding zouden moeten zien ernstig en diepgaand onderzoek te verrichten naar gedragingen en

optreden waar strafrechtelijke, disciplinaire of politieke gevolgen aan verbonden verdienen te worden.

De stellingname van de commissie dat beide partijen zich mogelijk schuldig hebben gemaakt aan schending van humanitair oorlogsrecht en/of oorlogsmisdrijven is ernstig en verontrustend. Op beide partijen rust derhalve de plicht grondig onderzoek te verrichten dat ertoe leidt dat deze stellingname kan worden weerlegd, dan wel – in het geval de stellingname juist blijkt – dat verantwoordelijken daarvoor zich voor een onafhankelijke rechter verantwoorden. Met name de beschuldiging dat er sprake was van een opzettelijke campagne, zonder bewijs daarvoor, is buitengewoon zorgelijk vanwege de suggestiviteit.

De regering zal bij Israël, dat reeds een groot aantal strafrechtelijke onderzoeken uitvoert en heeft uitgevoerd, aandringen op zulk onderzoek. Met Hamas, een terroristische organisatie die wederrechtelijk de zeggenschap over Gaza heeft, onderhoudt de regering geen contact. Ofschoon het de facto bestuur van Gaza door Hamas geen onafhankelijke en transparant justitiële sector kent, ontslaat dat Hamas niet van de verantwoordelijkheid zijn gedrag en acties te onderzoeken en betrokkenen voor een rechter verantwoording af te laten leggen.

De regering gaat niet nader in op de onderscheiden observaties van de commissie omdat veeleer dan een politiek oordeel over gedragingen van betrokkenen, een rechterlijk oordeel daarover wenselijk is.

e. Aanbevelingen

De commissie beveelt onder meer aan dat de VN-Veilighedsraad (VNVR) Israël en Hamas opdraagt om binnen een termijn van zes maanden onafhankelijk onderzoek in te stellen naar de beweerde schendingen. Tevens raadt de commissie de VNVR aan om een onafhankelijk comité van experts op te richten teneinde deze onderzoeken te volgen en hierover te rapporteren. Mochten de onderzoeken niet plaatsvinden, dan beveelt de commissie aan dat de VNVR deze zaak doorverwijst naar het Internationaal Strafhof (ICC).

Dergelijk nader intensief, eigen onderzoek van beide partijen, waaraan zij ook passende consequenties verbinden, verdient – zoals al gezegd – alle ondersteuning. Wat betreft Israël geldt dat, zoals hiervoor aangegeven, de regering bij Israël zal blijven aandringen alle beschuldigingen over schendingen van de mensenrechten en het humanitair oorlogsrecht grondig te onderzoeken en tot vervolging over te gaan in gevallen die zich daarvoor lenen. Israël verricht reeds vele van zulke onderzoeken. Het optreden van Hamas dient primair door de eigen organisatie en door de Palestijnse Autoriteit (PA) als wettig gezag plaats te vinden. Een eerste indicatie van het naleven door Hamas van de internationale rechtsorde zal moeten bestaan uit het onverkort stopzetten van willekeurige raket- en mortierbeschietingen, uit het toelaten van bezoek van het Internationale Rode Kruis (ICRC) tot Gilad Shalit, en het herstel van het gezag van de PA over Gaza.

De discussie over dit rapport, dat over mensenrechten en de naleving van het humanitair oorlogsrecht gaat, zou in de MRR gevoerd moeten worden, en niet in fora als de Algemene Vergadering van de VN (AVVN) en de VNVR. De discussie met Goldstone en zijn commissie tijdens de MRR is bedoeld om verdere vragen te stellen over de inhoud van het rapport. Het rapport moet niet gepolitiseerd worden – dat is in strijd met het karakter van fact-finding op het terrein van mensenrechten en dat zou de pogingen

het vredesproces op te starten ernstig frustreren. Dit is een oordeel dat wordt gedeeld door EU-lidstaten en de VS. Het valt te bezien of andere MRR-leden deze afweging delen en niet kan worden uitgesloten dat de MRR bij meerderheid besluit tot doorverwijzing. Alsdan zal de regering met de andere EU-partners bezien hoe daarop te reageren.

3. Appreciatie andere rapporten

Ten vervolge op mijn brieven van 10 juni en 27 augustus 2009, waarin ik overzicht heb gegeven van de lopende en afgeronde onderzoeken naar *Cast Lead*, wil ik u de nadere, meer politieke appreciatie geven van deze rapporten, waarom de Kamer heeft gevraagd. Mijn oordeel stoel ik daarbij op de lijnen zoals neergelegd in de motie Van Dam/Haverkamp die de regering verzocht in VN-verband internationaal onafhankelijk onderzoek te bepleiten naar het gebruik van het geweld door beide partijen.

a. Interim-rapport Israël – The operation in Gaza, factual and legal aspects

Het rapport van de Israëlische regering, dat in juli 2009 is verschenen, behandelt een breed scala aan onderwerpen/ incidenten. De focus van het rapport is breed en gaat in op de feitelijke en juridische aspecten van de operatie. Ook behandelt het rapport gedetailleerd de verplichtingen van strijdende partijen op basis van het humanitair oorlogsrecht.

Het onderzoek, dat in gelijke mate aandacht besteedt aan de verantwoordelijkheid van zowel Hamas als Israël, is opgesteld door de Israëlische overheid en kan niet als zodanig niet als onafhankelijk of onpartijdig beschouwd worden. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat Israël de enige van de twee partijen is die onderzoek(en) heeft ingesteld naar het eigen optreden tijdens de operatie *Cast Lead* in Gaza en daarover in het openbaar verantwoording aflegt.

In het rapport betreft Israël de burgerslachtoffers en de schade aan burgerobjecten die ondanks de voorzorgsmaatregelen zijn ontstaan als gevolg van het eigen optreden in Gaza. Israël stelt dat, op basis van het eigen onderzoek tot nu toe, niet is vast komen te staan dat het Israëlische leger burgers of burgerobjecten bewust zou hebben aangevallen en dat hiermee het internationaal recht niet is geschonden en dat Israël het recht behoudt om de eigen bevolking te beschermen. De verantwoordelijkheid wordt vooral bij Hamas gelegd, met verwijzing naar de bewuste tactiek van Hamas om aanvallen vanuit locaties in of nabij burgerobjecten te laten plaatsvinden en de bevolking van Gaza als het ware als *human shields* te gebruiken. In het rapport kwalificeert Israël de aanvallen en manieren van oorlogvoering van Hamas als oorlogsmisdaden

In het rapport wordt teruggeblikt op een aantal specifieke incidenten, waarbij VN instellingen, medische faciliteiten of veel burgers geraakt zijn door militaire aanvallen. Van oorlogsmisdaden aan Israëlische zijde zou echter geen sprake zijn. Zo worden beoordelingsfouten van militairen – hoe tragisch ook – erkend in de *law of armed conflict* – en kunnen niet beschouwd worden als schendingen van internationaal recht. Ook het gebruik van bepaalde munitie, zoals het vaak bekritiseerde gebruik van witte fosfor, zijn conform de regels van het internationaal recht toegepast.

b. Arabische Liga – No Safe Place

Het onderzoek van de Arabische Liga dat in april 2009 verscheen behandelt een breed scala aan onderwerpen, maar kan noodzakelijkerwijs niet volledig zijn aangezien Israël geen medewerking heeft gegeven. Het rapport is ongebalanceerd, omdat de aandacht vooral uitgaat naar het

optreden van Israël. De onderzoekers zijn weliswaar van mening dat Hamas oorlogsmisdaden heeft begaan bij het (tolereren van) het afvuren van raketten op Israël, maar menen ook dat sprake is van verzachtende omstandigheden gegeven de bezetting en de blokkade van Gaza door Israël. De gedragingen van Israël daarentegen worden niet in een context geplaatst en worden zonder meer gekenmerkt als oorlogsmisdaden, misdaden begaan tegen de menselijkheid en mogelijk genocide.

c. UN Board of Inquiry (commissie Martin)

Van dit interne, vertrouwelijke VN-onderzoek dat in opdracht van de Secretaris-Generaal is uitgevoerd is alleen de samenvatting openbaar gemaakt. Het betreft een onafhankelijk onderzoek met beperkt mandaat gericht op incidenten gericht tegen VN-materieel en -personeel tijdens *Cast Lead*. Het rapport richt zich op negen incidenten en betreft zowel het optreden van Hamas als dat van Israël. Israël wordt verantwoordelijk gehouden voor zeven van de negen onderzochte incidenten. Hamas is verantwoordelijk voor één incident en voor één incident is te weinig bewijsmateriaal om de verantwoordelijke te kunnen aanwijzen. Dit onderzoek is uitgevoerd door onafhankelijke deskundigen in opdracht van een onpartijdige instelling en is feitelijk het enige onderzoek waaraan beide partijen hun medewerking hebben verleend. Ondanks de Israëlische kritiek op delen van het rapport, heeft Israël zich wel bereid getoond om met de SGVN te spreken over de aanbevelingen in het rapport.

d. Amnesty International – Operation Cast Lead: 22 days of death and destruction

In juli 2009 heeft *Amnesty International* een rapport uitgebracht over vermeende schendingen van het internationaal recht, met name het humanitair oorlogsrecht, door partijen gepleegd ten tijde van *Cast Lead*. Het rapport behandelt een groot aantal onderwerpen en komt tot zware conclusies aan het adres van beide partijen, die wijzen op schendingen van het humanitair oorlogsrecht. Beide partijen hebben de conclusies van het rapport verworpen.

Amnesty International adresseert het optreden van beide partijen, op onafhankelijke en onpartijdige manier. Maar ook dit rapport kan niet pretenderen gebaseerd te zijn op volledige kennis van zaken. De aanbevelingen aan Israël kunnen grotendeels door Nederland onderschreven worden, met name waar het gaat om het doen van verder eigen onderzoek, medewerking aan de commissie Goldstone en ratificatie van het Statuut van Rome (Internationaal Strafhof), respectievelijk het Eerste Additionele Protocol bij de Geneefse Conventies. De aanbevelingen gericht op Hamas zijn alle relevant.

e. Breaking the Silence – Soldiers' testimonies from operation «Cast Lead»

De verzameling getuigenissen van de Israëlische NGO *Breaking the Silence* die in juli 2009 is verschenen beschrijven 54 incidenten waarbij veteranen van de operatie *Cast Lead* onder meer ingaan op het gebruik van witte fosfor, de gevechtsinstructies die werden gehanteerd door het Israëlische leger en het gebruik van menselijke schilden. Deze anonieme getuigenissen kunnen niet beschouwd worden als onafhankelijk onderzoek dat gericht is op de het optreden van beide partijen gedurende de Gaza-oorlog.

f. Human Rights Watch – White Flags

In augustus jl. verscheen het rapport *White Flags* van *Human Rights Watch* (HRW). HRW beschrijft in dit rapport zeven incidenten waarbij in totaal elf Palestijnen zouden zijn gedood, terwijl zij een witte vlag toonden als teken dat zij geen strijders waren. HRW stelt dat eigen onderzoek ter plaatse overtuigende aanwijzingen heeft opgeleverd dat Israëlische militairen onvoldoende maatregelen hebben genomen om onderscheid te maken tussen burgers en strijders en – in het ergste geval – doelbewust op burgers hebben geschoten. Gezien de onafhankelijke en onpartijdige reputatie van HRW, meent de regering dat partijen alle aanleiding hebben om de bevindingen van de organisatie zorgvuldig te onderzoeken.

g. Office of the UN High Commissioner for Human Rights

In augustus jl. publiceerde de VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten een rapport dat niet alleen ingaat op operatie *Cast Lead*, maar ook op de mensenrechtensituatie op de Westelijke Jordaanoever. Met betrekking tot *Cast Lead* stelt de Hoge Commissaris dat er *prima facie* bewijs is voor ernstige schendingen van het humanitair oorlogsrecht en mensenrechten. Daarbij worden drie specifieke voorbeelden genoemd. Het rapport zal, tezamen met het Goldstone rapport, aan de Mensenrechtenraad worden gepresenteerd.

4. Nederlandse inzet in de MRR

Op de ochtend van 29 september is een officiële presentatie van het rapport in de MRR voorzien, waarbij lidstaten vragen kunnen stellen. In de middag zal die presentatie worden gevolgd door een algemeen debat, dat naar alle waarschijnlijkheid zal voortduren op woensdag 30 september. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat één of meerdere lidstaten na afloop van het algemeen debat teksten voor een resolutie zullen voorstellen, waarin de MRR zich over het rapport uitspreekt. Het aannemen van een resolutie – al dan niet naar aanleiding van een stemming – is voorzien voor 1 of 2 oktober.

Ik hecht grote waarde aan een constructieve dialoog in de MRR, en zal daarom – ook in EU-kader – pleiten voor een zuivere discussie. Het is van belang dat dit rapport niet wordt gepolitiseerd; dat zou de pogingen het vredesproces op te starten immers ernstig frustreren, en het proces, als dat eenmaal zou zijn herstart, kunnen doen mislukken en tenminste ernstig hinderen. Dat is ook de mening van andere EU-lidstaten en de VS.

Ik ben voornemens aan te sturen op een oproep aan alle betrokken partijen om de beschuldigingen van schending van mensenrechten en het humanitair oorlogsrecht te onderzoeken en ben van mening dat de partijen daarbij zouden moeten worden ondersteund door de internationale gemeenschap. Over het nadere onderzoek door de betrokken partijen, zou in een later stadium terugkoppeling moeten worden gegeven in het daarvoor bestemde gremium, zijnde de MRR.