

Vergaderjaar 2016–2017

34 737

Wijziging van de Wet internationale misdrijven in verband met de strafbaarstelling van het belemmeren van humanitaire hulp in een niet-internationaal gewapend conflict

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet internationale misdrijven (Wim) om het belemmeren van humanitaire hulp met als doel de uithongering van de bevolking strafbaar te stellen als oorlogsmisdrijf indien dit geschiedt tijdens een niet-internationaal gewapend conflict. Deze wijziging houdt verband met de constatering dat een klassiek internationaal gewapend conflict (d.w.z. tussen staten) weinig meer voorkomt, terwijl conflicten met een niet-internationaal karakter juist vaker voorkomen. De wijziging vloeit voort uit een door de Tweede Kamer aanvaarde motie van het lid Sjoerdsma (Kamerstuk 32 605, nr. 159) en het advies inzake humanitaire hulpverlening van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (advies nr. 25, augustus 2014). De onderhavige wijziging van de Wim maakte aanvankelijk deel uit van een breder (verzamel)wetsvoorstel dat voorzag in de wijziging van een aantal wetten op het terrein van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Dat wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Raad voor de rechtspraak, het College van procureurs-generaal, de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming, Reclassering Nederland, GGZ Nederland en de Nederlandse Orde van Advocaten. De voorgestelde wijziging van de Wim is volgens de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak een verbetering, maar zij wees er wel op dat de bewijsbaarheid van dit strafbare feit niet altijd eenvoudig zal zijn. De Nederlandse Orde van Advocaten gaf in haar advies aan niet negatief te staan tegenover de voorgestelde strafbaarstelling, maar een meer fundamentele discussie hierover van belang te achten en daarom de opname van het voorstel in een verzamelwet onjuist te vinden. De overige adviesinstanties hebben zich over de voorgestelde wijziging van de Wim verder niet uitgelaten.

Ook de Raad van State heeft in zijn advies aangegeven dat de voorgestelde wijziging van de Wim een meer fundamentele discussie verdient en adviseerde het voorstel in een afzonderlijk wetsvoorstel op te nemen. In

navolging daarvan is hiertoe besloten, hetgeen heeft geresulteerd in het onderhavige wetsvoorstel.

2. Strafbaarstelling van het belemmeren van humanitaire hulp in een niet-internationaal gewapend conflict

In april 2016 aanvaardde de Tweede Kamer de voornoemde motie van het lid Sjoerdsma waarin de regering wordt verzocht om artikel 6 van de Wet internationale misdrijven uit te breiden met het strafbaar stellen van het belemmeren van humanitaire hulp. Aanleiding voor deze motie was het (eveneens hiervoor al genoemde) advies inzake humanitaire hulpverlening van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV). In dit advies werd geconstateerd dat onder het internationaal recht, zoals dit is neergelegd in het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof, het belemmeren van humanitaire hulp met als doel de uithongering van de bevolking alleen als oorlogsmisdrijf wordt aangemerkt indien dit tijdens een *internationaal* gewapend conflict plaatsvindt. De CAVV was van oordeel dat het aanbeveling zou verdienen als dit op den duur wordt uitgebreid naar dezelfde daden in een *niet-internationaal* gewapend conflict door wijziging van artikel 8 van het Statuut op dit punt. Omdat een dergelijke wijziging niet op korte termijn te verwachten is, beval de CAVV de Nederlandse regering aan het corresponderende artikel 6 van de Wet internationale misdrijven per direct op deze wijze uit te breiden. De CAVV wees erop dat een dergelijke uitbreiding deze gedraging ook in niet-internationale gewapende conflicten criminaliseert en rechtsmacht creëert voor de Nederlandse rechter om individuen hiervoor te berechten. Op internationaal niveau geeft een dergelijke nationale uitbreiding richting en kan het op termijn een voorloper blijken voor een vergelijkbare wijziging van het Statuut van Rome. Bovendien draagt het bij tot de vorming van internationaal gewoonterecht op dit punt, met name als andere staten het voorbeeld volgen, aldus de CAVV.

Aanvankelijk stond de regering nog afwijzend tegen het voorstel van de CAVV. In de beleidsreactie op het advies wees de regering erop dat er weliswaar een ontwikkeling is te bespeuren in het internationaal recht waarbij het onderscheid tussen misdrijven gepleegd in een internationaal gewapend conflict en die welke worden gepleegd in een niet-internationaal gewapend conflict wordt gerelativeerd, maar dat deze ontwikkeling nog niet is uitgekristalliseerd (Kamerstuk 34 000 V, nr. 50). In de internationale misdrijven, zoals die in het Statuut van het Internationaal Strafhof zijn opgenomen, is het onderscheid tussen internationaal en niet-internationaal gewapend conflict nog steeds aanwezig. Algemeen wordt aangenomen dat het Statuut een adequate weergave is van het geldende internationaal gewoonterecht ter zake. In het verlengde hiervan achtte de regering het ook van belang dat er een samenhang is en blijft tussen de misdrijven die in het Statuut van het Internationaal Strafhof zijn opgenomen en de misdrijven die in de Wet internationale misdrijven zijn opgenomen. In dit licht is de regering terughoudend met het strafbaar stellen van gedragingen in de Wet internationale misdrijven als die niet tevens in het Statuut van het Internationaal Strafhof strafbaar zijn gesteld. Opneming in het Statuut is immers een duidelijke erkenning van de status van het desbetreffende misdrijf als internationaal misdrijf.

Hoewel op basis van de historische ontwikkeling van het internationaal humanitair recht verklaarbaar is waarom de belemmering van humanitaire hulp met als doel de uithongering van de bevolking slechts strafbaar is in geval van internationaal gewapend conflict, is dat anno 2017 minder goed te begrijpen. Het klassieke gewapend conflict tussen twee staten komt heden ten dage weinig voor. Gewapende conflicten met een niet-internationaal karakter, bijvoorbeeld gewapende conflicten tussen de staat en een georganiseerde gewapende groep of conflicten in

zogenaamde *failed states* tussen dergelijke gewapende groepen onderling, komen juist vaker voor, zoals de CAVV terecht heeft opgemerkt. In dergelijk conflicten is het verhinderen van humanitaire hulp een wijdverbreid fenomeen.¹ De Verenigde Naties en organisaties als het Internationale Rode Kruis, Artsen Zonder Grenzen, Amnesty International en Human Rights Watch hebben er in verschillende rapporten melding van gemaakt.² De beperking tot internationale conflicten staat effectief strafrechtelijk optreden in de weg.

Ook heeft de regering kunnen vaststellen dat enkele landen al wel het belemmeren van humanitaire hulpverlening en/of het uithongeren van burgers tijdens niet-internationale gewapende conflicten strafbaar hebben gesteld als internationaal misdrijf. Duitsland³ en Nicaragua⁴ kunnen in dit verband worden genoemd.

De vraag naar de wenselijkheid van strafbaarstelling is besproken met het kenniscentrum internationale misdrijven van het openbaar ministerie. Daarop werd aangegeven dat er thans sprake is van een leemte in de wet, die niet wordt gevuld door de mogelijke toepassing van andere strafbepalingen. Het openbaar ministerie sprak de verwachting uit dat de hier aan de orde zijnde strafbaarstelling daadwerkelijk in een praktische behoefte zal voorzien en niet slechts een symboolfunctie zal hebben.

In het licht van het voorgaande wordt daarom voorgesteld het belemmeren van humanitaire hulp tijdens een niet-internationaal gewapend conflict strafbaar te stellen als internationaal misdrijf in de Wim. Dat doet niet af aan het uitgangspunt dat er een samenhang moet zijn tussen de misdrijven die in de Wim zijn opgenomen en de misdrijven die in het Statuut van het Internationaal Strafhof zijn opgenomen. Anders dan de Nederlandse Orde van Advocaten in haar advies opmerkte, is er geen sprake van een fundamentele afwijking van dat uitgangspunt. De voorgestelde strafbaarstelling is identiek aan de reeds bestaande strafbaarstelling van het belemmeren van humanitaire hulp met als doel de uithongering van de bevolking indien dit geschiedt tijdens een internationaal gewapend conflict. Hiermee worden dus op zich – ook in vergelijking met het Statuut van het Internationaal Strafhof – geen nieuwe feitelijke handelingen strafbaar gesteld als oorlogsmisdrijf, maar wordt een bestaande strafbaarstelling uitgebreid naar de situatie van een

¹ De CAVV schrijft hierover in zijn advies (blz. 5): «Tijdens het nu meer dan drie jaar durend conflict heeft Syrië herhaaldelijk geweigerd humanitaire assistentie toe te laten. Ook in andere conflictsituaties, zoals Somalië en Sudan, is toegang voor humanitaire hulp geweigerd, sterk bemoeilijkt of vertraagd, onder andere door het opleggen van stringente visa-vereisten en andere administratieve belemmeringen. Ook zijn hulpkonvooien aangevallen of geplunderd. Het blokkeren en belemmeren van humanitaire assistentie tijdens gewapend conflict gebeurt zowel door staten als door gewapende oppositiegroepen. Een voorbeeld van dit laatste is de groepering Al-Shahaab in Somalië. In situaties waarin gewapende oppositiegroepen de effectieve controle hebben over delen van het grondgebied, staan staten vaak niet toe dat in die gebieden humanitaire assistentie wordt geboden. Hierbij wordt vaak het humanitaire karakter van de operatie betwist, zoals ook het geval was bij de Russische konvooien die naar Oost-Oekraïne trokken zonder toestemming van de regering in Kiev.»

² Verenigde Naties: reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Jebel_Marra_Fact_Sheet_30_Sep_2015.pdf; Amnesty International: www.amnesty.org/en/latest/news/2014/12/eastern-ukraine-humanitarian-disaster-looms-food-aid-blocked/; ICRC: www.icrc.org/en/document/syria-now-call-lifting-sieges-madaya-foua-kefraya; Artsen zonder Grenzen: www.msf.org/article/yemen-medical-aid-blocked-entering-besieged-area-taiz; Human Rights Watch: www.hrw.org/news/2014/04/14/syrian-government-blocking-aid-millions-refugees.

³ Par. 11 van het *Völkerstrafgesetzbuch*: «(1) Wer im Zusammenhang mit einem internationalen oder nichtinternationalen bewaffneten Konflikt [...] 5. das Aushungern von Zivilpersonen als Methode der Kriegsführung einsetzt, indem er ihnen die für sie lebensnotwendigen Gegenstände vorenthält oder Hilfslieferungen unter Verstoß gegen das humanitäre Völkerrecht behindert, [...] wird mit Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren bestraft.»

⁴ Artikel 493 van het Wetboek van Strafrecht: «Quien con ocasión de un conflicto armado internacional o interno, haga padecer intencionalmente hambre con riesgo a la vida, a la población civil como método de hacer la guerra, privándola de los objetos indispensables para su supervivencia, será sancionado de diez a quince años de prisión.»

niet-internationaal gewapend conflict. Het gevolg hiervan is dat voor deze strafbare handelingen het onderscheid tussen oorlogsmisdrijven gepleegd in een internationaal gewapend conflict en die welke worden gepleegd in een niet-internationaal gewapend conflict, verdwijnt. Waarmee overigens niet is gezegd dat waar het gaat om de bestraffing van internationale misdrijven ieder onderscheid tussen internationale en niet-internationale gewapende conflicten irrelevant is geworden. Met de CAVV en de motie Sjoerdsma stelt de regering vast dat de voorgestelde strafbaarstelling richting kan geven op internationaal niveau en een voorloper kan zijn voor een vergelijkbare wijziging van het Statuut van het Internationaal Strafhof. Dat past bij de Grondwettelijke opdracht aan de regering om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen.

3. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel heeft geen financiële gevolgen. Vervolgning voor het belemmeren van humanitaire hulp als oorlogsmisdrijf tijdens een niet-internationaal gewapend conflict zal altijd onderdeel zijn van een strafzaak waarin tevens voor andere oorlogsmisdrijven of soortgelijke misdrijven wordt vervolgd.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Dit artikel voorziet in de uitbreiding van artikel 6, derde lid, van de Wet internationale misdrijven door het belemmeren van humanitaire hulp in een niet-internationaal gewapend conflict strafbaar te stellen als internationaal misdrijf. De tekst van de voorgestelde bepaling is identiek aan de reeds in artikel 5, vijfde lid, onder I, opgenomen strafbaarstelling in geval van een internationaal gewapend conflict. Ook voor de strafbedreiging wordt aangesloten bij de al bestaande strafbepaling: gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok