

Vergaderjaar 2017–2018

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 januari 2018

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid inzake dit voorstel van wet. Ik dank de leden van de verschillende fracties voor hun vragen en opmerkingen over het wetsvoorstel. Bij de beantwoording van de gestelde vragen is de indeling van het verslag zo veel mogelijk aangehouden. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt, zijn enkele vragen tezamen beantwoord. De vragen worden in het hierna volgende mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking beantwoord.

Algemeen

1. Inleiding

Het doet mij deugd dat de leden van de CDA-fractie, de D66-fractie en de SP-fractie het belang van het strafbaar stellen van het belemmeren van humanitaire hulp in een niet-internationaal gewapend conflict onderschrijven. Ik heb kennisgenomen van de kritische vragen van de leden van de VVD-fractie en hoop met mijn beantwoording ook hen te overtuigen van de wenselijkheid van de voorgestelde strafbaarstelling.

De leden van de VVD-fractie hebben, onder verwijzing naar de aanvankelijk afwijzende houding van de regering, enkele vragen gesteld over het nut van de strafbaarstelling van het belemmeren van humanitaire hulp in een niet-internationaal gewapend conflict. Met de strafbaarstelling van het belemmeren van humanitaire hulp in een niet-internationaal gewapend conflict wordt een bijdrage geleverd aan een wereld waarin hulporganisaties veilig hun werk kunnen doen en ongehinderd toegang kunnen hebben tot mensen die honger lijden. Ook de regering heeft uiteraard niet de illusie dat met strafbaarstelling in Nederland de situatie van mensen die humanitaire hulp nodig hebben in een niet-internationaal gewapend conflict onmiddellijk verbeterd. Daarvoor is veel meer nodig en het strafrecht heeft als zodanig ook niet het vermogen om vrede te brengen in conflictgebieden. Wel kan de voorgestelde strafbaarstelling een bijdrage

leveren aan het voorkomen van straffeloosheid voor ernstige misdrijven. Hoewel dit wellicht in de ogen van deze leden weinig verandert «on the ground», zoals zij dat noemen, wil de regering het voorstel toch zeker niet als symboolwetgeving karakteriseren. In het gangbare taalgebruik wordt met de term «symboolwetgeving» doorgaans bedoeld op wetgeving die niet of nauwelijks uitvoerbaar is. Daar is bij het onderhavige wetsvoorstel geen sprake van, zoals ook uit het navolgende moge blijken.

Deze leden hebben de regering gevraagd om uiteen te zetten waarom dit onderwerp zo prangend is om tot een principiële koerswijziging over te gaan. Het komt mij voor dat de actualiteit van het belemmeren van humanitaire hulp geen nadere toelichting behoeft. De regering heeft in de memorie van toelichting verwezen naar de vaststelling van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken dat het klassieke gewapende conflict tussen twee staten heden ten dage weinig meer voorkomt en dat in vele niet-internationale gewapende conflicten die er thans in de wereld zijn, het verhinderen van humanitaire hulp een wijdverbreid fenomeen is. Het gaat daarbij onder meer om de conflicten in Syrië, Somalië, Sudan, Jemen en Oekraïne. De regering verwijst naar de rapporten van onder meer de Verenigde Naties, Artsen zonder Grenzen en Amnesty International die zijn genoemd in de memorie van toelichting (voetnoot 2).

Het project *The Siege Watch*, dat PAX en *The Syria Institute* samen hebben opgezet, verzamelt informatie over belegerde dorpen en steden in Syrië. Hieruit blijkt dat meer dan een miljoen Syriërs onder belegeringen leven die zijn bedoeld om gemeenschappen die de opstand steunen, tot overgave en onderwerping te dwingen. Honger in die belegerde gebieden is geen ongunstig effect van het conflict, maar wordt bewust als wapen ingezet. Uit hun meest recente rapport (maart 2017) blijkt dat er bijna een miljoen Syriërs lijden onder belegeringen in Damascus en omstreken, Homs, Deir Ezzor en Idlib. Daarbij leven ruim een miljoen Syriërs in overige gebieden onder gelijke omstandigheden, met het risico volledig belegerd te worden.¹

Deze problematiek beperkt zich niet tot belegerde gebieden in Syrië. Recentelijk luidde de Verenigde Naties nog de noodklok over het blokkeren van humanitaire hulp in Jemen.² En volgens het rapport *The State of Food Security and Nutrition in the World* waren 815 miljoen mensen ondervoed in 2016. Een grote meerderheid, 489 miljoen mensen, leeft in gebieden waar een gewapend conflict plaatsvindt.³ De noden van de bevolking in deze gebieden zijn juist vaak hoog. Het is van groot belang dat hulporganisaties veilig hun werk kunnen doen en ongehinderd toegang hebben tot de alle mensen die honger lijden.

Het is niet ondenkbaar dat personen die zich in deze conflicten aan het belemmeren van humanitaire hulp schuldig maken, op enig moment in Nederland terecht kunnen komen. Met de CAVV heeft de regering geconstateerd onder het internationaal recht zoals 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. Deze beperking tot internationale gewapende conflicten staat effectief strafrechtelijk optreden in de weg. Het openbaar ministerie heeft mij laten weten dat opsporing en vervolging op grond van commune strafbepalingen geen serieus te

¹ PAX: www.paxvoorvrede.nl/actueel/nieuwsberichten/honger-wordt-nog-steeeds-gebruikt-als-wapen-meer-dan-een-miljoen-syriers-leven-onder-belegering/ en Siege Watch: siegewatch.org/#/35.317/38.491.

² Verenigde Naties, «Catastrophic» humanitarian blockade in Yemen putting millions at risk, UN warns (<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=58044>).

³ FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2017*.

nemen alternatief is voor opsporing en vervolging op grond van strafbaarstelling als internationaal misdrijf.

Ik merk in dit verband voorts op dat geen sprake is van een principiële koerswijziging. Het uitgangspunt is en blijft 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. De strafbaarstelling die thans wordt voorgesteld, is identiek aan de bestaande strafbaarstelling van het belemmeren van humanitaire hulp indien dit geschiedt tijdens een internationaal gewapend conflict. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, worden in het onderhavige voorstel in vergelijking met het Statuut van het Internationaal Strafhof geen nieuwe feitelijke handelingen strafbaar gesteld als oorlogsmisdrijf. Wel wordt een bestaande strafbaarstelling uitgebreid naar de situatie van een niet-internationaal gewapend conflict, waarmee voor deze feiten dus het onderscheid tussen misdrijven gepleegd in een internationaal gewapend conflict en die welke worden gepleegd in een niet-internationaal gewapend conflict, komt te vervallen. Dat sluit aan bij de ontwikkeling die reeds bij de totstandkoming van de Wet internationale misdrijven vijftien jaar geleden is onderkend, namelijk dat dat onderscheid in het internationaal recht in toenemende mate wordt gerelativeerd. Een ontwikkeling die overigens, zoals de regering al eerder opmerkte, nog niet is uitgekristalliseerd, maar waar Nederland met het onderhavige voorstel wel aan bijdraagt.

Ter illustratie kan in dit verband ook de Duitse en Belgische wetgeving betreffende internationale misdrijven worden genoemd, waarin het onderscheid tussen misdrijven gepleegd in een internationaal gewapend conflict en die welke worden gepleegd in een niet-internationaal gewapend conflict niet is gemaakt, maar zo nodig is meegenomen in de delictsbestanddelen.⁴ De Duitse en de Belgische strafbaarstellingen van het belemmeren van humanitaire hulp gelden zowel in geval van een internationaal gewapend conflict als in geval van een niet-internationaal gewapend conflict.

Ten slotte breng ik graag nog in herinnering dat het uithongeren van burgers als methode van oorlogvoering al wordt verboden door het Aanvullend Protocol bij de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949, betreffende de bescherming van slachtoffers van niet-internationale gewapende conflicten (Protocol II). Artikel 14 van dat Protocol bepaalt: «Het uithongeren van burgers als methode van oorlogvoering is verboden. De volgende daden zijn daarom verboden: het met het bovengenoemde doel aanvallen, vernietigen, weghalen of onbruikbaar maken van voor het overleven van de burgerbevolking onmisbare objecten, zoals voedingsmiddelen, landbouwgebieden waar voedingsmiddelen worden geproduceerd, oogsten, vee, drinkwaterinstallaties en -voorraden en bevoeiingswerken.» De meerwaarde van de thans voorgesteld strafbaarstelling is dat daarin expliciet het opzettelijk belemmeren van de aanvoer van hulpgoederen is opgenomen.

⁴ De toelichting bij het wetsvoorstel dat tot de Duitse Wet internationale misdrijven, het *Völkerstrafgesetzbuch*, heeft geleid, vermeldt hierover: «[...] dass der Entwurf die Unterscheidung des IStGH-Statuts zwischen Kriegsverbrechen im internationalen und (Bürger-)Kriegsverbrechen im nichtinternationalen bewaffneten Konflikt als wesentliches Strukturprinzip für den Gesetzesaufbau aufgegeben hat. Die Tendenz zur rechtlichen Gleichbehandlung internationaler und nichtinternationaler bewaffneter Konflikte kommt nicht nur im IStGH-Statut selbst zum Ausdruck, sondern vor allem auch in der Rechtsprechung der internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda. Der Entwurf macht diese Tendenz nunmehr auch in der äußeren Gestaltung der Verbrechenstatbestände sichtbar, die vielfach sowohl für den internationalen als auch für den nichtinternationalen Konflikt Anwendung finden, da die Mehrzahl der Kriegsverbrechenstatbestände heute für alle Arten bewaffneter Konflikte gilt. Soweit der Stand des geltenden Völkergewohnheitsrechts die Gleichbehandlung von internationalem und nichtinternationalem bewaffneten Konflikt nicht gestattet, ist die Unterscheidung durch die Aufnahme besonderer Tatbestände beibehalten worden.» (Deutscher Bundestag 14/8524, blz. 24).

Deze leden hebben gevraagd wat de gevolgen zijn als de WIM uiteenloopt met het Statuut van Rome, of er andere strafbaarstellingen zijn in de WIM waarbij wordt afgeweken van het Statuut van Rome en of die strafbaarstellingen vaak worden gebruikt in rechtszaken. Er zijn geen strafbaarstellingen in de WIM waarbij wordt afgeweken van het Statuut van Rome. Wel is het zo dat de WIM strafbaarstellingen bevat die niet in het Statuut zijn opgenomen. Zo zijn in artikel 5 van de WIM strafbaarstellingen opgenomen van ernstige schendingen van Aanvullend Protocol I bij de Conventies van Genève en oorlogsmisdrijven betreffende culturele goederen en vindt artikel 7 van de WIM (overige schendingen van de wetten en gebruiken van oorlog) zijn oorsprong in artikel 8 van de Wet oorlogsstrafrecht. Deze strafbaarstellingen zijn niet opgenomen in het Statuut van het Internationaal Strafhof. Ook zijn in de WIM foltering en gedwongen verdwijning *zelfstandig* strafbaar gesteld als internationaal misdrijf ter uitvoering van de respectievelijk het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en onterende behandeling of bestraffing (New York, 10 december 1984) en het Internationaal Verdrag inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijning (New York, 20 december 2006).

Het gegeven dat het Statuut van Rome en de WIM niet volledig overlappen – in de zin dat de WIM een groter aantal internationale misdrijven strafbaar stelt dan het Statuut – heeft tot gevolg dat voor een (beperkt) aantal internationale misdrijven wel op grond van de WIM in Nederland kan worden vervolgd, maar geen vervolging voor het Internationaal Strafhof kan plaatsvinden.

In antwoord op de vraag van deze leden of de regering een overzicht kan geven van het gebruik van strafbaarstellingen van de WIM in rechtszaken, merk ik het volgende op. Opsporing en vervolging van internationale misdrijven is vaak pas lange tijd na het plaatsvinden van die misdrijven mogelijk. Daders komen bijvoorbeeld pas binnen het bereik van de Nederlandse opsporing als zij in Nederland terechtkomen nadat het regime waar zij deel van hebben uitgemaakt ten val is gekomen. Plaatsen delict zijn veelal langdurig door oorlogsgeweld ontoegankelijk. Eenmaal gestart zijn opsporingsonderzoeken naar internationale misdrijven zeer arbeidsintensief en kunnen jaren in beslag nemen. Dit betekent dat er doorgaans lange tijd zit tussen het begaan van internationale misdrijven en het moment dat verdachten van die misdrijven voor de Nederlandse rechter staan. De WIM is in werking getreden op 1 oktober 2003. Sindsdien zijn vijf personen veroordeeld op grond van de WIM, in de Tamil Tijger-zaak in 2015. Zij werden door het Gerechtshof Den Haag veroordeeld voor deelneming aan een criminele organisatie die onder meer als oogmerk had het plegen van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid in de zin van de WIM.

Andere strafzaken inzake internationale misdrijven betroffen steeds feiten gepleegd vóór de inwerkingtreding van de WIM. Omdat de WIM geen terugwerkende kracht heeft, vond vervolging in die zaken steeds plaats op grond van de toen geldende wetgeving, zoals de Uitvoeringswet Genocideverdrag, de Uitvoeringswet Folteringverdrag en de Wet oorlogsstrafrecht. Er zijn daarom nog geen personen veroordeeld op grond van de misdrijven uit de WIM die niet afkomstig zijn uit het Statuut van Rome. Op grond van de oude wetgeving zijn overigens wel veroordelingen uitgesproken voor internationale misdrijven die wel in de WIM, maar niet in het Statuut opgenomen zijn. Zo zijn bijvoorbeeld twee voormalige Afghaanse generaals en een Congolees veroordeeld voor het zelfstandige misdrijf foltering.

Ook in lopende opsporingsonderzoeken zijn de niet uit het Statuut afkomstige strafbaarstellingen van groot belang. Het opsporingsbelang verzet zich echter tegen het geven van een overzicht van deze zaken aan de Kamer.

In de rapportagebrief inzake de aanpak van internationale misdrijven geeft de regering jaarlijks een overzicht van de actuele stand van zaken. De meest recente rapportage is op 8 maart 2017 aan de Kamer verzonden (Kamerstuk 34 550 VI, nr. 105).

Voorts hebben de leden van de VVD-fractie gevraagd wat de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak bracht tot de mening dat de bewijsbaarheid van de voorgestelde strafbaarstelling niet eenvoudig zal zijn en wat de reactie van de regering daarop was. Ook hebben zij gevraagd of het advies van de NVvR openbaar is. In de memorie van toelichting heb ik aangegeven dat de onderhavige wijziging van de WIM aanvankelijk deel uitmaakte van een breder (verzamel)wetsvoorstel dat voorzag in de wijziging van een aantal wetten op het terrein van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Over dat wetsvoorstel heeft de NVvR advies uitgebracht. Het advies van de NVvR is gepubliceerd als bijlage van de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel (Kamerstuk 34 736, nr. 3, blg-809854).

Met betrekking tot de voorgestelde wijziging van de WIM omvat het advies van de NVvR niet meer dan de opmerking dat dit een verbetering betekent, hoewel de bewijsbaarheid niet altijd eenvoudig zal zijn. Gelet hierop kan de regering niet aangeven wat de NVvR tot deze opmerking bracht. De regering kan in algemene zin wel onderschrijven dat internationale misdrijven doorgaans moeilijk te bewijzen zijn. In de jaarlijkse rapportagebrieven inzake de aanpak van internationale misdrijven heeft de regering dit steeds vermeld (zie de rapportages over 2015 en 2016, Kamerstuk 34 300 VI, nr. 89, resp. 34 550 VI, nr. 105). Het vinden van bewijsmateriaal is een uitdaging. Bewijs kan in sommige gevallen niet ter plaatse worden verkregen omdat gewapende conflicten nog gaande zijn. In andere gevallen moet worden afgereisd naar post-conflictgebieden, waar het onderzoek door de omstandigheden ter plaatse vaak lastig is. Ook gaat het in een deel van de gevallen om misdrijven die lang tot zeer lang geleden hebben plaatsgevonden.

Deze leden hebben ook gevraagd naar het overleg met het Kenniscentrum Internationale Misdrijven van het openbaar ministerie over de wenselijkheid van strafbaarstelling van het belemmeren van humanitaire hulp in een niet-internationaal gewapend conflict. Van dit overleg bestaat geen verslaglegging. Wel heeft het Kenniscentrum mij in een per e-mail toegestuurd advies zijn standpunt laten weten over de wenselijkheid om het belemmeren van humanitaire hulp in een niet-internationaal gewapend conflict strafbaar te stellen. Dat advies diende ter interne voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel. De strekking van het advies is in de memorie van toelichting en hierboven in de beantwoording van de door deze leden gestelde vragen weergegeven. Het openbaar ministerie is bij de consultatieronde in de gelegenheid geweest om een officieel advies over de voorgestelde wijziging van de WIM uit te brengen, maar heeft daar geen aanleiding toe gezien.

In antwoord op de vraag van deze leden hoe vaak de nieuwe strafbaarstelling zal worden gebruikt, merkt ik op dat dit lastig is om te voorspellen. Het toekomstig gebruik is afhankelijk van factoren als het aantal personen dat ervan wordt verdacht zich gedurende niet-internationale gewapende conflicten schuldig te hebben gemaakt aan dit misdrijf en zich thans in Nederland bevindt en de mogelijkheden om hieromtrent voldoende bewijs te vergaren. Hierbij is van belang te vermelden dat vrijwel alle huidige gewapende conflicten, alsook de meeste gewapende conflicten die de afgelopen decennia hebben plaatsgevonden, kunnen worden gekwalificeerd als niet-internationale gewapende conflicten. Daarmee is het belang gegroeid om alle gedragingen die strafbaar zijn gesteld gedurende internationale gewapende conflicten, ook strafbaar te stellen

gedurende niet-internationale gewapende conflicten. Het is immers moeilijk te verdedigen dat de doelstelling van het humanitair oorlogsrecht, te weten het beschermen van alle personen die niet (meer) deelnemen aan de vijandelijkheden en het beperken van bepaalde middelen en methoden van oorlogsvoering, afhankelijk van de aard van het conflict anders zou worden ingevuld. Zo zouden burgers in een conflict tussen staten wél beschermd zijn tegen uithongering door één van die staten, en burgers in een niet-internationaal gewapend conflict niet tegen uithongering door één van die strijdende partijen (een staat of georganiseerde gewapende groep). Ingevolge bovengenoemde doelstelling zijn de rechtsregels van niet-internationale gewapende conflicten de afgelopen decennia steeds meer geïnterpreteerd in het licht van de rechtsregels van internationale gewapende conflicten. Het onderscheid tussen de rechtsregels die van toepassing zijn op deze verschillende gewapende conflicten is daarmee verkleind. Dit wordt onder meer bevestigd door het Rode Kruis.

De vraag van deze leden hoe vaak het openbaar ministerie is overgegaan tot vervolging op grond van de WIM sinds de inwerkingtreding en hoe vaak het tot een veroordeling is gekomen, is hierboven beantwoord. Met uitzondering van de vijf veroordeelden in de Tamil Tijger-zaak, hebben alle vervolgingen in Nederland voor internationale misdrijven plaatsgevonden op grond van oudere wetgeving. De strafbaarstellingen in de WIM zijn evenwel ook van groot belang voor de mogelijkheid verdachten van internationale misdrijven uit te leveren in plaats van in Nederland te berechten. De uitleveringsverzoeken die Nederland sinds 2003 heeft ontvangen inzake internationale misdrijven, worden aan de hand van de WIM getoetst, omdat het vereiste van dubbele strafbaarheid dient te worden beoordeeld naar de stand van het recht ten tijde van de beslissing op het uitleveringsverzoek. De werking van de WIM voor deze zaken is niet beperkt tot misdrijven die zich vanaf 2003 hebben voorgedaan. De afgelopen jaren zijn op grond van de strafbaarstellingen in de WIM verdachten van internationale misdrijven uitgeleverd aan Kroatië, Rwanda, Georgië en Bosnië-Herzegovina.

Ook hebben deze leden gevraagd of de regering een overzicht kan geven van het aantal mensen dat in Nederland in de gevangenis zit wegens een veroordeling op grond van de WIM en voor welke delicten. Hierboven gaf ik aan dat het overgrote deel van de veroordelingen voor internationale misdrijven door de Nederlandse rechter is gebaseerd op de oude wetgeving. Tot nu toe is één zaak afgedaan op basis van de WIM. Dit was de zaak tegen vijf leden van de Sri Lankaanse Tamil Tijgers (LTTE). In die zaak waren drie soorten misdrijven aan de orde. Commune misdrijven, terroristische misdrijven en internationale misdrijven op grond van de WIM. Alle vijf verdachten zijn veroordeeld, zij hebben hun straffen inmiddels echter uitgezeten.⁵

Naar aanleiding van de opmerking in de memorie van toelichting dat het wetsvoorstel geen financiële gevolgen heeft, hebben de leden van de SP-fractie gevraagd of dit betekent dat er geen extra capaciteit beschikbaar zal worden gesteld bij het openbaar ministerie en de rechterlijke macht en hoe het dan mogelijk is daadwerkelijk praktisch invulling te kunnen geven aan de voorgestelde wijziging. Het openbaar ministerie gaat ervan uit dat vervolging voor het belemmeren van humanitaire hulp als oorlogsmisdrijf tijdens een niet-internationaal gewapend conflict, onderdeel zal zijn van een strafzaak waarin tevens voor andere oorlogsmisdrijven of soortgelijke misdrijven wordt vervolgd. Naar verwachting zullen er geen zaken worden opgepakt die zonder deze

⁵ Zie ook het arrest van de Hoge Raad van 4 april 2017 (ECLI:NL:HR:2017:574).

nieuwe strafbaarstelling anders zouden blijven liggen. Om deze reden hoeft er geen extra capaciteit beschikbaar te worden gesteld bij het openbaar ministerie en de rechterlijke macht. De voorgestelde strafbaarstelling leidt naar verwachting op zich dus niet tot meer zaken die kunnen worden opgepakt, maar wel tot een strafvervolgning die beter aansluit bij de daadwerkelijk begane feiten.

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

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd naar de ervaring met strafbaarstelling van het belemmeren van humanitaire hulpverlening en/of het uithongeren van burgers tijdens niet-internationale gewapende conflicten in Duitsland en Nicaragua. Het Internationale Comité van het Rode Kruis verzorgt enkele databases op het gebied van het humanitair oorlogsrecht. In deze databases is geen informatie aangetroffen over de ervaringen in Duitsland en Nicaragua met de vervolging en berechting van het belemmeren van humanitaire hulp in een niet-internationaal gewapend conflict. Wel is in deze database informatie aangetroffen over de strafbaarstelling van het belemmeren van humanitaire hulp in andere landen, waar deze leden en de leden van de D66-fractie en de SP-fractie naar hebben gevraagd. Hierboven heb ik al gemeld dat in België het belemmeren van humanitaire hulp strafbaar is gesteld, ongeacht of het om een internationaal of niet-internationaal gewapend conflict gaat.⁶ Ook de Spaanse strafbaarstelling van het belemmeren van humanitaire hulp maakt geen onderscheid met betrekking tot het internationale of niet-internationale karakter van het gewapende conflict.⁷ Hetzelfde geldt voor de strafbaarstellingen in Noorwegen⁸ en Uruguay.⁹ Uit de Finse strafwet blijkt niet expliciet dat het belemmeren van humanitaire hulp ook strafbaar is gesteld in geval van een niet-internationaal gewapend conflict,

⁶ Artikel 136quater van het Belgische Strafwetboek luidt: «§ 1. De hierna omschreven oorlogsmisdaden [...] zijn internationaalrechtelijke misdaden en worden overeenkomstig de bepalingen van deze titel gestraft [...] 10° opzettelijk gebruik maken van uithongering van burgers als methode van oorlogvoering door hun voorwerpen te onthouden die onontbeerlijk zijn voor hun overleving, daaronder begrepen het opzettelijk belemmeren van de aanvoer van hulpgoederen waarin is voorzien in de Verdragen van Genève».

⁷ Artikel 612 van de Spaanse Wetboek van Strafrecht luidt: «Será castigado con la pena de prisión de tres a siete años, sin perjuicio de la pena que corresponda por los resultados producidos, el que, con ocasión de un conflicto armado: [...] 8.º Haga padecer intencionadamente hambre a la población civil como método de guerra, privándola de los bienes indispensables para su supervivencia, incluido el hecho de obstaculizar arbitrariamente los suministros de socorro, realizados de conformidad con los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales.»

⁸ Artikel 106b van het Noorse Wetboek van Strafrecht luidt (in een Engelse vertaling): « Any person is liable to punishment for a war crime who in connection with an armed conflict [...] uses starvation of civilians as a method of warfare by depriving them of, withholding from them or denying them access to food or objects indispensable to their survival, or impeding relief supplies in violation of international law.»

⁹ Artikel 26 van de Uruguayaanse wet over de samenwerking met het Internationaal Strafhof bepaalt: «26.2. A los efectos de los crímenes de guerra que se tipifican en el presente, se considerarán personas y bienes protegidos, a quienes el derecho internacional ampara como tales en el marco de los conflictos armados internacionales o internos. 26.3. Serán crímenes de guerra: [...]33. Hacer padecer intencionalmente hambre o sed a la población civil como método de hacer la guerra o de combate, privándola de los objetos indispensables para su supervivencia, incluido el hecho de obstaculizar intencionalmente los suministros de socorro, la acción humanitaria o el acceso a las víctimas, de conformidad con los Convenios de Ginebra y las normas del derecho internacional humanitario.»

maar mogelijk is dat wel het geval door de algemene strafbaarstelling van schendingen van het humanitair oorlogsrecht.¹⁰

Uit de databases van het Internationale Comité van het Rode Kruis en navraag bij betrokken landen blijkt dat in deze landen nog geen strafvervolgning ter zake van deze strafbaarstelling heeft plaatsgevonden.

De leden van de SP-fractie hebben met betrekking tot deze landen gevraagd hoeveel capaciteit bij het openbaar ministerie en de rechterlijke macht beschikbaar is gesteld naar aanleiding van de strafbaarstelling van het belemmeren van humanitaire hulp in een niet-internationaal gewapend conflict. Uit het voorgaande blijkt dat de strafbaarstelling van het belemmeren van humanitaire hulp in een niet-internationaal gewapend conflict in de genoemde landen deel uitmaakte van een bredere wet betreffende de strafbaarstelling van internationale misdrijven. Navraag leert dat in die landen bij de totstandkoming van die wetgeving gekeken is naar de gevolgen voor de capaciteit bij het openbaar ministerie en de rechterlijke macht. In geen van bovengenoemde landen lijkt sprake van capaciteit die specifiek voor de strafbaarstelling van het belemmeren van humanitaire hulp in een niet-internationaal gewapend conflict beschikbaar is gesteld, alleen van capaciteit ten behoeve van de opsporing, vervolging en berechting van internationale misdrijven in het algemeen.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd vragen hoe deze wet, vooral met het oog op bewijsvergaring, daadwerkelijk kan worden gehandhaafd of dat de opsporing zich vooral richt op zich in Nederland bevindende personen die zich mogelijk schuldig hebben gemaakt aan dit nieuwe strafbare feit.

Nederland heeft op grond van artikel 2 van de WIM alleen rechtsmacht over buiten Nederland gepleegde internationale misdrijven als deze begaan zijn *door* een Nederlander of *tegen* een Nederlander of, in geval van een verdachte zonder Nederlandse nationaliteit, als deze zich in Nederland bevindt. Als een van deze situaties zich voordoet, is er afdoende aanknopingspunt met de zaak voor Nederland om zelf strafrechtelijk handhavend op te treden. In de meeste gevallen zal er desalniettemin bewijsvergaring in het buitenland moeten plaatsvinden, waarvoor internationale rechtshulp en samenwerking met andere landen noodzakelijk is. Hierbij geldt wel dat plaatsen delict in zowel een internationaal als een niet-internationaal conflict veelal worden gekenmerkt door een complexe situatie ter plaatse en ontoegankelijkheid ten gevolge van oorlogsgeweld. Om dezelfde redenen betreffen opsporingsonderzoeken naar internationale misdrijven, eenmaal gestart, zeer arbeidsintensieve en complexe onderzoeken.

De leden van de D66-fractie en van de SP-fractie hebben enkele vragen gesteld over de wijze waarop de regering voornemens is te bevorderen dat deze uitbreiding van de WIM zal leiden tot een verandering van het internationaal gewoonterecht op dit gebied en uiteindelijk een wijziging van het Statuut van het Internationaal Strafhof. Met de vorming van internationaal gewoonterecht is veel tijd gemoeid. Daarvoor is namelijk vereist dat er sprake is van een uniforme en consistente statenpraktijk van strafbaarstelling van het belemmeren van humanitaire hulp in een niet-internationaal gewapend conflict en voorts dat staten deze strafbaar-

¹⁰ Hoofdstuk 11, artikel 5, lid 2, van het Finse Wetboek van Strafrecht luidt (in een Engelse vertaling): «(2) Also a person who commits another act defined under article 8 of the Rome Statute of the International Criminal Court [...] or in another manner violates the provisions of an international agreement on war, armed conflict or occupation that is binding on Finland or the generally recognized and established laws and customs of war in accordance with international law shall be sentenced for a war crime.»

stelling ook als rechtsregel beschouwen. Artikel 38 van het Statuut van het Internationaal Gerechtshof, dat betrekking heeft op de bronnen van internationaal recht, spreekt over «internationale gewoonte, als blijk van een als recht aanvaarde algemene praktijk». Uiteindelijk zou de strafbaarstelling zijn beslag kunnen krijgen in de opnemings in het Statuut van het Internationaal Strafhof. Voor de vorming van statenpraktijk is van belang dat Nederland, zoals andere landen al eerder hebben gedaan, het belemmeren van humanitaire hulp in een niet-internationaal gewapend conflict strafbaar stelt als internationaal misdrijf. Nederland acht het verder van belang dat dit misdrijf een groter draagvlak onder staten krijgt, en handelt hier ook naar. In de afgelopen periode is in verschillende internationale fora, waaronder de EU werkgroep over het Internationaal Strafhof, de EU werkgroep voor humanitaire hulp en in informele VN werkgroepen rondom de thema's bescherming van burgers tijdens gewapende conflicten en voedselzekerheid, kenbaarheid gegeven aan de voorgestelde wetswijziging. De reactie van staten hierop was voorzichtig. Nederland zal in de daartoe aangewezen fora aandacht blijven vestigen op de voorgenomen strafbaarstelling en aanbieden om de inhoud hiervan te delen met staten die mogelijk interesse hebben in een vergelijkbare uitbreiding van strafbaarstelling. Ook zal Nederland zijn lidmaatschap van de VN Veiligheidsraad aangrijpen om de aandacht te vestigen op het belang van naleving van humanitair oorlogsrecht in deze context. Tenslotte zal in het kader van de Vergadering van Verdragspartijen bij het Statuut van het Internationaal Strafhof aandacht worden gevraagd voor de voorgenomen wetswijziging en desgevraagd ondersteuning worden geboden aan staten die een vergelijkbare wetswijziging overwegen.

De leden van de D66-fractie hebben voorts gevraagd welke situaties, mochten deze voortduren na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, tot vervolging (kunnen) gaan leiden. Voor opsporing en vervolging ter zake van internationale misdrijven is een aanknopingspunt met de Nederlandse rechtsorde noodzakelijk. Hierboven heb ik aangegeven in welke situaties Nederland rechtsmacht heeft over buiten Nederland gepleegde internationale misdrijven. Als een van deze situaties zich voordoet, kan sprake zijn van opsporing en vervolging in Nederland. Het is hierbij zo dat een strafbaarstelling alleen voor de toekomst werkt; toepassing met terugwerkende kracht is niet mogelijk. Wanneer in de toekomst, nadat het onderhavige wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, sprake is van het belemmeren van humanitaire hulp in een niet-internationaal gewapend conflict, zoals daar thans sprake van is in bijvoorbeeld Syrië, Somalië en Sudan, kan hiervoor in Nederland vervolging en berechting plaatsvinden, mits aan de rechtsmachtvereisten van de WIM is voldaan.

De leden van de SP-fractie hebben een aantal vragen gesteld over de reikwijdte van de voorgestelde strafbaarstelling in termen van de verschillende mate van betrokkenheid bij het misdrijf die personen kunnen hebben. Op de internationale misdrijven zoals strafbaar gesteld in de WIM zijn de algemene regels van het Wetboek van Strafrecht (Sr) over deelneming aan strafbare feiten van toepassing. Artikel 47 Sr bepaalt dat als daders van een strafbaar feit worden gestraft: 1) zij die het feit plegen, doen plegen of medeplegen en 2) zij die door giften, beloften, misbruik van gezag, geweld, bedreiging, of misleiding of door het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen het feit opzettelijk uitlokken. Artikel 48 Sr bepaalt dat als medeplichtigen van een misdrijf worden gestraft: 1) zij die opzettelijk behulpzaam zijn bij het plegen van het misdrijf en 2) zij die opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen tot het plegen van het misdrijf.

Voor de opdrachtgever die kan worden gezien als het criminele brein is de deelnemingsvorm van medeplegen of uitlokken doorgaans het meest

passend. In het door deze leden gegeven voorbeeld van het bombarderen van een haven waardoor hulpgoederen niet of moeilijk bij de bevolking kunnen komen, kan «hij» zien op de persoon die de bombardementen uitvoert (pleger of medepleger) maar bijvoorbeeld ook op de opdrachtgever (medepleger of uitlokker). Degene die bommen en onderdelen levert, kan worden gezien als «facilitator», waarvoor de deelnemingsvorm van medeplichtige doorgaans het meest passend lijkt. «Hij» kan dus ook zien op de degene die bommen en onderdelen levert.

Naast de reguliere deelnemingsvormen uit het Wetboek van Strafrecht is in de WIM ook een bijzondere aansprakelijkheidsvorm opgenomen, namelijk de aansprakelijkheid van de meerdere. Artikel 9, eerste lid, van de WIM bepaalt dat een meerdere wordt gestraft die: 1) opzettelijk toelaat dat een aan hem ondergeschikte een internationaal misdrijf begaat en 2) opzettelijk nalaat maatregelen te nemen, voor zover die nodig zijn en van hem kunnen worden gevegd, indien een aan hem ondergeschikte een internationaal misdrijf heeft gepleegd of voornemens is te plegen. Het tweede lid van artikel 9 van de WIM bepaalt ten slotte dat ook diegene wordt gestraft die door zijn schuld verzuimt maatregelen te nemen, voor zover die nodig zijn en van hem kunnen worden gevegd, indien een aan hem ondergeschikte, naar hij redelijkerwijs moet vermoeden, een zodanig feit heeft gepleegd of voornemens is te plegen.

Kort samengevat gaat het dus zowel om commissie als omissie delicten en zowel om doleuze als culpose delicten.¹¹

In antwoord op de vraag van deze leden of het ook nodig is dat de voornoemde bombardementen worden uitgevoerd met als (enige) doel om de aanvoer van hulpgoederen te dwarsbomen of dat het ook strafbaar als dit een neveneffect is, merk ik op het gaat om het opzettelijk gebruikmaken van uithongering van burgers als methode van oorlogvoering en het opzettelijk belemmeren van de aanvoer van hulpgoederen. Dit vereist dat het opzet op dat doel gericht moet zijn, maar niet dat het dwarsbomen van hulpgoederen het voornaamste of enige doel van de bombardementen is.

Met betrekking tot het voorgaande hebben deze leden gevraagd hoe dat nu is geregeld met de strafbaarstelling van het belemmeren van humanitaire hulp in het geval van een internationaal gewapend conflict. Omdat de voorgestelde strafbaarstelling identiek is aan het bestaande artikel 5, vijfde lid, onder l, van de WIM, dat van toepassing is in internationaal gewapende conflicten, geldt hetgeen ik in het voorgaande heb opgemerkt in antwoord op de vragen van deze leden ook voor de bestaande strafbaarstelling van het belemmeren van humanitaire hulp. Er is tot op heden nog geen Nederlandse jurisprudentie met betrekking tot de strafbaarstelling van het belemmeren van humanitaire hulp in het geval van een internationaal gewapend conflict.

Artikelsgewijs

Artikel l

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd hoe vaak de strafbaarstelling van het belemmeren van humanitaire hulp in een internationaal gewapend conflict (artikel 5, lid 5, onder l) in een strafzaak is gebruikt sinds de inwerkingtreding van de WIM. Dit artikel is nog niet gebruikt in strafzaken. Omdat vrijwel alle gewapende conflicten die hebben plaatsgevonden sinds 2003 kunnen worden gekwalificeerd als niet-internationale gewapende conflicten, kunnen personen niet worden vervolgd op grond van de strafbaarstelling die van toepassing is op internationale

¹¹ Zie ook de memorie van toelichting bij de WIM, Kamerstuk 28 337, nr. 3, blz. 25 e.v.

gewapende conflicten. Hierbij leert de ervaring, zoals hierboven reeds opgemerkt, dat internationale misdrijven doorgaans pas kunnen worden vervolgd nadat het conflict enige tijd voortduurt, is afgelopen of betrokken partijen stevige verliezen lijden. Dat is namelijk veelal het moment waarop betrokkenen (onder andere verdachten van internationale misdrijven) afreizen en zich elders vestigen. Pas op het moment dat verdachten zich in Nederland bevinden, heeft Nederland rechtsmacht over eventuele internationale misdrijven.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus