

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 13 april 2017 en het nader rapport d.d. 30 mei 2017, aangeboden aan de Koning door de Minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 1 maart 2017, no.2017000940, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enkele andere strafrechtelijke wetten met het oog op het aanbrengen van enkele hoofdzakelijk procedurele verbeteringen ten behoeve van de rechtspraktijk, met memorie van toelichting.

Het doel van het wetsvoorstel is het aanbrengen van enkele hoofdzakelijk procedurele verbeteringen ten behoeve van de rechtspraktijk. In het wetsvoorstel is naast deze procedurele wijzigingen ook een wijziging van de Wet internationale misdrijven (Wim) opgenomen, die van een geheel andere orde is. Daarbij valt het op dat de titel van het wetsvoorstel dit belangrijkste onderdeel niet vermeldt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 1 maart 2017, nr. 2049029, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 april 2017, nr. W03.17.0053/11, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De Afdeling adviseert het gedeelte van het wetsvoorstel dat betrekking heeft op de wijziging van de Wim te schrappen en in een afzonderlijk wetsvoorstel op te nemen.

De voorgestelde wijziging van de Wim

Op dit moment stelt de Wim in lijn met het Statuut van het Internationaal Strafhof strafbaar het belemmeren van humanitaire hulp in de situatie van een internationaal gewapend conflict.² Het wetsvoorstel breidt de strafbaarstelling uit naar de situatie van een niet-internationaal gewapend conflict. Daarmee wordt voorop gelopen in de internationale rechtsontwikkeling. De voorgestelde strafbaarstelling is niet in het Statuut van het Internationaal Strafhof vastgelegd, omdat het belemmeren van humanitaire verlening in een niet-internationale context nog niet breed wordt gedragen door de internationale gemeenschap.³ Bij de totstandkoming van de Wim en ook daarna is door de regering derhalve ook als beleidslijn gehanteerd dat voor de uitbreiding van de Wim in beginsel de competentie van het Internationaal Strafhof richtinggevend is en dat terughoudendheid moet worden betracht bij het nationaal invoeren van een internationaal nog niet uitgekristalliseerde ontwikkelingen.⁴ Deze lijn wordt met het wetsvoorstel verlaten.

Advies: een apart wetsvoorstel

De Afdeling onderschrijft het streven van de regering naar effectief optreden tegen het belemmeren van humanitaire hulp in conflicten met een niet-internationaal karakter. Omdat het belemmeren van humanitaire hulp in intrastatelijke conflicten een wijdverbreid probleem is, zoals de toelichting ook vermeldt,⁵ acht de Afdeling met de regering op zich voldoende reden aanwezig om dit delict strafbaar te stellen in de Wim en in dit bijzondere geval voorop te lopen op de internationale rechtsontwikkeling. Omdat dit echter een principiële koerswijziging is ten opzichte van het eerdere uitgangspunt dat voor de uitbreiding van de Wim in beginsel de competentie van het Internationaal Strafhof richtinggevend is, leent dit voorstel zich niet voor opname in een verzamelvoorstel. Het verdient een meer fundamentele discussie dan binnen het bestek van een verzamelvoorstel plaatsvindt. Bij die discussie kunnen elementen worden betrokken als de keuze om voorop te lopen in de internationale rechtsontwikkeling en kan nader worden ingegaan op de praktische betekenis van de voorgestelde strafbaarstelling.⁶

² Artikel 5, vijfde lid, onderdeel I van de Wim.

³ De reden hiervoor is dat niet-internationale gewapende conflicten voor sommige staten politiek gevoelig liggen; er bestaat vaak een voorkeur om dergelijke conflicten als interne aangelegenheid van de staat te beschouwen. Toepassing van de regels van het humanitair oorlogsrecht op niet-internationale gewapende conflicten wordt vaak gezien als een (impliciete of expliciete) erkenning van de niet-regeringspartij bij het conflict als gelijkwaardige opponent. Vgl. Kamerstukken II 2001/02, 28 337, nr. 3, blz. 10.

⁴ Bij de totstandkoming van de Wim koos de regering voor een vooralsnog beperkte opzet van deze wet: de Wim moest ten minste voorzien in strafbaarstelling van de misdrijven die ook tot de competentie van het Internationaal Strafhof behoren. Kamerstukken II 2001/02, 28 337, nr. 3, blz. 4. Ook nadat de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (Advies CAVV nr. 25, augustus 2014) had geadviseerd tot uitbreiding van de Wim met de voorgestelde strafbaarstelling en na gelijklopende motie-Sjoerdsma (Kamerstukken II 2014/15, 32 605, nr. 159) stond de regering afwijzend tegenover de voorgestelde strafbaarstelling. Kamerstukken II 2014/15, 34 000 V, nr. 50, blz. 4.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 5. Aanvullende strafbaarstelling Wet internationale misdrijven.

⁶ Volgens de toelichting sprak het openbaar ministerie de verwachting uit dat de voorgestelde strafbaarstelling daadwerkelijk in een praktische behoefte zal voorzien en niet slechts een symboolfunctie zal hebben. Memorie van toelichting, paragraaf 5. Aanvullende strafbaarstelling Wet internationale misdrijven.

De Afdeling adviseert dan ook het voorstel tot wijziging van de Wim in een afzonderlijk wetsvoorstel op te nemen.

De Raad adviseert de voorgestelde wijziging van de Wet internationale misdrijven in een afzonderlijk wetsvoorstel op te nemen. Aan dit advies is gevolg gegeven.

Voor het overige gaf het voorstel geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enige wijzigingen van redactionele aard aan te brengen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet internationale misdrijven. In het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enkele andere strafrechtelijke wetten met het oog op het aanbrengen van enkele hoofdzakelijk procedurele verbeteringen ten behoeve van de rechtspraak is onderdeel A van het oorspronkelijke artikel I komen te vervallen. Deze wijziging is reeds voorzien in artikel I, onderdeel H, van de Wet van 8 maart 2017, houdende implementatie van richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (PbEU 2012, L 315), Stb. 2017, 90.

Dictum

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge u verzoeken de hierbij gevoegde twee gewijzigde voorstellen van wet, en de daarbij behorende gewijzigde memories van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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