

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 7 juli 2017

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben onderhavig wetsvoorstel bestudeerd. Zij constateren dat het voorstel een gevolg is van de motie-Sjoerdsma (Kamerstuk 32 605, nr. 159). Voornoemde leden hebben destijds tegen deze motie gestemd, wat evenwel niet heeft kunnen verhinderen dat de motie is aangenomen. Nu het wetsvoorstel er ligt zullen deze leden dit onderwerpen aan de hen kenmerkende kritische doch eerlijke blik. De aan het woord zijnde leden constateren dat de regering destijds de motie-Sjoerdsma heeft ontraden. In de handelingen van het VAO noodhulp op 29 april 2015 (vergaderjaar 2014/15, nr. 82) lezen zij de volgende afkeurende woorden van de regering over de motie: «Zijn voorstel brengt eigenlijk weinig verlichting in die situatie, want het belemmeren van humanitaire hulp als zodanig wordt niet gekwalificeerd als een oorlogsmisdrijf, ook niet in situaties van een internationaal gewapend conflict. Nu kunnen we wel daarmee aan de slag gaan, maar dan verandert er materieel, on the ground niet veel. Het kost dus heel veel moeite – als ik het zo huiselijk mag zeggen – maar het levert materiaal gezien niets op.» Met andere woorden, de regering vond dit symboolwetgeving die niets doet aan het verbeteren van het lot van humanitaire hulpbehoevenden. Is de regering nog steeds die mening toegedaan? Zo nee, wat heeft de regering van mening doen veranderen? Wat levert dit wetsvoorstel materieel, «on the ground» op? Wordt de situatie van mensen die humanitaire hulp nodig hebben in een niet-internationaal gewapend conflict verbeterd door dit wetsvoorstel? Zo ja, op welke

manier? Zo nee, waarom houden wij ons er dan mee bezig? Zijn er niet betere manieren om de situatie van de mensen in gewapende conflicten te verbeteren? Wat is volgens de regering de definitie van «symboolwetgeving»?

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling advisering) merkt terecht op dat de beleidslijn inzake de Wet internationale misdrijven (hierna: Wim) altijd was dat terughoudendheid moet worden betracht bij het nationaal invoeren van internationaal nog niet uitgekristalliseerde ontwikkelingen. De leden van de VVD-fractie steunen deze lijn van harte. Helaas heeft de regering ervoor gekozen deze lijn te verlaten. De Afdeling advisering spreekt zelfs van een principiële koerswijziging. Kan de regering nogmaals uiteenzetten waarom specifiek dit onderwerp zo prangend is om tot de principiële koerswijziging over te gaan? Zijn daar andere redenen voor, behalve het feit dat de Tweede Kamer een motie aanneemt? Had de regering deze koerswijziging ook ingezet als de motie niet was aangenomen? Zo nee, waarom dan nu wel? Wat zijn de gevolgen als de Wim uiteenloopt met het Statuut van Rome? Zijn er andere strafbaarstellingen in de Wim waarbij wordt afgeweken van het Statuut van Rome? Worden die strafbaarstellingen vaak gebruikt in rechtszaken? Kan de regering daar een overzicht van geven?

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) erop wees dat de bewijsbaarheid van de strafbaarstelling van het belemmeren van humanitaire hulp in een niet-internationaal gewapend conflict niet eenvoudig zal zijn. Wat bracht de NVvR tot die mening? Is het advies van de NVvR openbaar? Zo nee, kan de regering het advies aan de Tweede Kamer doen toekomen? Wat was de reactie van de regering op de NVvR?

De aan het woord zijnde leden lezen in de memorie van toelichting dat de vraag naar de wenselijkheid van dit wetsvoorstel is besproken met het Kenniscentrum Internationale Misdrijven van het openbaar ministerie (OM). Is daar een verslaglegging van? Heeft het Kenniscentrum schriftelijk gereageerd op het wetsvoorstel? Kan de Tweede Kamer de mening van het Kenniscentrum dan wel het OM over het wetsvoorstel ontvangen? Hoe vaak denkt het OM de nieuwe strafbaarstelling te gebruiken? Heeft het OM daar uitspraken over gedaan? Zo nee, kan de regering dat navragen? Hoe vaak denkt de regering dat de nieuwe strafbaarstelling zal worden gebruikt?

Hoe vaak is het OM overgegaan tot vervolging op grond van de Wim sinds de inwerkingtreding van die wet? Hoe vaak is het tot een veroordeling gekomen? Zitten er mensen in Nederland in de gevangenis wegens een veroordeling op grond van de Wim? Zo ja, hoeveel en op grond van welke delicten? Kan de regering hiervan een overzicht geven?

De leden van de CDA-fractie hebben met afschuw kennisgenomen van de feiten die aanleiding zijn om te komen tot dit wetsvoorstel. Het belemmeren van humanitaire hulp, feitelijk leidend tot uithongering, is een van de ernstigste vergrijpen die gepleegd kunnen worden. Bij een verandering van het karakter van het gewapend conflict – van overwegend internationaal naar veelvuldig niet-internationaal – onderschrijven deze leden het belang om dit ook bij het niet-internationale gewapende conflict strafbaar te stellen. De ernst van het vergrijp rechtvaardigt dat Nederland hier – evenals een aantal andere landen – vooruitloopt op internationale strafbaarstellingen, het Statuut van Rome in het bijzonder. Zij hebben wel enige praktische vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met enthousiasme kennisgenomen van voorliggend voorstel waarmee uitvoering gegeven wordt aan de motie-Sjoerdsma die ruim twee jaar geleden vroeg om het belemmeren van humanitaire hulp strafbaar te stellen.

De leden van de SP-fractie hebben met veel genoegen kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het is een zeer goede zaak dat Nederland hiermee kiest voorop te lopen in de ontwikkeling van het internationaal recht. Dit is een eerste stap waarmee een aanpassing van het Statuut van Rome naar de huidige situatie, waarin het overgrote deel van de gewapende conflicten niet-internationaal van aard zijn, een stap dichterbij komt. Nederland, met Den Haag als stad van de internationale vrede, is een voorloper op het gebied van internationaal recht en geeft met deze wet invulling aan die rol in de wereld.

De NVvR heeft volgens deze leden een terechte zorg als zij stelt dat de bewijsbaarheid niet altijd eenvoudig zal zijn. Het is dan ook bijzonder dat er wordt gesteld dat deze wet geen financiële gevolgen zal hebben. Betekent dit dat er geen extra capaciteit beschikbaar zal worden gesteld bij het OM en de rechterlijke macht? Hoe denkt de regering dat het mogelijk is ook daadwerkelijk praktisch invulling te kunnen geven aan deze voorgestelde wijziging?

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

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat Duitsland en Nicaragua het belemmeren van humanitaire hulpverlening en/of het uithongeren van burgers tijdens niet-internationale gewapende conflicten strafbaar hebben gesteld als internationaal misdrijf. Hoe is de ervaring met de strafbaarstelling in die landen? Is het ooit tot een vervolging gekomen? Welke andere landen kennen deze strafbaarstelling? Hoe is de situatie in België, Spanje, Finland, Noorwegen en Uruguay?

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de vraag naar de wenselijkheid van strafbaarstelling is besproken met het kenniscentrum internationale misdrijven van het OM en dat 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 OM 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.

Voor genoemde leden willen inzicht krijgen in wat de voorgestelde uitbreiding van de Wim in de praktijk gaat betekenen. In de Wim staan verschillende andere ernstige strafbare feiten, waaronder de strafbaarstelling van genocide (artikel 3). Deze leden zijn een warm voorstander van een actief opsporings- en vervolgingsbeleid ten aanzien van genocide, maar de praktijk laat een ander beeld zien.

Nu de uitbreiding van de Wim betrekking heeft op conflicten waarbij partijen zijn betrokken die geen staat of andere internationaalrechtelijke entiteit zijn, doet zich de vraag voor of op basis van enkel Nederlandse rechtsmacht hier überhaupt van opsporing (en vervolging) sprake kan zijn. Hoe kan deze wet, vooral met het oog op bewijsvergaring, daadwerkelijk gehandhaafd worden? Of richt de opsporing zich vooral op zich in Nederland bevindende personen die zich mogelijk schuldig hebben gemaakt aan dit nieuwe strafbare feit? Maar ook dan zullen er getuigen gehoord moeten worden.

Deze leden hopen van harte dat deze wet niet enkel een symboolfunctie heeft. Zij willen meer inzicht hebben in de feitelijke handhaafbaarheid van de strafbaarstelling, juist omdat sprake is van een niet-internationaal gewapend conflict, zoals betrokkenheid van rebellen.

De leden van de D66-fractie vragen hoe 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. Zijn er naast Duitsland en Nicaragua meer landen die het belemmeren van humanitaire hulpverlening en/of het uithongeren van burgers tijdens niet-internationale gewapende conflicten strafbaar hebben gesteld of voornemens zijn dat te doen? Heeft Nederland in de Europese Unie, de Raad van Europa, de Verenigde Naties en andere internationale gremia andere landen gewezen op haar voornemen tot deze strafbaarstelling? Zo ja, wat waren daar de resultaten van? Zo nee, waarom niet en zou dat niet bevorderlijk kunnen werken voor een snelle wijziging van het Statuut?

Deze leden merken op dat de memorie van toelichting vermeldt dat het OM de verwachting uitspreekt dat de hier aan de orde zijnde strafbaarstelling daadwerkelijk in een praktische behoefte zal voorzien en niet slechts een symboolfunctie zal hebben. In dat kader vragen voornoemde leden welke situaties, mochten deze voortduren na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, tot vervolging (kunnen) gaan leiden.

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd naar de ervaringen van andere landen die dit ook strafbaar hebben gesteld. Zijn er naast Duitsland en Nicaragua nog andere landen die het belemmeren van humanitaire hulp in een niet-internationaal gewapend conflict strafbaar hebben gesteld?

Kan de regering aangeven of er sinds de strafbaarstelling hiervan onderzoeken zijn gestart en of deze hebben geleid tot vervolging en veroordeling?

Voornoemde leden vernemen graag hoeveel capaciteit deze landen hiervoor beschikbaar hebben gesteld bij zowel OM als de rechterlijke macht en of naar aanleiding van de strafbaarstelling deze capaciteit is vergroot?

De aan het woord zijnde leden hebben vragen over wie er zal worden aangemerkt als dader en hoe ver dit strekt. De memorie van toelichting noemt «Hij die zich in geval van een niet-internationaal gewapend conflict schuldig maakt aan het opzettelijk gebruikmaken van uithongering van burgers als methode van oorlogvoering door hun voorwerpen te onthouden die onontbeerlijk zijn voor hun overleving, waaronder het opzettelijk belemmeren van de aanvoer van hulpgoederen zoals voorzien in de Verdragen van Genève». Dit roept de vraag op wie «hij» is. Neem het voorbeeld van Jemen waar de haven wordt gebombardeerd waardoor hulpgoederen niet of moeilijk bij de bevolking kunnen komen. Is «hij» alleen de persoon die de bombardementen uitvoert? Of is «hij» ook degene die opdracht geeft tot de bombardementen? En is «hij» dan ook degene die de bommen, dan wel andere onderdelen, levert waardoor de bombardementen mogelijk worden gemaakt? Is «hij» dan ook degene die het leveren van bommen, het opdracht geven tot bombarderen of het uitvoeren van bombardementen niet stopt? Kan iemand wegens nalatigheid ook strafbaar worden geacht? Kortom, gaat het alleen om commissie of ook om omissie delicten? Is het ook nodig dat bombardementen als deze worden uitgevoerd met als (enige) doel om de aanvoer van hulpgoederen te dwarsbomen of wordt het ook strafbaar als dit een neveneffect is? Gaat het alleen om doeleuze of ook om culpoze delicten? Kan de regering voor al deze vragen ook, gestaafd door jurisprudentie, aangeven hoe dat nu is geregeld met de strafbaarstelling van het belemmeren van humanitaire hulp in het geval van een internationaal gewapend conflict?

De leden van de SP-fractie zijn verheugd met deze voortrekkersrol van Nederland. Uiteindelijk moet het doel zijn een wijziging van het Statuut van Rome zodat het belemmeren van humanitaire hulp in een niet-internationaal gewapend conflict wereldwijd strafbaar wordt. Op

welke wijze kan en gaat de regering hier verder aan werken? Welke fora komen eraan om dit voor te stellen en kan hij de regering overzicht geven van hoe andere landen hierover denken? Is het ook een optie om dit eerst in Europees verband verder te brengen? Zo ja, hoe denken andere Europese lidstaten hierover en ziet de regering kans dit de komende tijd te agenderen?

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

De leden van de VVD-fractie merken op dat de voorgestelde strafbepaling zeer sterk lijkt op artikel 5 lid 5 onder I van de Wet internationale misdrijven. Hoe vaak is die strafbepaling in een strafzaak gebruikt sinds de inwerkingtreding van de Wet internationale misdrijven?

De fungerend voorzitter van de commissie,
Visser

De griffier van de commissie,
Hessing-Puts