

Vergaderjaar 2020–2021

35 584 (R2149)

Wijziging van artikel 8 van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof; 's-Gravenhage, 6 december 2019

Nr. 3 HERDRUK¹

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 27 oktober 2020

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Buitenlandse Zaken over de brief van 14 september 2020 inzake wijziging van artikel 8 van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof; 's-Gravenhage, 6 december 2019 (Kamerstuk 35 584 (R2149), nr. 1).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 16 oktober 2020. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Pia Dijkstra

De adjunct-griffier van de commissie,
Reinders

¹ I.v.m. correctie in de Kameraanduiding.

Kunt u motiveren waarom bij eerdere uitbreidingen van artikel 8 van het Statuut van Rome (Kamerstukken 33 865-(R2024) en 35 258-(R2130)) gekozen is de uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure bij wet te volgen maar bij onderliggende wijziging hiervan wordt afgeweken? Kunt u bij beantwoording ingaan op de wet internationale misdrijven?

Antwoord

Een verdrag wordt in elk geval voor uitdrukkelijke goedkeuring aan het parlement voorgelegd, wanneer uitvoeringswetgeving is vereist. Bij eerdere uitbreidingen van artikel 8 van het Statuut van Rome was wijziging van de Wet Internationale Misdrijven (WIM) nodig. Daarvoor werden wetsvoorstellen tot goedkeuring en uitvoering opgesteld (zie Kamerstukken 33 865 (R2024) en 33 866, en Kamerstukken 35 258 (R2130) en 35 259). Tegelijkertijd met de wetsvoorstellen tot wijziging van de WIM werden de wijzigingen van artikel 8 van het Statuut via de uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure aan het parlement voorgelegd.

Voor onderhavige wijziging uit 2019 van artikel 8 van het Statuut is geen wijziging van de WIM nodig. Strafbaarstelling van uithongering van burgers door het belemmeren van humanitaire hulp in een niet-internationaal gewapend conflict is namelijk reeds in 2018 opgenomen in artikel 6, derde lid, onderdeel m, van de WIM.

De wijziging van de WIM op dit onderdeel vloeide voort uit de door de Tweede Kamer aanvaarde motie van het lid Sjoerdsma uit 2015 (Kamerstuk 32 605, nr. 159) waarin de regering werd verzocht om artikel 6 van de WIM uit te breiden met het strafbaar stellen van uithongering van burgers door het belemmeren van humanitaire hulp.

Aanleiding voor de motie Sjoerdsma was het advies inzake humanitaire hulpverlening van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV, advies nr. 25, augustus 2014). In dit advies werd geconstateerd dat onder het internationaal recht, zoals dit is neergelegd in het Statuut van Rome, 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 deze strafbaarstelling op den duur zou worden 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 destijds niet op korte termijn te verwachten was, beval de CAVV de Nederlandse regering aan het corresponderende artikel 6 van de WIM per direct op deze wijze uit te breiden. De CAVV wees erop dat een dergelijke uitbreiding deze gedraging ook in niet-internationale gewapende conflicten zou criminaliseren en rechtsmacht voor de Nederlandse rechter zou creëren om individuen hiervoor te berechten. Ook stelde de CAVV destijds dat zo'n nationale uitbreiding ook internationaal richting zou geven en op termijn een voorloper zou kunnen blijken voor een vergelijkbare wijziging van het Statuut van Rome. Ten slotte zou een dergelijke wijziging van de nationale wetgeving volgens de CAVV kunnen bijdragen tot de vorming van internationaal gewoonterecht op dit punt, met name als andere staten het voorbeeld van Nederland zouden volgen.

Naast de noodzaak van uitvoeringswetgeving is een andere reden om te kiezen voor de uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure de inschatting, dat het parlement mogelijk over een verdrag of een verdragswijziging zou willen debatteren. Ik ben ervan uitgegaan dat dit niet het geval is. Het aanmerken van uithongering in een niet-internationaal gewapend conflict als internationaal misdrijf is in 2017 aan het parlement voorgelegd met het indienen van het wetsvoorstel Strafbaarstelling belemmeren

humanitaire hulp in een niet-internationaal gewapend conflict (zie Kamerstuk 34 737), om uitvoering te geven aan de motie Sjoerdsma. Beide Kamers hebben dit wetsvoorstel als hamerstuk aanvaard. Uw Kamer na de vaststelling van de nota naar aanleiding van het verslag en de Eerste Kamer nadat de vaste commissie voor justitie en veiligheid had vastgesteld dat het onderzoek van dit voorstel de commissie geen aanleiding heeft gegeven tot het maken van opmerkingen.

Uithongering als internationaal misdrijf is daarnaast ook naar aanleiding van andere gelegenheden in het parlement ter sprake gekomen, namelijk:

- uithongering is reeds een oorlogsmisdrijf in de context van internationale gewapende conflicten (artikel 8, tweede lid, onder b, onderdeel XXV van het Statuut);
- de wijziging is een logisch vervolg op de door Nederland in 2018 geïnitieerde en door de VN-Veiligheidsraad unaniem aangenomen Resolutie 2417 over de verbanden tussen conflict en honger.

Om deze reden is nu gekozen voor de stilzwijgende goedkeuringsprocedure.

2

Is (net als bij de Uitvoeringswet wijziging artikel 8 van Statuut van Rome, Kamerstuk 35259) advies gevraagd van de Politie, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Rechtspraak en de Nederlandse vereniging voor Rechtspraak inzake de onderliggende wijziging? Zo ja, kunt u de adviezen delen met de Kamer? zo nee, waarom niet?

Antwoord

Bij onderliggende wijziging van het Statuut is een wijziging van de WIM niet aan de orde. Zoals in het antwoord op vraag 1 is aangegeven, is de strafbaarstelling van uithongering door het belemmeren van humanitaire hulp in een niet-internationaal gewapend conflict met de inwerkingtreding van de Wet Strafbbaarstelling belemmeren humanitaire hulp in een niet-internationaal gewapend conflict per 29 juni 2018 opgenomen in artikel 6, derde lid, onderdeel m, van de WIM. Deze wijziging van de WIM maakte aanvankelijk deel uit van een breder (verzamel)wetsvoorstel dat voorzag in de wijziging van een aantal wetten op het justitieterrein. Dat wetsvoorstel «Procedurele verbeteringen voor de rechtspraak» is in 2016 voor advies voorgelegd aan de genoemde instanties en de daarbij uitgebrachte adviezen zijn bij de indiening van dat wetsvoorstel reeds aan het parlement verstrekt (zie Kamerstuk 34 736, nr. 3).

3

Heeft u in het kader van de voorbereiding van de goedkeuring van de verdragswijziging contact gehad met de Raad van de Rechtspraak over eventuele werklasteffecten? Kunt u daarbij ook toelichten in hoeverre het Openbaar Ministerie in de praktijk artikel 8 van het Statuut van Rome anders zal toepassen?

Antwoord

Zie het antwoord op de vragen 1 en 2. De relevante wijziging van de WIM is in 2016 voorgelegd aan, onder meer de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Raad voor de rechtspraak en het Openbaar Ministerie. Deze instanties zijn in hun adviezen niet op de voorgestelde wijziging ingegaan. Nu de betreffende strafbaarstelling van uithongering van burgers door het belemmeren van humanitaire hulp in een niet-internationaal gewapend conflict reeds sinds 29 juni 2018 is opgenomen in artikel 6, derde lid, onderdeel m, van de WIM brengt de

goedkeuring van deze wijziging van het Statuut geen werklasteffecten of een wijziging van de uitvoeringspraktijk met zich mee.

4

Kunt u nader concretiseren op welke manier deze wijziging bijdraagt aan de bestrijding van straffeloosheid?

Antwoord

Zoals reeds uiteen werd gezet in de memorie van toelichting bij de Wet Strafbaarstelling belemmeren humanitaire hulp in een niet-internationaal gewapend conflict, kon het onderscheid in de strafbaarstelling van uithongering in internationale en niet-internationale gewapende conflicten verklaard worden uit de historische ontwikkeling van het humanitair oorlogsrecht dat zich aanvankelijk vooral op eerstgenoemde categorie richtte. Heden ten dage is dat onderscheid minder goed te begrijpen. Het klassieke gewapend conflict tussen twee staten komt minder voor terwijl 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, juist vaker voorkomen, zoals de CAVV reeds in 2015 opmerkte. In dergelijke conflicten is het verhinderen van humanitaire hulp een wijdverbreid fenomeen. 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. De beperking tot internationale gewapende conflicten stond effectief strafrechtelijk optreden in de weg terwijl de internationale gemeenschap met de nieuwe strafbaarstelling daarentegen juist een belangrijk signaal kan afgeven.

5

Kunt u een meer toegespitste inschatting maken van de mate waarin de steun voor het Internationaal Strafhof naar verwachting zal toe- of afnemen als gevolg van onderhavige wijziging?

Antwoord

De strijd tegen de straffeloosheid voor de ernstigste internationale misdrijven is een van de belangrijkste doelen van internationale samenwerking en het Internationaal Strafhof vervult hierin, samen met de 123 staten die partij bij het Statuut van Rome, een essentiële rol. Hoewel geen onmiddellijk resultaat te verwachten valt van dit betreffende amendement, dat eerst breed geratificeerd en geïmplementeerd dient te worden, is het van groot belang dat eventuele *lacunae* in de strafbaarstelling van internationale misdrijven gevuld worden. Het huidige amendement draagt hieraan bij, hetgeen op termijn ten goede komt aan de slagkracht en geloofwaardigheid van het Internationaal Strafhof.

6

Kunt u een overzicht geven van de landen die onderhavige wijziging reeds hebben geratificeerd?

Antwoord

Er zijn nog geen staten die onderhavige wijziging uit december 2019 reeds hebben geratificeerd. Toch hebben meerdere staten aangekondigd dat wel zo snel mogelijk te zullen doen. Ratificatieprocessen van verdragen en verdragswijzigingen vergen over het algemeen tijd vanwege parlementaire goedkeuringsprocessen en de voorbereiding van eventueel benodigde implementatiewetgeving.

7

Zijn er landen die partij zijn bij het Statuut van Rome, maar reeds kenbaar hebben gemaakt deze wijziging niet te zullen ratificeren? Zo ja, welke?

Antwoord

De regering is niet bekend met staten die inhoudelijke bezwaren hebben geuit tegen deze wijziging.

8

Valt het tegenhouden van humanitaire hulpgoederen ook onder de definitie van het amendement?

Antwoord

Ja, het amendement voorziet in de strafbaarstelling 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.

9

Zijn er door verdragsstaten bezwaren geuit tegen het strafbaar stellen van uithongering in niet-internationale gewapende conflicten, en zo ja, wat waren deze bezwaren en door welke verdragsstaten werden ze gemaakt?

Antwoord

Nee, de regering is niet bekend met staten die inhoudelijke bezwaren hebben geuit tegen dit amendement.

10

Zijn er al eerder pogingen geweest tot het strafbaar stellen van uithongering in niet-internationale gewapende conflicten, bijvoorbeeld tijdens de onderhandelingen over het Statuut van Rome?

Antwoord

Uit de *travaux préparatoires* van het Statuut van Rome blijkt niet waarom strafbaarstelling van uithongering van burgers als methode van oorlogvoering enkel is opgenomen ten aanzien van internationale gewapende conflicten. Zo voorzagt ten minste één versie van de ontwerpbevestigingen eveneens in strafbaarstelling van dit feit in niet-internationale gewapende conflicten. Om onbekende redenen maakt deze strafbaarstelling geen deel uit van definitieve tekst van het Statuut van Rome. Meerdere commentatoren concluderen daarom dat het hierbij om een ongewilde omissie ging. Zie non-paper van Zwitserland waarin de achtergrond van het amendement wordt geschetst, in het bijzonder Annex IV en voetnoot 10: «*Annex IV Non-paper submitted by Switzerland: proposed amendments to article 8 of the Rome Statute on the inclusion of starvation as a war crime in non-international armed conflicts, ICC-ASP/17/35, 20 September 2018*», https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP17/ICC-ASP-17-35-ENG.pdf

11

Hoeveel amendementsvoorstellen zijn er sinds de inwerking-treding van het Statuut van Rome ingediend door verdragsstaten?

Antwoord

Sinds de inwerkingtreding van het Statuut van Rome zijn de volgende amendementsvoorstellen ter goedkeuring aan de Verdragspartijen voorgelegd:

- amendement artikel 8 (2010) betreffende de uitbreiding van de strafbaarstelling van gifgassen en exploderende kogels naar het gebruik in niet-internationale conflicten;
- amendementen betreffende het misdrijf agressie (2010);
- amendement betreffende het verwijderen van artikel 124 (2015), een procedurele overgangsbepaling die nieuwe verdragspartijen de mogelijkheid bood om de jurisdictie van het Strafhof over oorlogsmisdrijven gedurende een periode van zeven jaar uit te sluiten;
- amendement artikel 8 (2017) betreffende strafbaarstelling van het gebruik van wapens die gebruik maken van microbiologische of andere biologische middelen, of gifstoffen;
- amendement artikel 8 (2017):betreffende het gebruik van wapens met als voornaamste gevolg het veroorzaken van verwondingen door fragmenten die in het menselijk lichaam niet met röntgenstralen kunnen worden ontdekt;
- amendement artikel 8 (2017):betreffende het gebruik van laserwapens die speciaal zodanig zijn ontworpen dat hun enige gevechtsfunctie of een van hun gevechtsfuncties is het veroorzaken van blijvende blindheid bij onversterkt gezichtsvermogen, dat wil zeggen aan het blote oog of het oog met een corrigerende bril of lens;
- amendement artikel 8 (2019) betreffende de uitbreiding van strafbaarstelling van uithongering naar niet-internationale gewapende conflicten).

12

Welke amendementsvoorstellen zijn sinds de inwerkingtreding van het Statuut van Rome afgewezen door de Vergadering van Verdragspartijen?

Antwoord

Sinds de totstandkoming van het Statuut van Rome in 1998 is het gebruik dat de belangrijkste besluiten van de Vergadering van Verdragspartijen bij consensus genomen worden. Dit geldt ook voor amendementen van het Statuut. Verdragspartijen die een amendement hebben voorgesteld of dit overwegen maar tot de conclusie komen dat hun voorstel niet op consensus kan rekenen, zullen dit voorstel daarom intrekken of hier anderszins van afzien. Gelet hierop, zijn er geen amendementsvoorstellen die sinds de inwerkingtreding van het Statuut van Rome zijn afgewezen door de Vergadering van Verdragspartijen

13

Kunt u een overzicht verschaffen van hoe Nederland heeft gestemd bij aangenomen en afgewezen amendementsvoorstellen die sinds de inwerkingtreding van het Statuut van Rome zijn ingediend?

Antwoord

Met het oog op de noodzaak tot de versterking van de strijd tegen de straffeloosheid voor de ernstigste internationale misdrijven, en de inzet van Nederland hiervoor in het bijzonder, heeft de regering gestemd vóór de amendementen genoemd in het antwoord op vraag 11.

14

Op basis van welke criteria wordt besloten om voor of tegen een amendementsvoorstel te stemmen?

Antwoord

Bij de boordeling van voorstellen tot amendering van het Statuut van Rome kijkt de Nederlandse regering allereerst naar de vraag in hoeverre een amendement een duidelijke lacune vult in het internationaal juridisch kader betreffende de strafbaarstelling van de ernstigste internationale misdrijven en hiermee de strijd tegen de straffeloosheid hiervoor kan versterken. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat het Statuut van Rome te vaak gewijzigd wordt, daar hiermee een risico ontstaat op onnodige diversificatie van het Statuut met verschillende versies die nog niet door geratificeerd zijn door de meerderheid van de verdragspartijen.

15

Welke andere oorlogsmisdrijven zijn momenteel wel strafbaar in de context van internationale gewapende conflicten, maar niet daarbuiten?

Antwoord

In Nederland zijn in artikel 5 van de WIM de oorlogsmisdrijven opgenomen die strafbaar zijn in de context van internationale gewapende conflicten. Artikel 6 van de WIM bevat de oorlogsmisdrijven die strafbaar zijn in de context van niet-internationaal gewapende conflicten. Oorlogsmisdrijven worden ook wel omschreven als ernstige schendingen van het humanitair oorlogsrecht. Nederland is onder andere partij bij de Verdragen van Genève van 1949, de Aanvullende Protocolen hierbij, en heeft het Statuut van Rome geratificeerd én geïmplementeerd in de WIM. Een deel van de genoemde verdragen werd ooit ontworpen en onderhandeld voor (grotendeels) situaties van internationaal gewapend conflict. Inmiddels deelt Nederland, net als veel andere staten en het Internationale Comité van het Rode Kruis, de opvatting dat een aantal van deze bepalingen een gewoonterechtelijke status heeft bereikt, waardoor deze ook van toepassing zijn in niet-internationaal gewapend conflict. Maar hierover bestaat in internationaal verband niet altijd consensus. Dit verklaart een kortere opsomming voor misdrijven in niet-internationaal gewapend conflict in het Statuut van Rome, en dus in de WIM.

16

Zijn er andere oorlogsmisdrijven die alleen strafbaar zijn tijdens internationale gewapende conflicten, waarvan ter discussie staat of ze ook in niet-internationale gewapende conflicten strafbaar moeten zijn? Om welke misdrijven gaat dit?

Antwoord

Op dit moment vindt in het kader van het Statuut van Rome geen discussie plaats of bepaalde oorlogsmisdrijven die alleen strafbaar zijn tijdens internationale gewapende conflicten ook strafbaar moeten zijn in niet-internationale gewapende conflicten en liggen er geen concrete voorstellen. Wel zijn we bekend met advisering door de International Law Commission van de VN over de bescherming van het milieu ten tijde van gewapend conflict, waarbij het toepassingsbereik van het humanitair oorlogsrecht in zowel niet-internationaal als internationaal gewapend conflict op verzoek van VN-lidstaten werd geanalyseerd.