

Kabinetsreactie op advies nr. 25 van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) over humanitaire hulpverlening

Inleiding

In september 2014 heeft het kabinet het advies van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) inzake humanitaire hulpverlening ontvangen. De minister van Buitenlandse Zaken had op 6 juni 2014 om dit advies verzocht.

Het kabinet is de CAVV erkentelijk voor haar advies over humanitaire hulpverlening. Ten grondslag aan de adviesaanvraag ligt de huidige problematiek ten aanzien van humanitaire hulpverlening tijdens gewapend conflict. In hedendaagse conflicten wordt de toegang van humanitaire hulpverleners en hulp in toenemende mate belemmerd en bemoeilijkt. Het niet-naleven van bestaande regels lijkt veelal ten grondslag te liggen aan de problemen. Maar ook kan de vraag worden gesteld of het huidige internationaalrechtelijke kader afdoende is om in te spelen op de hedendaagse uitdagingen waarvoor humanitaire hulpverlening zich gesteld ziet.

Het advies van de CAVV bevat een nuttig overzicht van de internationaalrechtelijke aspecten van humanitaire hulpverlening, in het licht van actuele problemen in verschillende soorten gewapende conflicten. Tevens doet de CAVV een aantal concrete aanbevelingen aan het kabinet.

In deze kabinetsreactie zal worden ingegaan op een aantal bevindingen en aanbevelingen die door de CAVV zijn gedaan in haar advies over humanitaire hulpverlening.

Soevereiniteit en toestemming

Met de CAVV is het kabinet van mening dat soevereiniteit een belangrijke rol speelt bij het vraagstuk van toestemming voor hulpverleningsacties. Het is primair de verantwoordelijkheid van de staat om humanitaire hulp in te roepen als door deze staat niet kan worden voorzien in de behoeften van de noodlijdende bevolking. Over de vraag of dit ook een plicht tot het inroepen van hulp dan wel een plicht tot het toestaan van onpartijdige humanitaire hulpverlening impliceert, zoals de CAVV lijkt te suggereren, bestaat evenwel geen eenduidige kijk. Het kabinet is het met de CAVV eens dat puur het aanbieden van humanitaire hulp in lijn is met het internationaal recht en niet kan worden beschouwd als onrechtmatige interventie.

De CAVV onderstreept in haar advies dat het humanitair oorlogsrecht de toestemming van statelijke partijen bij een gewapend conflict als voorwaarde stelt voor humanitaire hulpverleningsactiviteiten. De CAVV is van mening dat toestemming evenwel niet arbitrair en op ongerechtvaardigde gronden mag worden onthouden. In feite hebben staten volgens de CAVV een plicht toe te stemmen indien (i) de operaties inderdaad humanitair en onpartijdig van aard zijn, en (ii) de staat niet bereid of in staat is zijn primaire verantwoordelijkheid te nemen. Terecht constateert de CAVV dat de situatie waarin een deel van het grondgebied door een gewapende oppositiegroep wordt beheerst gecompliceerder is voor

het vraagstuk van toestemming. Volgens de CAVV is een interpretatie waarin de toestemming van deze oppositiegroepen alleen, zonder dat er ook sprake is van toestemming van de betreffende staat, voldoende zou zijn voor humanitaire hulpverlening vooralsnog niet algemeen geaccepteerd. In dit verband benadrukt de CAVV dat aan een dergelijke progressieve uitleg van het internationaal recht ook praktische problemen zouden kleven, zeker in het licht van *cross-border* operaties.

De CAVV verwijst naar het invoeren van de omstandigheid van noodzakelijkheid als mogelijke rechtvaardigingsgrond voor het verlenen van humanitaire assistentie zonder toestemming van territoriale staat. Daarbij wordt terecht benadrukt dat een dergelijk beroep aan strenge voorwaarden is gebonden, waaronder de voorwaarde dat het moet gaan om het waarborgen van een essentieel belang. Het kabinet is met de CAVV van mening dat de veiligheid en het welzijn van de burgerbevolking in dit verband gekwalificeerd kunnen worden als essentiële belangen.

Ook is het kabinet het eens met de CAVV dat de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties op basis van hoofdstuk 7 van het Handvest het bieden van humanitaire hulpverlening kan mandateren, in welk geval een eis van toestemming opzij wordt gezet door de bindende werking van de Veiligheidsraadresolutie.

In haar advies signaleert de CAVV een noodzaak voor nieuwe regels, dan wel verdere verduidelijking van de bestaande regels inzake humanitaire assistentie. In dit verband doet de CAVV een aantal aanbevelingen aan het kabinet.

Toegang voor humanitaire hulpverlening en toetsing van toestemming

Het kabinet deelt de constatering van de CAVV dat niet alle vragen omtrent de toegang voor humanitaire hulpverlening tijdens gewapend conflict eenduidig door het huidige internationaal recht kunnen worden beantwoord.

De CAVV stelt in haar advies voor om een nieuw aanvullend Protocol bij de Verdragen van Genève aan te nemen over het toestemmingsvereiste. Met de CAVV acht het kabinet een nieuw Protocol niet in de lijn der verwachting te liggen. Ten aanzien van de daarnaast voorgestelde interpretatieve verklaring bij twee specifieke bepalingen in de Aanvullende Protocollen van 1977 merkt het kabinet op dat niet wordt verwacht dat een dergelijke eenzijdige Nederlandse verklaring het beoogde effect op de grond zal sorteren. Het kabinet acht het in een dergelijke verklaring opnemen van de gronden die bepalend zijn voor de beoordeling of sprake is van arbitraire onthouding van toestemming niet werkbaar, omdat veel zal afhangen van de specifieke feitelijke omstandigheden.

Eerder ziet het kabinet heil in het agenderen van dit onderwerp tijdens een thematische bijeenkomst over het humanitair oorlogsrecht van verdragspartijen bij de Verdragen van Genève. Nederland heeft de afgelopen jaren een actieve rol gespeeld bij de voorbereidende bijeenkomsten die tot doel hebben om in de nabije toekomst op statelijk niveau reguliere thematische discussies over het humanitair oorlogsrecht te houden. Het kabinet is bereid om te onderzoeken of er draagvlak bestaat voor de

bespreking van dit onderwerp, zodra bovengenoemde reguliere bijeenkomst van staten tot stand is gekomen. Hierin kan tevens een mogelijke rol, zoals geopperd door de CAVV, van de Internationale Commissie voor feitenonderzoek worden besproken.

Monitoren van het humanitaire karakter van de hulp

Het kabinet heeft kennis genomen van het voorstel van de CAVV om de mogelijkheid van alternatieve monitoringssystemen die zouden moeten waken over het humanitaire karakter van een hulpverleningsoperatie verder te onderzoeken. Het kabinet merkt op dat het monitoren van het humanitaire karakter van hulp een bevoegdheid is die het humanitair oorlogsrecht geeft aan de strijdende partijen. Wanneer een partij bij het conflict hiertoe niet in staat is, bestaan er al alternatieve monitoringsmechanismen. Het primaat ligt hier bij de VN, zoals bijvoorbeeld in Syrië. Zo monitoren teams van UNDAC (*United Nations Disaster Assessment and Coordination*) aan de Turks-Syrische grens inkomende hulpkonvoeien en rapporteren hierover aan de regering in Damascus. Voor het kabinet staat niet vast dat de problemen rondom humanitaire hulpverlening met name op dit vlak liggen.

Wijziging van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof

Het CAVV onderstreept in haar advies de wenselijkheid om het Statuut van Rome uit te breiden ten aanzien van het misdrijf van het belemmeren van humanitaire assistentie met als doel het uithongeren van de bevolking. Naast de bestaande strafbaarstelling van dit misdrijf tijdens situaties van internationaal gewapend conflict stelt de CAVV voor om deze strafbaarstelling ook te laten gelden voor situaties van niet-internationaal gewapend conflict. Aangezien de CAVV het niet in de lijn der verwachting vindt liggen dat een dergelijke aanpassing van het Statuut op korte termijn kan worden bewerkstelligd, beveelt de CAVV het kabinet aan om per direct de Wet Internationale Misdrijven (WIM) op bovengenoemde wijze uit te breiden. Het kabinet neemt deze aanbeveling niet over, onder verwijzing naar de uitleg in de Memorie van Toelichting bij deze Wet:

"In de consultatieronde werd er door sommigen op gewezen, dat in toenemende mate wordt bepleit het onderscheid tussen misdrijven gepleegd in internationale gewapende conflicten en die welke worden gepleegd in niet-internationale gewapende conflicten achterwege te laten. Jurisprudentie van het Joegoslavië-tribunaal wijst eveneens in die richting. Daarbij kan echter worden opgemerkt dat deze gedachte nog in ontwikkeling is en, zoals uit de structuur van het Statuut van het Strafhof blijkt, nog geen gemeengoed is. ...

... Bij een algemene toepassing van rechtsregels zoals in het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd is een dergelijke benadering niet aangewezen en lijkt het nationaal reeds invoeren van

*een internationaal nog niet uitgekristalliseerde ontwikkeling in het internationale recht onverenigbaar is met het beginsel van rechtszekerheid.*¹

Het kabinet ziet geen aanleiding om een andere positie hierover in te nemen. Het kabinet is het echter geheel eens met de CAVV dat ook zonder expliciete strafbaarstelling als oorlogsmisdrijf tijdens niet-internationaal gewapend conflict dergelijke gedragingen onder omstandigheden onder strafbaarstellingen zouden kunnen vallen die wel al in het Rome Statuut en de Wet internationale misdrijven zijn opgenomen, zoals misdrijven tegen de menselijkheid.

Conclusie

Op basis van het beknopte CAVV advies concludeert het kabinet dat er aanvullingen in het internationaal recht mogelijk zijn ten aanzien van de regulering van humanitaire hulpverlening tijdens gewapend conflict, maar dat het niet in de lijn der verwachting ligt dat deze op korte termijn te realiseren vallen of voldoende effect sorteren. Daarmee is ook duidelijk geworden dat de grootste verbetering ten aanzien van de huidige problemen rondom humanitaire hulpverlening te realiseren valt door een betere naleving van bestaande regels. Daarbij is een goede kennis van de regels van het humanitair oorlogsrecht, waaronder de regels die gaan over humanitaire hulpverlening, onontbeerlijk. Het kabinet ziet hierin een belangrijke rol voor het Internationale Comité van het Rode Kruis, waarvan NL een van de grootste donoren is. Het kabinet beschouwt daarnaast de recente Veiligheidsraadresolutie 2191 over humanitaire hulpverlening als een goede stok achter de deur ten aanzien van toestemming en toegang voor hulpverlening. Het kabinet hoopt dat de Veiligheidsraad ook daadwerkelijk maatregelen zal nemen in geval partijen bij het conflict in Syrië niet handelen conform deze resolutie. Nederland neemt daartoe actief deel aan OCHA's *High Level Group on Humanitarian Challenges in Syria*. De doelstelling van dit forum is om humanitaire toegang te verbeteren door via donoren druk uit te oefenen op de strijdende partijen in Syrië.

¹ Regels met betrekking tot ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht (Wet internationale misdrijven), Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2001-2002, Kamerstuk 28 337, nr.3, pagina 11.