

Vergaderjaar 2015–2016

**34 499**

## **Goedkeuring van het op 15 februari 2016 te Pristina tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Kosovo betreffende de vestiging van de Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution in Nederland (Trb. 2016, 27 en 75)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

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

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

#### **1. Algemeen**

##### *Achtergronden*

Nederland is in 2014 door de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) van de EU, namens de «Special Investigative Taskforce» (SITF) van de «European Union Rule of Law Mission» (EULEX) in Kosovo, gevraagd naar de bereidheid om een speciale door Kosovo op te richten rechterlijke instantie in Nederland te faciliteren. In een brief van 4 april 2014 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, de Tweede Kamer over dit verzoek van de EU geïnformeerd (Kamerstukken II 2013/14, 29 521, nr. 240). In een brief van 15 januari 2016 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, de Tweede Kamer geïnformeerd dat Nederland onder voorwaarden instemt met het bovenstaande verzoek van de EU (Kamerstukken II 2015/16, 34 300, V, nr. 52).

Bij wet van de Republiek Kosovo van 3 augustus 2015 zijn de zogenaamde «Speciale Kamers» en «Speciale Aanklager» ingesteld teneinde onafhankelijke, onpartijdige en efficiënte strafrechtelijke vervolging en berechting te verzekeren met betrekking tot beschuldigingen inzake ernstige grensoverschrijdende en internationale misdrijven die zouden zijn gepleegd tijdens en in de nadagen van het conflict in Kosovo (1998–2000). Deze misdrijven worden genoemd in het rapport van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa van 7 januari 2011 (het zogenoemde «Marty-rapport») en zijn voorwerp van onderzoek geweest van het SITF.

De Speciale Kamers («Specialist Chambers») betreffen een rechterlijk instituut dat uit verschillende «kamers» bestaat die corresponderen met het Kosovaarse rechtssysteem. Zo is er een «Basic Court Chamber», een «Court of Appeals Chamber», een «Supreme Court Chamber» en een «Constitutional Court Chamber». Met uitzondering van de «Basic Court Chamber», worden de andere kamers slechts actief wanneer een beroepszaak, of in het geval van het «Constitutional Court Chamber», een vermeende schending van de Kosovaarse Grondwet, wordt aangebracht.

De Speciale Kamers hebben op grond van de Kosovaarse Instellingswet twee zetels: één in Kosovo (Pristina) en één buiten Kosovo, dat wil zeggen, na het sluiten van een zetelverdrag, in Nederland (Den Haag). De Speciale Aanklager zetelt slechts in Nederland, maar is bevoegd om onderzoek in Kosovo te verrichten. De president van de Speciale Kamers is op grond van de Kosovaarse Instellingswet geautoriseerd om een strafzaak, een onderdeel daarvan, als ook elk onderdeel van een strafrechtelijke procedure, van Kosovo naar Nederland verplaatsen. Het verzoek van de EU om de Speciale Kamers (mede) in Nederland te vestigen, komt voort uit het feit dat getuigen zich in Kosovo bedreigd kunnen voelen, waardoor zij zouden kunnen afzien van het afleggen van getuigenverklaringen. De vestiging van de Speciale Kamers is van tijdelijke aard. Zij zullen ophouden te functioneren wanneer de Europese Raad een besluit neemt dat de werkzaamheden zijn volbracht.

Nederland heeft het verzoek van de EU welwillend gezien, omdat het vindt dat het Marty-rapport over de voornoemde misdrijven adequate opvolging verdient. Voor straffeloosheid kan en mag geen plaats zijn. Het kabinet meende dat, gezien de Nederlandse ervaring op het gebied van internationaal recht en tribunalen, het voor de hand lag dat om ondersteuning door Nederland werd verzocht.

Het kabinet heeft evenwel aan de vestiging van de Speciale Kamers en de Speciale Aanklager in Nederland vier voorwaarden verbonden:

1. Er moet een deugdelijke juridische basis zijn voor de instelling en het kunnen functioneren van de Speciale Kamers en de Speciale Aanklager;
2. De toe te passen strafprocesrechtelijke regels dienen te voldoen aan de hoogste internationale standaarden, waaronder de standaarden van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens;
3. Alle kosten, inclusief de kosten voor Nederland die voortvloeien uit de aanwezigheid van de Speciale Kamers en de Speciale Aanklager hier te landen, worden gedragen door de EU;
4. Er dienen deugdelijke regelingen te zijn voor (a) (voorlopige) invrijheidstelling van verdachten en (b) de overbrenging van veroordeelden naar derde landen voor de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf. Verdachten die voorlopig in vrijheid worden gesteld, kunnen gedurende die periode niet in Nederland verblijven.

De regering heeft vastgesteld dat aan deze voorwaarden is voldaan. Dit lichten wij graag in het onderstaande toe.

#### *Voorwaarde 1: deugdelijke juridische basis*

Het juridisch raamwerk bestaat uit: 1) amendementen van de Kosovaarse Grondwet teneinde de oprichting van de Speciale Kamers en de Speciale Aanklager mogelijk te maken en 2) de Kosovaarse wet tot oprichting van de Speciale Kamers en de Speciale Aanklager die mede het statuut van deze instanties omvat. De Speciale Kamers zijn dus niet opgericht door middel van een verdrag, maar ingesteld door wetgeving van Kosovo zelf. Er is in die zin dan ook geen sprake van een internationale strafrechtbank, zoals het Joegoslavië-tribunaal of het Rwanda-tribunaal.

Nederland is als waarnemer betrokken geweest bij de gesprekken tussen de EU en Kosovo over de inhoud van de Kosovaarse grondwetswijziging en de Instellingswet. Met de voornoemde Kosovaarse wetgeving is volgens het kabinet voldaan aan het vereiste van een deugdelijke juridische basis.

### *Voorwaarde 2: hoogste juridische standaarden*

Omdat de Speciale Kamers in Nederland worden gevestigd, is het voor Nederland van groot belang dat ten aanzien van hun functioneren de hoogst mogelijke procedurele en mensenrechtenstandaarden van toepassing zijn. Voorkomen moet worden dat Nederland (mede-)verantwoordelijk wordt gehouden voor de vestiging van een rechterlijke instantie die in zijn functioneren niet fundamentele internationale (procedurele en mensenrechten-) standaarden in acht zou nemen.

Het juridische raamwerk voorziet in deze noodzakelijke juridische standaarden. Procedurele en mensenrechtengaranties zijn opgenomen in de Kosovaarse Instellingswet. In die wet is in artikel 3 vastgelegd dat de Speciale Kamers recht dienen te spreken en dienen te handelen in overeenstemming met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Daarnaast is het overgrote deel van de procedurele en materiële regels van de Speciale Kamers ontleend aan het Statuut van het Internationaal Strafhof. De daarin opgenomen bepalingen worden in merendeel beschouwd als een weergave van het geldende internationaal gewoonterecht.

Hierboven gaven wij al aan dat de Speciale Kamers bestaan uit kamers die corresponderen met bestaande rechterlijke instanties in Kosovo. Daardoor is beroep tegen een beslissing van de «Basic Court Chamber» mogelijk in drie instanties (artikelen 46 tot en met 49 van de Kosovaarse Instellingswet: «Court of Appeals Chamber», «Supreme Court Chamber» en «Constitutional Court Chamber»). Artikel 34, negende lid, van de Kosovaarse Instellingswet voorziet bovendien in een speciale (internationale) Ombudsman voor de Speciale Kamers. Ten behoeve van de legitimiteit en onafhankelijkheid van de Speciale Kamers worden de rechters geselecteerd door een «Selection Panel», waarvan minstens twee van de drie leden internationale rechters dienen te zijn (artikel 28 van de Kosovaarse Instellingswet). Op aanbeveling van het selectiepanel worden de rechters aangesteld door de «Head of EU Common Security and Defence Policy Mission» (d.w.z. de «Head of Mission» van EULEX in Kosovo). De Speciale Kamers zullen (in alle instanties) niet uit Kosovaarse rechters maar uit internationale rechters bestaan (in dienst van EULEX) met een ruime (internationaal) strafrechtelijke ervaring. Naast de rechters zal ook de rest van het personeel van de «Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution» internationaal zijn. Ook zullen de archieven niet beschikbaar worden gesteld aan Kosovo.

### *Voorwaarde 3: EU betaalt de kosten*

Behoudens de reguliere afdrachten aan de Europese Unie, betaalt Nederland niet mee aan de Speciale Kamers. Op 4 december 2015 gingen de lidstaten van de EU in het Politiek en Veiligheidscomité (PSC) akkoord met het bekostigen van de Speciale Kamers en de Speciale Aanklager uit GBVB fondsen voor de duur van zijn bestaan. Voorts zijn er financiële toezeggingen van Noorwegen en mogelijk van Zwitserland (in de vorm van medewerkers én een financiële bijdrage). Wel heeft het Rijk een garantie afgegeven op de huisvesting van de Speciale Kamers en de Speciale Aanklager in een leegstaand Rijkspand te Den Haag. Het gaat daarbij met name om een garantstelling bij eventuele voortijdige huurbeëindiging door de Speciale Kamers en de Speciale Aanklager vanwege beëindiging van de werkzaamheden. Het risico op leegstand is naar verwachting zeer beperkt. Als het (momenteel leegstaande) Rijkspand na jaren onverhoopt leeg komt te staan, zal het een andere bestemming krijgen dan wel worden verkocht.

#### *Voorwaarde 4: veroordeelden zullen hun straf elders uitzitten*

Middels de artikelen 42, 43 en 44 in het Zetelverdrag met Kosovo (zie hieronder) is naar de mening van de regering tevens aan deze voorwaarde voldaan.

#### *Zetelverdrag en interim-verdrag*

Met het oog op de vestiging en het effectief en onafhankelijk kunnen functioneren van de Speciale Kamers in Nederland, hebben Nederland en Kosovo een Zetelverdrag gesloten. Om het mogelijk te maken dat de Speciale Kamers en de Speciale Aanklager vóór de inwerkingtreding van het Zetelverdrag met voorbereidende werkzaamheden in Nederland kunnen starten, hebben Nederland en Kosovo ook een interim-zetelverdrag gesloten. Het interim-verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Kosovo betreffende de vestiging van de Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution in Nederland is gesloten te Pristina op 26 januari 2016 (Trb. 2016, 12). Op 5 februari jl. is het interim-verdrag in werking getreden. Dit interim-verdrag heeft een looptijd van één jaar, waardoor geen parlementaire goedkeuring vereist is, op grond van artikel 7, onderdeel c, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (Rgv). Mocht na één jaar het Zetelverdrag nog niet in werking getreden zijn, dan kan het interim-verdrag worden verlengd na een voorhangprocedure bij het parlement, op grond van artikel 7, onderdeel e, en artikel 8 Rgv. Het interim-verdrag treedt buiten werking op het moment van de inwerkingtreding van het Zetelverdrag. Voorbeelden van voorbereidende werkzaamheden zijn het betrekken van een – tijdelijk – onderkomen voor de Speciale Kamers, de benoeming van rechters, de Speciale Aanklager en de griffier, en het opstellen van procedurele en stafregels. Het interim-verdrag voorziet uitdrukkelijk niet in de mogelijkheid tot uitoefening van strafrechtelijke jurisdictie in Nederland. Gedurende de looptijd van het interim-verdrag zullen er daarom in Nederland geen dagvaardingen kunnen worden uitgevaardigd, rechtszaken kunnen worden gestart, verdachten worden gedetineerd of getuigen worden gehoord.

Het Koninkrijk der Nederlanden heeft met een dertigtal op Nederlands grondgebied gevestigde internationale organisaties zetelverdragen gesloten. Deze verdragen bevatten veel standaardbepalingen betreffende de status, voorrechten en immuniteiten van de betreffende organisaties en hun personeel. Vanzelfsprekend zijn er ook verschillen tussen deze verdragen, aangezien de organisaties waarmee zij zijn gesloten onderling verschillen in taakstelling en verantwoordelijkheden. Het onderhavige Zetelverdrag is echter niet met een internationale organisatie gesloten, maar met een andere staat. Het Zetelverdrag betreft het functioneren van een Kosovaarse strafrechtelijke instantie in Nederland. Het Zetelverdrag ten behoeve van de Speciale Kamers is daarom qua vorm enigszins te vergelijken met het tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk gesloten zetelverdrag met betrekking tot het in Nederland zetelende Schotse Hof ter berechting van verdachten van de bomaanslag in 1988 op PanAm vlucht 103 boven Lockerbie (Schotland): het op 18 september 1998 te 's-Gravenhage gesloten Verdrag tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake de rechtszitting van een Schots Hof in Nederland (Trb. 1999, 1). Het onderhavige Zetelverdrag wijkt daar echter ook van af, omdat de Lockerbie-rechtbank ondersteund werd door een bindende resolutie van de VN Veiligheidsraad die alle VN-lidstaten verplichtte om met het Schotse Hof samen te werken. Qua inhoud is het onderhavige Zetelverdrag te vergelijken met zetelverdragen betreffende internationale of hybride strafrechttribunalen, zoals het Internationaal

Strafhof en het Libanon-tribunaal. Zo kent het onderhavige Zetelverdrag, net zoals voornoemde zetelverdragen, bepalingen die verband houden met de specifieke taken van de Kosovaarse Speciale Kamers, betreffende de voorrechten en immuniteiten ten behoeve van raadslieden, getuigen, slachtoffers, en regels met betrekking tot veiligheid en met betrekking tot de verzekering dat de detentie van veroordeelden buiten Nederland zal plaatsvinden. Tegelijkertijd kent het onderhavige Zetelverdrag bepalingen die hun oorsprong vinden in de specifieke context waarbinnen de Speciale Kamers tot stand zijn gekomen en functioneren, zoals bepalingen inzake de financiering en beëindiging van het Zetelverdrag.

#### *Constitutionele aspecten*

In lijn met de brief van 1 februari 2008 van de toenmalige Ministers van Buitenlandse Zaken, van Justitie en van Binnenlandse Zaken (Kamerstukken I 2007/08, 31 200 VII, B), die handelt over internationale ad-hoc straftribunalen, wordt het volgende opgemerkt over de constitutionele aspecten bij de vestiging van de Speciale Kamers op Nederlands grondgebied.

#### *a) Deze overdracht van bevoegdheden is niet in strijd met de Grondwet*

Artikel 92 van de Grondwet biedt de ruimte om bevoegdheden tot rechtspraak op te dragen aan niet-Nederlandse rechters. De tekst van artikel 92 van de Grondwet brengt tot uitdrukking dat een verdrag, of besluit van een volkenrechtelijke organisatie krachtens verdrag, dat bevoegdheden tot rechtspraak opdraagt aan een niet-Nederlandse rechter niet reeds op de enkele grond dat het gepaard zou gaan met verlies aan soevereiniteit afwijkt van de Grondwet.

#### *b) Er wordt voldaan aan het vereiste van een deugdelijke grondslag voor vrijheidsbeneming en toegang tot de rechter*

Artikel 15, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat buiten de gevallen bij of krachtens de wet bepaald niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen. Voor de detentie op Nederlands grondgebied is dus een formeelwettelijke grondslag vereist. Die grondslag wordt geboden in de uitvoeringswet die in verband met de vestiging van de Speciale Kamers wordt vastgesteld. De artikelen 15, tweede lid, en 17 van de Grondwet garanderen de toegang van gedetineerden tot de rechter. Het is niet in strijd met deze bepalingen dat rechtsbescherming niet door de Nederlandse rechter wordt geboden, mits de rechten van betrokken personen bij de betrokken organisatie zelf voldoende zijn gewaarborgd. De betreffende bepaling in de uitvoeringswet strekt er toe dat een gedetineerde zich in het kader van een habeas-corporusprocedure niet tot de Nederlandse rechter kan wenden, maar tot de Speciale Kamers zelf.

De regering is daarom van oordeel dat ook in het geval van dit Zetelverdrag de procedure van artikel 91, derde lid, van de Grondwet niet van toepassing is.

#### *Uitvoeringswetgeving*

Om aan de in het Zetelverdrag neergelegde verplichtingen volledig en goed te kunnen voldoen, is bijzondere uitvoeringswetgeving vereist. Ook brengt de bijzondere hoedanigheid van gastland met zich mee dat Nederland het goede functioneren van de Speciale Kamers, voor zover dat binnen de mogelijkheden ligt, behoort te ondersteunen en te bevorderen. Bewegingen van personen op weg van en naar de Speciale Kamers zullen plaatsvinden binnen de Nederlandse rechtssfeer, waar de beambten van die Kamers – buiten de exclusief door de Speciale Kamers gebruikte

gebouw en het omliggende terrein – zelf geen executieve bevoegdheden hebben. Wanneer er derhalve ten behoeve van de Speciale Kamers, in Nederland maar buiten het terrein van de Speciale Kamers, bevoegdheden moeten worden uitgeoefend (bijvoorbeeld de aanhouding van personen of het gebruik van gepast en evenredig geweld), zal dat dienen te geschieden door Nederlandse ambtenaren. Deze ambtenaren opereren daarbij enerzijds in opdracht van de Speciale Kamers, maar anderzijds op aanwijzing, en daarmee onder de verantwoordelijkheid, van de Nederlandse Minister van Veiligheid en Justitie.

Het wetsvoorstel dat beoogt uitvoering te geven aan het Zetelverdrag wordt gelijktijdig met onderhavig Zetelverdrag ter behandeling aan de Staten-Generaal voorgelegd.

## **2. Artikelsgewijze toelichting**

Hieronder zal slechts een beknopte toelichting worden gegeven op die bepalingen van het Zetelverdrag die overeenstemmen met bepalingen in reeds tot stand gebrachte zetelverdragen zoals bijvoorbeeld het op 27 juni 2007 te Den Haag tot stand gekomen Zetelverdrag tussen het Internationaal Strafhof en het Gastland (Trb. 2007, 125) en het op 23 februari 2015 te New York tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Naties betreffende de zetel van het Internationaal Restmechanisme voor Straftribunalen (Trb. 2015, 71). Een uitgebreidere toelichting zal worden gegeven op bepalingen die specifiek zijn voor dit Zetelverdrag.

### *Deel I*

Deel I van het Zetelverdrag omvat de artikelen 1 tot en met 5. Dit zijn deels standaardbepalingen, waarin de in het verdrag gebezigde terminologie wordt toegelicht (artikel 1), het doel en de reikwijdte van het verdrag wordt omschreven (artikel 2) en wordt bevestigd dat de Speciale Kamers een zetel in Nederland zullen hebben (artikel 3). In artikel 1 worden de Speciale Kamers en de Speciale Aanklager gezamenlijk aangeduid als de «Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution». De tekst van artikel 2 maakt duidelijk dat het verdrag de Speciale Kamers in staat beoogt te stellen hun taken in onafhankelijkheid te vervullen. In artikel 4 wordt duidelijk gemaakt dat Nederland slechts instemt met de aanwezigheid van de Speciale Kamers in Nederland wanneer dit plaatsvindt ten behoeve van het verplaatsen van strafrechtelijke procedures (of een onderdeel daarvan) in overeenstemming met de Kosovaarse Instellingswet. Daarnaast bepaalt artikel 4 dat de aanwezigheid van de Speciale Kamers slechts geoorloofd is voor de duur van deze strafrechtelijke procedures en dat de rechtsmacht van de Speciale Kamers zich beperkt tot strafrechtelijke procedures die vallen binnen het bereik van de Kosovaarse Instellingswet. De rechtsmacht van de Speciale Kamers op Nederlands grondgebied is dus temporeel van aard en inhoudelijk begrensd.

Artikel 5 betreft de samenwerking inzake detentie. Uit dit artikel blijkt dat de Speciale Kamers een eigen en primaire detentietaak hebben; de Nederlandse rol is slechts faciliterend. Op grond van het tweede lid van dit artikel mag detentie door de Speciale Kamers slechts plaatsvinden binnen de als zodanig aangemerkte verblijven van de Speciale Kamers, en dus niet in Nederlandse detentiecentra. Deze detentie dient te worden beëindigd wanneer het Zetelverdrag ophoudt te bestaan. In dit verband verdient aandacht dat, ingevolge artikel 5, eerste lid, van het Zetelverdrag de Speciale Kamers, gelijk bijvoorbeeld het Internationaal Strafhof, bevoegd zijn, hangende de procedures, naast de voorlopige hechtenis ook nog andere maatregelen van vrijheidsbenemende aard te treffen. De

Speciale Kamers zullen op grond van artikel 5, eerste lid, onderdeel a, bevoegd zijn getuigen te detineren die in vrijheidsbeneming door andere staten zijn overgedragen aan de Speciale Kamers. Ingevolge artikel 5, eerste lid, onderdeel b, zullen de Speciale Kamers tevens bevoegd zijn om op te treden ter zake van delicten gericht tegen de waardigheid van de Speciale Kamers, de zogeheten «contempt of court»-zaken en vergrijpen tegen functionarissen van de Speciale Kamers. De Speciale Kamers mogen dezelfde maatregel treffen ten laste van getuigen ter verzekering van hun getuigenis ter zitting. Artikel 5, eerste lid, onderdeel c, bepaalt tenslotte, dat de Speciale Kamers bevoegd zijn de detentie van personen voort te zetten tot aan de overdracht van deze personen aan een derde staat in het kader van hun invrijheidstelling (artikel 43) of executie van een door de Speciale Kamers opgelegde gevangenisstraf (artikel 44). Artikel 5, derde lid, betreft de juridische bevoegdheid van Nederland om, in overeenstemming met Nederlandse wetgeving en op verzoek van de Speciale Kamers, personen die zich op Nederlands grondgebied bevinden en die uit de detentie van de Speciale Kamers zijn ontsnapt of aan een dergelijke detentie hebben weten te ontkomen tijdens transport op Nederlands grondgebied, te arresteren en over te dragen aan de Speciale Kamers. De opname van een dergelijke bepaling in het Zetelverdrag was noodzakelijk als gevolg van het ontbreken van een uitleveringsverdrag tussen Nederland en Kosovo alsook de afwezigheid van een andere rechtsbasis op grond waarvan Nederland tot arrestatie en overlevering aan de Speciale Kamers kan overgaan.

### *Deel II*

Deel II van het Zetelverdrag (artikelen 4 tot en met 18) bevat standaardbepalingen, hoofdzakelijk over de status, beveiliging, voorrechten en immuniteiten van de «Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution».

### *Deel III*

Deel III (artikelen 19 tot en met 29) van het Zetelverdrag betreft de personen die onder dit verdrag vallen en bevat grotendeels standaardbepalingen. Daarbij gaat het om de voorrechten, immuniteiten en faciliteiten voor ten eerste de hoogste functionarissen van de «Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution» (artikel 19), en vervolgens het meeste overige personeel.

Het Zetelverdrag bevat daarnaast bepalingen omtrent de positie van verschillende groepen personen die doorgaans niet worden genoemd in zetelverdragen, maar wier aanwezigheid bij de «Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution» noodzakelijk is. In het bijzonder gaat het hierbij om raadslieden en personen die de verdediging bijstaan, getuigen en slachtoffers.

Artikel 25, zesde lid, verdient afzonderlijke vermelding. Hier is bepaald dat de griffier alle noodzakelijke maatregelen zal nemen om getuigen die niet terug kunnen keren naar het land van herkomst of het land van bestendig verblijf onmiddellijk over te brengen naar andere staten, nadat zij een getuigenverklaring hebben afgelegd voor de Speciale Kamers.

Artikel 29 betreft een uitzonderingsbepaling op grond waarvan civielrechtelijke immuniteit niet geldt in het geval van verkeersongelukken die zijn veroorzaakt door medewerkers van de «Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution».

#### *Deel IV*

Deel IV van het Zetelverdrag omvat uitsluitend artikel 30 en betreft een standaardonderwerp: de opheffing van de op grond van de eerdere bepalingen verstrekte voorrechten, immuniteiten en faciliteiten. De opheffing van immuniteit geschiedt volgens de regeling in de Kosovaarse Instellingswet door het Hoofd van EULEX. In de praktijk zal dit onderwerp behandeld worden door de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, in overleg met de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties. De praktische implementatie van dit artikel wordt verduidelijkt in een Memorandum van Overeenstemming tussen de «Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution» en Nederland, waartoe artikel 46 van het Zetelverdrag de mogelijkheid biedt.

#### *Deel V*

Deel V van het Zetelverdrag (artikelen 31 tot en met 34) ziet op de samenwerking tussen de «Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution» en de Nederlandse autoriteiten. Buiten een aantal standaardbepalingen bevat dit hoofdstuk ook een aantal onderwerpen ontleend aan het zetelverdrag met het Internationaal Strafhof die ook in het zetelverdrag inzake het Libanon-tribunaal zijn opgenomen. Artikel 31 bepaalt dat beide partijen gehouden zijn een officieel contactpunt aan te wijzen, dat primair verantwoordelijk is voor de uitvoering van het Zetelverdrag. Aan de kant van Nederland zal dat de Directie Kabinet en Protocol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn. Deze directie zal de operationele zaken doorsluizen naar de geëigende autoriteiten, bijvoorbeeld het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Een dergelijke kanalisering van contacten is in de praktijk van het Joegoslavië-tribunaal, het Internationaal Strafhof en het Libanon-tribunaal erg nuttig gebleken.

Artikel 33 verdient afzonderlijke vermelding. De notificatieverplichtingen voor de «Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution» ten aanzien van de komst of aanwezigheid van de onder het Zetelverdrag genoemde personen zijn hier in één bepaling ondergebracht. De griffier is onder andere verplicht om de Directie Kabinet en Protocol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken tien dagen voor aankomst van getuigen en slachtoffers te informeren van hun komst, zodat Nederland voldoende tijd heeft om de achtergrond van deze personen te onderzoeken in verband met het zo nodig tijdig kunnen nemen van veiligheidsmaatregelen.

Sectie 2 van Deel V ziet op visumverlening aan functionarissen van de «Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution» en aan personen die naar Nederland komen om een functie voor de «Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution» uit te voeren. Het gaat hierbij bijvoorbeeld ook om gedagvaarde verdachten die vrijwillig voor de Speciale Kamers willen verschijnen (artikel 36). Voor zover personen die naar Nederland komen een functie voor de «Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution» hebben uit te oefenen, mag Nederland hen de toegang niet weigeren. Wel kunnen er redenen van openbare orde of veiligheid zijn om aan die toegang voorwaarden en/of beperkingen te stellen, bijvoorbeeld beperking van bewegingsvrijheid en veiligheidsinstructies. Ten aanzien van andere personen die geen functie hebben ten overstaan van de «Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution», bestaat geen internationaalrechtelijke verplichting voor Nederland tot toelating. Hierbij moet met name gedacht worden aan bezoekers van gedetineerden, inclusief familieleden (artikel 37). Weliswaar hebben gedetineerden recht op bezoek, maar het bezoek van een specifieke bezoeker is geen recht op zich. Indien Nederland besluit een visum aan een bezoeker te verlenen, kunnen daaraan territoriale beperkingen worden verbonden. Met



betrekking tot deze categorie personen heeft Nederland tevens de bevoegdheid hen in het uiterste geval de toegang te ontzeggen, hetgeen in lijn is met Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (PbEG L 81, 21.3.2001, p.1), zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 509/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 (PbEU L 149 van 20.5.2014, blz. 67), alsmede de praktijk van het Joegoslavië-tribunaal en het Internationaal Strafhof. De enige verplichting die Nederland ingevolge het Zetelverdrag heeft, is de «Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution» te vragen om commentaar voordat een visum wordt geweigerd of aan voorwaarden wordt verbonden. Wat de kosten van visa voor de officiële procesdeelnemers betreft, is Nederland noodzakelijkerwijs gehouden het visum kosteloos te verstrekken. Bij de overige bezoekers is dat niet het geval.

Sectie 3 van Deel V gaat over veiligheid en operationele bijstand. Zo bevat artikel 39 een bepaling over de veiligheid en bescherming van personen die in het Zetelverdrag worden omschreven. Daarvoor is nodig dat de desbetreffende personen de op hun veiligheid gerichte aanwijzingen van de bevoegde Nederlandse autoriteiten opvolgen.

Artikel 40 gaat over het vervoer van gedetineerden. Het vervoer van gedetineerden in Nederland van en naar de Speciale Kamers moet geschieden zonder vertraging en omwegen naar of via andere bestemmingen dan de door de Speciale Kamers bepaalde. Het uitvoeren van het vervoer door Nederland is faciliterend aan de Speciale Kamers en kan bijvoorbeeld niet worden onderbroken met het oog op de overbrenging naar een aanmeldcentrum voor het verzoeken van asiel. Het Zetelverdrag ziet overigens niet op specifieke juridische en beleidsmatige kwesties inzake de vreemdelingenrechtelijke positie van personen die wegens de «Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution» tijdelijk in Nederland zijn.

Artikel 41 betreft de samenwerking inzake detentie. Uit dit artikel blijkt dat de Speciale Kamers hun eigen en primaire detentietaken hebben. De Nederlandse rol is alleen faciliterend. Niettemin kan het voorkomen dat een persoon om veiligheidsredenen niet in het detentiecentrum van de Speciale Kamers kan verblijven. De Speciale Kamers en het gastland kunnen dan afspraken maken over het vervoer naar een detentiefaciliteit of een andere locatie in het gastland.

Artikel 42 betreft de tijdelijke invrijheidstelling. Deze bepaling benadrukt de faciliterende rol van het gastland bij het vervoer van tijdelijk in vrijheid gestelden voor tijdelijk verblijf naar een ander land en bij hun terugkeer naar het gastland.

Artikel 43 behelst de invrijheidstelling van een gedetineerde verdachte zonder veroordeling. Artikel 43, eerste lid, benadrukt dat tot aan de definitieve vrijlating de desbetreffende persoon onder de rechtsmacht van de Speciale Kamers blijft vallen, hetgeen betekent dat de persoon niet in Nederland mag worden vrijgelaten, ook niet in afwachting van de overbrenging naar een derde staat. Voorts wordt er gesteld dat de terugkeer van deze personen naar het land van herkomst of een ander land dat bereid is deze personen toe te laten na definitieve vrijlating de verantwoordelijkheid van de Speciale Kamers is. De Speciale Kamers dienen daartoe afspraken te maken met het ontvangende land over het vervoer daarheen (artikel 43, tweede lid). Artikel 40 is hierop van toepassing. Artikel 43, vierde lid, bepaalt dat wanneer een in dit artikel

genoemd persoon is vrijgelaten in Kosovo, de regering van Kosovo verplicht is alle noodzakelijke maatregelen te treffen ten behoeve van de waarborging van zijn of haar veiligheid en welzijn.

De artikelen 42 en 43 strekken ertoe te voorkomen dat personen die door de Speciale Kamers voorlopig of definitief in vrijheid worden gesteld, zonder Nederlandse toestemming op het grondgebied van het gastland worden vrijgelaten.

Artikel 44 betreft de tenuitvoerlegging van door de Speciale Kamers opgelegde vrijheidsstraffen. Eén van de door Nederland gestelde voorwaarden voor het vestigen van de «Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution» in Nederland is dat de detentie van veroordeelden buiten Nederland zal moeten plaatsvinden. In artikel 50 van de Kosovaarse Instellingswet wordt bepaald dat de tenuitvoerlegging van straffen plaatsvindt in landen die aan de president van de Speciale Kamers hebben aangegeven hiertoe bereid te zijn. In artikel 44 van het Zetelverdrag wordt dit herhaald en wordt tevens benadrukt dat Nederland geen verplichtingen heeft om de detentie van veroordeelden te faciliteren.

Artikel 45 legt een extra en uitdrukkelijke beperking vast in de uitoefening van rechtsmacht door het gastland. Deze bepaling geeft expliciet aan dat voor Nederland in het geval van concurrerende internationale verplichtingen de facilitering van de Speciale Kamers voorrang zal hebben.

#### *Deel VI*

Deel VI van het Zetelverdrag omvat uitsluitend artikel 47. Dit artikel stelt dat de kosten die verbonden zijn aan de aanwezigheid en het functioneren van de «Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution», alsmede de kosten die door de gaststaat worden gemaakt als gevolg van de aanwezigheid van de «Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution» in Nederland, door deze instelling zelf worden gedragen. Omdat de «Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution», in overeenstemming met het besluit van het Politiek en Veiligheidscomité (PSC) van de EU van 4 december 2015, voor de duur van zijn bestaan zal worden gefinancierd door de EU, betekent deze bepaling dat de EU deze kosten dient te dragen.

#### *Deel VII*

Deel VII van het Zetelverdrag (artikelen 48 tot en met 54) bevat hoofdzakelijk standaardslotbepalingen. Artikel 46 biedt de «Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution» en Nederland de mogelijkheid aanvullende overeenkomsten en afspraken te maken. Met betrekking tot artikel 30 (opheffing immuniteit) hebben Nederland en de «Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution» een Memorandum van Overeenstemming opgesteld teneinde de praktische implementatie van dit artikel te verduidelijken. Ofschoon het Memorandum van Overeenstemming geen integrerend onderdeel uitmaakt van het Zetelverdrag, is het daar door middel van onderhavig artikel wel direct aan gekoppeld.

Artikel 53 bepaalt dat het interim-verdrag buiten werking zal treden op het moment van inwerkingtreding van het Zetelverdrag.

Artikel 54, eerste lid, bepaalt dat het Zetelverdrag een looptijd heeft van één jaar, waarna het automatisch zal worden verlengd met telkens één jaar, tenzij de noodzakelijk financiering waarnaar wordt verwezen in artikel 47 niet gerealiseerd wordt. Dit betreft de financiering van de «Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution» door de EU. Dit betekent dat

indien de EU de noodzakelijke financiering voor de «Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution» voor het aankomende budgettaire jaar niet kan verwezenlijken, het Koninkrijk der Nederlanden gerechtigd is het Zetelverdrag eenzijdig op te zeggen. Hoewel het Zetelverdrag aanvankelijk voor een jaar wordt gesloten, valt het niet onder de uitzondering van 7, onderdeel c, Rgbv. Het verdrag vergt uitvoeringswetgeving en wordt dan ook tegelijk met die wetgeving aan het parlement voorgelegd. Omdat het verdrag aan het parlement wordt voorgelegd en het eenjarige karakter en de eenjarige verlengingen alleen als borg voor de EU-financiering in het verdrag zijn opgenomen, wordt het parlement verzocht in te stemmen met artikel 2 van de goedkeuringswet, dat de regering machtigt het verdrag automatisch te verlengen. Verlengingen behoeven op grond van artikel 7, onderdeel e, van de Rgbv niet de goedkeuring van de Staten-Generaal; in dit geval wordt gevraagd om machtiging tot automatische verlenging, met voorbijgaan aan de voorhangprocedure van artikel 9, tweede lid, Rgbv, die als voorwaarde wordt gesteld in artikel 7, onderdeel e, Rgbv.

Artikel 54, tweede lid, geeft aan dat de vestiging en de werkzaamheden van de «Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution» van tijdelijke aard zijn. Het Zetelverdrag zal buiten werking treden wanneer de zetel van de «Kosovo Relocated Specialist Judicial Institution» in de gaststaat wordt beëindigd of wanneer de Europese Raad een besluit neemt dat de werkzaamheden ervan zijn voltooid.

### **3. Koninkrijkspositie**

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, zal het Zetelverdrag alleen voor Europees Nederland gelden.

### **4. Gebruik procedure artikel 12 Wet raadgevend referendum**

In artikel 3 van het wetsvoorstel wordt voor de inwerkingtreding van de wet gebruik gemaakt van de spoedprocedure van artikel 12 van de Wet raadgevend referendum (hierna: Wrr). Hiermee treedt de goedkeuringswet in werking direct na bekrachtiging en plaatsing in het Staatsblad. Daarmee wordt afgeweken van de hoofdregel dat het tijdstip van inwerkingtreding van een wet waarover een referendum kan worden gehouden (waarvan in dit geval sprake is), niet eerder wordt gesteld dan acht weken na de mededeling in de Staatscourant dat een wet is bekrachtigd en dat hierover een referendum kan worden georganiseerd.

De reden om gebruik te maken van artikel 12 Wrr is dat het onderzoek naar de gepleegde misdrijven reeds geruime tijd loopt en de Speciale Aanklager meermalen de wenselijkheid van het spoedig uitvaardigen van aanklachten heeft benadrukt. In die situatie is toepassing van artikel 12 Wrr noodzakelijk, omdat (langdurig) uitstel van het starten van de zaken op grond van processtrategische redenen en ook om financiële redenen onwenselijk is. Het is echter nog niet zeker dat de Speciale Aanklager de voorbereidingen voor het uitvaardigen van aanklachten volledig zal hebben afgerond op het tijdstip dat de goedkeuringswet in werking is getreden. Zo mogelijk zal worden gewacht met het versturen van de voor inwerkingtreding van het Zetelverdrag benodigde kennisgeving (zie art. 53, eerste lid) aan Kosovo, tot de termijn van de Wrr is verstreken.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
A.G. Koenders

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
G.A. van der Steur