

Benschop

Voorzitter. Wellicht heeft het woordje "klaar" voor enige verwarring gezorgd. De minister gaf net al heel precies aan dat wij daarmee bedoelen dat de Unie op basis van de ratificatie van het Verdrag van Nice eind 2002 in staat zal moeten zijn om besluiten te nemen over de toetreding van de kandidaat-lidstaten mits ook aan de andere voorwaarden is voldaan. Zijn die kandidaat-lidstaten daarvoor klaar, zijn de onderhandelingen afgelopen, enz. Het woordje "klaar" suggereert natuurlijk dat Europa klaar is en er niets meer te wensen over zou blijven en dat er ook geen reden meer zou zijn voor een vervolg die mogelijk ook wel in relatie tot de uitbreiding staat, maar dan wel met een ambitieniveau dat hoger is dan alleen de vraag of wij de minimumdrempel hebben bereikt op basis waarvan wij met voldoende vertrouwen uitbreidingsbeslissingen kunnen nemen. Daar zit volgens mij wel een marge in. Maar wij willen wel heel precies zijn over het feit dat op basis van Nice volgend jaar uitbreidingsbesluiten mogelijk zijn, ook in de gedachte omvang, al weten wij nu nog niet precies of dat ook gerealiseerd kan worden, zonder daarmee de verkeerde suggestie te wekken over de bedoeling, inzet en noodzaak van het vervolg van het institutionele debat in het kader van de toekomst van de Unie, de Conventie en het volgende verdrag. Diezelfde zorgvuldigheid hebben wij natuurlijk ook betracht tegenover de kandidaat-lidstaten en wij moeten dan heel precies nagaan wat wij wel en niet hebben geconditioneerd. Dat geldt ook voor de onderwerpen die de heer Jurgens noemde. Die zijn wel van belang, maar van een verschillende orde. De kandidaat-lidstaten is opgedragen te voldoen aan de zogeheten Kopenhagen-criteria. Aan ons is de noodzaak opgelegd om de onderhandelingen af te ronden. Ook is destijds aan de Unie opgedragen om te zorgen voor een financieel kader tot en met 2006, wat is gebeurd, en om te zorgen voor een nieuw verdrag dat een aantal institutionalia regelt: het Verdrag van Nice. Meer is er niet vastgelegd, minder ook niet, maar dit is al heel veel. Dat betekent dat een aantal additionele wensen en behoeftes met betrekking tot de verdere vormgeving van de Unie en haar beleidsinhoudelijke koers, bijvoorbeeld bij de landbouw-

hervormingen en het moment ervan, in verband met de uitbreiding mogen worden gezien. Ze worden daardoor juist extra noodzakelijk, maar dit betekent niet dat we dit als nieuwe conditionaliteiten in het uitbreidingsproces kunnen en willen formuleren. Wij kunnen eind volgend jaar dus, naast de genoemde, geen nieuwe aspecten toevoegen, want anders zouden de kandidaat-lidstaten ons zeer terecht van kwader trouw kunnen beschuldigen. In het regeringsstandpunt over de landbouwhervorming, bijvoorbeeld, hebben wij al de wenselijkheid en noodzaak van een spoedig begin aangegeven, in de wetenschap dat die niet volgend jaar in een paar maanden zal zijn besloten. Wel moeten de contouren ervan worden geschetst.

De unanimititeit zal bij de toedeling van de structuurfondsen altijd blijven bestaan, omdat die plaatsvindt bij de financiële perspectieven. Artikel 161 behelst slechts het reglement voor de besteding en gaat niet over hoogte en doelstellingen; die staan in de financiële perspectieven. Artikel 161 gaat dus over de voorwaarden waaronder het geld wordt uitgegeven, waar de "sunset clause" zit, hoe de verantwoording wordt afgelegd.

De heer **Van der Linden** (CDA): Kunt u zich voorstellen dat men, als dit niet voldoet aan de politieke wensen van enkele lidstaten in het zuiden van Europa, geen vooruitgang kan boeken en het op die manier dus toch is gekoppeld?

Staatssecretaris **Benschop**: In dat geval schiet men zich in het eigen been. Als de ontvangers niet tevreden zijn, dan is niet besluiten over het reglement niet in hun voordeel.

De heer **Van der Linden** (CDA): Dat is juist, maar dan schiet Europa zich in het eigen been, want dan kan niemand vooruit, ook de structuurfondsen voor Centraal- en Oost-Europa niet.

Staatssecretaris **Benschop**: Uiteraard, maar een en ander volgt de financiële perspectieven, dat is in het verleden wel gebleken. Daar zit de grote vraag over de hoeveelheid geld, de mate en richting van de solidariteit; dat wordt allemaal bij de financiële perspectieven besloten en al het andere komt erachteraan. Het

is niet essentieel voor de bestemming van het geld uit het structuurfonds.

Tot slot het antwoord op de vraag waarom de heer Blair de heer Kok niet heeft gesteund als voorzitter van de Conventie: de heer Kok was geen kandidaat.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fractie van de SP wordt conform artikel 121 van het Reglement van orde aantekening verleend, dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

De vergadering wordt van 13.22 uur tot 14.30 uur geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **de notitie inzake artikel 91, derde lid, van de Grondwet (27484, R1669, nr. 237c).**

(Zie vergadering van 11 september 2001.)

De beraadslaging wordt hervat.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Het was mijn bedoeling om mijn collega Jurgens als eerste het woord te laten voeren, want dan zou ik nog kunnen reageren op hetgeen hij te berde zou willen brengen. Ik zal mijn reactie op zijn woorden nu achter de haag mijner tanden houden en eventueel in tweede termijn iets zeggen over zijn bijdrage.

Als beginnend politicus in deeltijd is het riskant, een onderwerp voor de derde keer aan de orde te stellen. Niettemin wil ik proberen die zeer moeilijke opgave vandaag te vervullen. Die opgave betreft een problematiek die eerder op 2 juli en 11 september jongstleden aan de orde is geweest. Bij die gelegenheden hebben wij gesproken over de goedkeuringswet inzake het Statuut van het Internationaal Strafhof. De CDA-fractie kon van harte instemmen met die goedkeuringswet, maar wij hebben toen ook enkele constitutionele opmerkingen gemaakt,

Van de Beeten

waarover toen is afgesproken dat zij later nog eens aan de orde zouden worden gesteld. Dat debat is op 11 september gestart en wordt vandaag afgerond. Ik kan in principe volstaan met een verwijzing naar hetgeen ik toentertijd heb gezegd, maar ik zal voor de goede orde proberen samen te vatten waar de vragen van mijn fractie zich op richten.

De kern van de zaak is de overdracht van wetgevende bevoegdheid aan de Vergadering van Staten, die is opgericht bij gelegenheid van het totstandkomen van het Statuut. Die wetgevende bevoegdheid strekt zich uit tot regels van strafrechtelijke aard die rechtstreeks zullen werken voor Nederlandse onderdanen. Het gaat hierbij zowel om regels van het materiele strafrecht als processuele regels voor de wijze van behandeling van dergelijke strafzaken.

De materiële regels zijn in de eerste plaats de bepalingen van het Statuut zelf. In dit Statuut is immers een aantal strafbepalingen omschreven. Voor een deel worden die overigens alleen maar aangeduid, zie het genocideverdrag. In de tweede plaats zijn dat de regels die worden aangeduid als de "Elements of crimes". In de visie van de CDA-fractie zijn de "Elements of crimes" en de bepalingen in het Statuut zelf over de strafbedreiging besluiten van de Vergadering van Staten en daarmee besluiten van een orgaan van een internationale organisatie, waarvan zowel de regering in de memorie van toelichting als de Raad van State in zijn advies heeft gezegd dat het besluiten zijn in de zin van artikel 92 van de Grondwet.

Een en ander houdt in dat een eventuele wijziging van de materiële strafbepalingen in het Statuut en de "Elements of crimes" niet langer in een ratificatieprocedure bij de Eerste en de Tweede Kamer aan de orde hoeft te komen. Ik moet de regering wel toegeven dat in het Statuut uitdrukkelijk wordt gesteld dat wijzigingen van bepalingen van het Statuut zelf ratificatie vereisen. Ik denk dat de Nederlandse Grondwet die bepaling overbodig maakt.

Hetzelfde geldt voor de processuele regels, die in ieder geval niet in het Statuut zijn neergelegd, maar uitsluitend in de "Rules of procedure and evidence". Deze regels, die een waarborg zijn voor de juiste strafrechtelijke behandeling, kunnen worden gewijzigd door middel van

een besluit van de Vergadering van Staten. Het zijn waarborgen die deels op hetzelfde niveau staan als grond- en mensenrechten. Al deze besluiten moeten wel met een twee derde meerderheid worden genomen. Op het moment dat zo'n besluit wordt genomen, is het bindend als het niet aan ratificatie onderhevig is. Ratificatie is in Nederland dan echter in het geheel niet aan de orde en bij andere staten alleen bij de bepalingen van het Statuut zelf. Dat betekent dat vanaf het moment dat het besluit is genomen en volgens het Statuut in werking is getreden er een directe werking van uitgaat naar bijvoorbeeld onderdanen van Nederland, als het gaat om een aanvulling of wijziging van de strafbepaling. Dat kan leiden tot uitbreiding van strafbepalingen.

Nu heeft de regering gezegd dat het niet zo is, ten eerste omdat de ratificatie van het Statuut nog moet plaatsvinden en ten tweede omdat bij de "Elements of crimes" en de regels van het procesreglement geen sprake is van iets nieuws, maar van iets dat zich uitsluitend beweegt binnen het raam van het Statuut. Met andere woorden, in de "Elements of crimes" en het procesreglement mag niets afwijken van het Statuut zelf.

Dat klinkt op zichzelf logisch, maar op 2 juli heb ik aan de hand van de tekst van artikel 9 van het Statuut al duidelijk gemaakt dat dit in ieder geval niet in overeenstemming is met de tekst van die bepaling. Daarin staat de uitdrukkelijke opdracht aan het Hof om bij de toepassing van zijn bevoegdheden gebruik te maken van de "Elements of crimes". "Shall apply" staat er uitdrukkelijk in artikel 9. Vervolgens wijs ik erop dat kennelijk ook in de visie van derden er sprake is van "Elements of crimes" die wel degelijk delictsoomschrijvingen inhouden. Zij doen meer dan nader uitwerken wat in het Statuut zelf staat. Mevrouw Verrijn Stuart, toch langzamerhand geen kleine autoriteit meer op dit terrein, heeft afgelopen zaterdag in een artikel in Trouw nog eens uiteengezet dat de "Elements of crimes" wel degelijk delictsoomschrijvingen bevatten. Het verdrag zelf bevat heel weinig concrete omschrijvingen van het begrip genocide, maar de "Elements of crimes" zullen de handleiding zijn voor de strafoplegging door het Strafhof.

Zij heeft in dat artikel ook gewezen op het standpunt van de Verenigde Staten, ook niet bepaald een onbelangrijke partij in dit debat. Bij het ondertekenen van het verdrag op 31 december 2000 heeft president Clinton nadrukkelijk verwezen naar de rol die de Verenigde Staten na de totstandkoming van het Statuut hebben gespeeld, bij de invulling van met name de "Elements of crimes". Hij heeft zich erop beroepen dat dit zo belangrijk was omdat de positie van Amerikaanse onderdanen er zo door werd versterkt. Ambassadeur Scheffer, die namens de Verenigde Staten aan de onderhandelingen heeft deelgenomen, heeft in oktober 1998 tegenover de senaat een verklaring afgelegd waarin hij heel uitdrukkelijk zei dat de Verenigde Staten moesten blijven onderhandelen over onder andere de "Elements of crimes", omdat op die manier verdere waarborgen voor Amerikaanse onderdanen konden worden geschapen. Kortom, uit de bijdrage van de Verenigde Staten en de analyse van mevrouw Verrijn Stuart kan niet anders worden geconcludeerd dan dat, zoals ook door de fractie van het CDA is betoogd, de "Elements of crimes" echt delictsoomschrijvingen bevatten. Omdat dit nu in het Statuut is neergelegd, zijn dat strafbepalingen die rechtstreeks werken voor Nederlandse onderdanen. Als Nederland de betrokkenen niet zelf wil of kan vervolgen zal uitlevering aan het Strafhof moeten plaatsvinden. Het Strafhof zal dan op basis van die strafbepalingen een uitspraak moeten doen.

Dat is een belangrijk gegeven, omdat daarmee zich het probleem stelt van de democratische legitimiteit, de vraag of er wel een parlementaire betrokkenheid is bij de totstandkoming van dergelijke strafbepalingen. Dezelfde problematiek doet zich voor bij de samenwerking op justitieel gebied in de Europese Unie, de bekende problematiek van de derde pijler. In Nederland is er een parlementaire betrokkenheid dank zij de bepalingen in de goedkeuringswet voor het verdrag van Amsterdam. Mijn fractie pleit ervoor een dergelijke bepaling alsnog op te nemen in de goedkeuringswet voor het Internationaal Strafhof, omdat daarmee in ieder geval iets gerepareerd wordt van wat zou moeten worden genoemd een democratisch tekort met betrekking tot hetgeen nu is

Van de Beeten

geregeld in het Statuut en de "Elements of crimes", alsmede in het reglement voor de procesvoering. Ik voeg daar volledigheidshalve aan toe dat mij bekend is, dat de regering bij de behandeling in de Tweede Kamer heeft toegezegd agenda's van de Vergadering van Staten tevoren aan beide Kamers toe te zenden, zodat zij op de hoogte zijn van hetgeen daar behandeld wordt. Het moge duidelijk zijn dat dit nog wat anders is dan het daadwerkelijk tot uitdrukking brengen van instemming, zoals dat voorzien is in de regelingen van de derde pijler bij het Verdrag van Amsterdam.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Ik zie nog de middag van de elfde september voor me. Terwijl wij bijeenzaten, speelde die verschrikkelijke ramp zich in New York en Washington af. Wij werden ook nog opgeschrikt door onze eigen voorzitter. Wij moesten een uur lang buiten op het Binnenhof doorbrengen omdat er op dat moment een brandalarmoefening werd gehouden. Het was dus een comble de malheur op die dag. Vandaar dat de eerste termijn van dit debat nu alweer drie maanden geleden is geweest. En eigenlijk was de discussie al begonnen met de behandeling van het verdrag inzake het Strafhof, dat deze Kamer gelukkig vlot is gepasseerd. Ik noem dit gelukkig omdat het een sprongmutatie in het internationale recht is dat dit mogelijk is geworden. Wij moeten gelet op de tegenwerking van een grote mogendheid nog afwachten of het uitgevoerd kan worden, maar ik heb wat dit betreft meer hoop dan bij sommige zaken die wij vanmorgen bespraken. Maar ik moet het hierbij ook van hoop hebben.

Omdat ik mij geheel kan aansluiten bij het betoog van de heer Van de Beeten over het Strafhof, kan ik mij nu toespitsen op het derde lid van artikel 91 van de Grondwet, waarover de notitie gaat die de minister ons, overigens op ons verzoek, gestuurd heeft. De kern van de zaak is dat door de grondwetswijzigingen van 1953 en van 1956 een merkwaardige tekst in de Grondwet terecht is gekomen die ons vroeg of laat in problemen kan brengen. Daarom heeft mijn fractie dit, bij de behandeling van het Lockerbie-verdrag, aangekaart. Die

zaak kwam opnieuw bij het Strafhof-verdrag aan de orde. In beide gevallen ging het om een verdrag dat in deze Kamer ruime, zo niet volstrekte steun zou krijgen, maar waarbij het de vraag was of daarvoor een gewone meerderheid of een twee derde meerderheid vereist zou zijn. Nu staat er in artikel 92 van de Grondwet dat er met inachtneming van het bepaalde in het derde lid van artikel 91 bij of krachtens verdrag aan volkenrechtelijke organisaties bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en wetgeving kunnen worden opgedragen. Aan het hierin neergelegde beginsel is sinds de Akte van Mannheim een hele reeks belangrijke beslissingen ontleend, zoals die over het Internationale Gerechtshof, de Volkenbond, de Verenigde Naties, de Veiligheidsraad, de Europese Gemeenschappen en het Hof voor de rechten van de mens in Straatsburg. Ze zijn overigens niet allemaal op artikel 92 gebaseerd, want dat is pas in 1953 in de Grondwet opgenomen. Daarvoor was het de geldende volkenrechtelijke en staatsrechtelijke opvatting dat dergelijke opdrachten ook zonder grondwettelijke bepaling mochten worden gegeven.

Dit is onder andere terug te vinden in het rapport van de commissie-Van Eysinga uit 1951, die de grondwetswijziging van 1953 had voorbereid. Die commissie vond die bepaling eigenlijk niet nodig, hoewel op grond van dit artikel verregaande bevoegdheden inzake wetgeving, bestuur en rechtspraak mogen worden overgedragen. Er staat niet in dat zulks een twee derde meerderheid zou behoeven, er staat alleen in een tussenzinnetje: met inachtneming, zo nodig, van het bepaalde in artikel 91, lid 3. En daarin staat: "Indien een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzaken, kunnen de Kamers die goedkeuring alleen verlenen met ten minste twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen." Nu werden wij bij het verdrag inzake het Strafhof geconfronteerd met de merkwaardige situatie dat voor het opdragen van zeer belangrijke rechtsmacht aan dat Hof geen twee derde meerderheid nodig was, omdat het onder artikel 92 valt. Wat artikel 91, lid 3, betreft: er is een consistente uitleg van de Grondwet dat het bij die afwijking van de Grondwet moet gaan om specifieke bepalingen van de

Grondwet. Welnu, de enige specifieke bepaling die de juristen van Binnenlandse en van Buitenlandse Zaken konden aantreffen, was blijkbaar dat de volksvertegenwoordigers niet immuun voor rechtsvervolging zouden zijn als zij tot genocide of tot misdaden tegen de menselijkheid zouden oproepen. Terecht, zou ik zeggen. Het is echter in strijd met de Grondwet, want wij hebben die immuniteit wel. Hetzelfde geldt voor het staatshoofd, dat onschendbaar is. Het verdrag voorzag niet in uitzonderingen voor staatshoofden en volksvertegenwoordigers. Er werd daarvoor uitdrukkelijk om toestemming met twee derde meerderheid gevraagd omdat er naar de mening van de regering en vervolgens ook van de Tweede Kamer sprake was van afwijking van de Grondwet.

In verband met het Strafhof was onze immuniteit voor wat wij hier zeggen echter een secundair punt. Mijn fractie heeft er problemen mee dat er vroeg of laat een verdrag van even grote importantie kan komen, dat geen duidelijke meerderheid in dit huis heeft of misschien wel voor de hoofdzaak een grote meerderheid in dit huis heeft, maar op een specifiek maar secundair punt een twee derde meerderheid nodig heeft, maar deze niet haalt en daardoor wordt verworpen. Dit wil mijn fractie voorkomen door met de minister van Binnenlandse Zaken in overleg te treden over de vraag of na de commissie-Van Eysinga niet nogmaals moet worden gekeken naar de combinatie van artikel 91, lid 3, en artikel 92. Ik heb in het debat op 11 september aangekondigd, een motie hierover te willen indienen om duidelijk te maken waarover het precies gaat. In deze motie wordt niet van tevoren uitgesproken hoe het moet, want het is geen eenvoudig op te lossen probleem. Hoe je het wendt of keert, je hoeft er niet als jurist voor doorgeleerd te hebben om te begrijpen dat het heel merkwaardig is dat een gewone meerderheid beslist of er al of niet bij twee derde meerderheid gestemd moet worden. Gaarne leg ik deze motie aan de Kamer voor, waarin de regering ertoe wordt uitgenodigd, dit op korte termijn te laten bekijken en, als hiertoe aanleiding is, te overwegen om dit onderwerp te betrekken bij de komende grondwetswijziging.

De **voorzitter**: Door de leden Jurgens, Van de Beeten, Platvoet, Kohnstamm, De Vries, Ruers en Bierman wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging over de uitleg van art. 91, lid 3, juncto art. 92 Grondwet (GW);

constaterend dat de tekst van art. 91, lid 3, GW geen criteria verschaft voor de vraag of "een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet, dan wel tot zodanige afwijking noodzakelijk", terwijl het van het antwoord op deze vraag afhangt of de Kamers der Staten-Generaal aan het verdrag alleen met een meerderheid van twee derde der stemmen hun goedkeuring kunnen verlenen;

overwegend dat er thans een consistente uitleg bestaat van art. 91, lid 3, waarbij een algemene opdracht van bestuurlijke, wetgevende en rechtsprekende bevoegdheden aan bovennationale organisaties krachtens art. 92 GW op zichzelf niet een afwijking betreft van de GW, terwijl strijd met specifieke grondwetsbepalingen wel kan leiden tot "afwijken van de grondwet", ook als die specifieke afwijking van ondergeschikt belang is vergeleken bij de vergaande opdracht van de bevoegdheden die het verdrag bevat (zoals recent het geval was bij het verdrag inzake het Internationaal Strafhof);

vaststellend dat over de vraag of een verdragsbepaling afwijkt van de GW, thans wordt beslist op grond van art. 6 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen 1994, welk artikel regelt dat de vraag of een verdrag een gekwalificeerde meerderheid behoeft, wordt beantwoord in een bepaling van de desbetreffende goedkeuringswet, terwijl deze bepaling bij gewone meerderheid wordt vastgesteld;

overwegend dat deze procedure tot gevolg heeft dat op voorstel van de regering een gewone meerderheid van beide Kamers vaststelt of er al dan niet sprake is van afwijking van

de Grondwet en of er dus een meerderheid van twee derde der stemmen is vereist;

van mening dat, als een gewone meerderheid kan vaststellen of er een gekwalificeerde meerderheid nodig is, er twijfel over mogelijk is of handhaving van de eis van gekwalificeerde meerderheid zinvol is, mede in relatie tot de vergaande overdracht van bevoegdheden geregeld in art. 92 GW, welke immers geen gekwalificeerde meerderheid behoeft;

verzoekt de regering, op korte termijn een kleine groep van deskundigen in de staatkunde en in het constitutionele recht een rapport te doen uitbrengen aan de regering over de vraag in hoeverre de problematiek geregeld in art. 91, lid 3, en de verwijzing naar art. 91, lid 3, in art. 92 een andere regeling behoeft, alsmede over de vraag of en, zo ja, hoe deze problematiek is geregeld in de lidstaten van de Europese Unie, en op grond daarvan, zo het advies naar de mening van de regering daartoe aanleiding geeft, een wetsvoorstel te formuleren dat mogelijk nog kan worden betrokken bij de grondwetsherziening van 2002,

en gaat over tot de orde van de dag.

Deze motie krijgt nr. 174.

□

De heer **Rosenthal** (VVD): Mijnheer de voorzitter. Tijdens het debat in eerste termijn op 11 september heb ik kort het woord gevoerd. Mijn inbreng in tweede termijn zal navenant zijn en dus korter.

De heer Van de Beeten heeft het thema van de "Elements of crimes" en de "Rules of procedure and evidence" aan de orde gesteld. Daarbij heeft hij met name verwezen naar de goedkeuringswet voor het Internationaal Strafhof. Onze fractie staat sympathiek tegenover zijn standpunt. Aan zijn woorden hoef ik weinig toe te voegen.

De fractie van de VVD onderkent de problematiek met betrekking tot artikel 92, lid 3, juncto artikel 92 Grondwet. Voor een deel is die van materiële strekking. Veelvuldig is verwezen naar de besluitvorming bij de totstandkoming van het Lockerbie-verdrag. Ook het Internationaal Strafhof is hierbij aan de

orde. Met betrekking tot de procedure is er volgens de VVD-fractie toch een probleem, althans als het gaat om de wijze waarop collega Jurgens deze zaak wil behandelen. De VVD-fractie plaatst de volgende kanttekeningen.

In de eerste plaats is er geen reden om op voorhand kritiek te hebben op het feit dat met gewone meerderheid wordt bepaald of voor goedkeuring van een verdrag een gekwalificeerde meerderheid nodig is. Dat is nu eenmaal het prerogatief van een Kamer der Staten-Generaal.

In de tweede plaats kan de Eerste Kamer een goedkeuringswet alleen aannemen of verwerpen. Dat is een feit. Dat aspect heeft hier gespeeld en speelt hier nog, ook als het gaat om zaken met een stevige materiële strekking. Dat dit kan nopen tot het maken van een afweging, is ook een feit. Zo is het geregeld. Wat kan een commissie van wijzen of een commissie van deskundigen in het constitutioneel recht of de staatkunde doen ter oplossing van de problematiek die wij bespreken? Volgens de VVD-fractie blijft het gaan om politieke afwegingen. Wat dat betreft lossen wij met het instellen van een commissie niet veel op. Het blijft een prerogatief van beide huizen van het parlement om bij gewone meerderheid te beslissen over het tweederde-vereiste. Daar zitten we aan vast en deze lijn wil de VVD-fractie ten aanzien van dit punt blijven volgen. Wij zouden ons wel kunnen voorstellen dat een onderzoek door een commissie van wijzen of een commissie van deskundigen enige klaarheid brengt in de op zichzelf ingewikkelde materie waarmee wij te maken hebben. Wij wachten de reactie van beide ministers op dit punt af.

□

De heer **De Vries** (ChristenUnie): Mijnheer de voorzitter. Het probleem waarvoor de motie-Jurgens aandacht vraagt, wordt ook door de fracties van de ChristenUnie en de SGP onderkend. Dat is ook wel gebleken uit mijn bijdrage aan de vorige fase van dit debat op 11 september. Daarom heb ik de motie ook medeondertekend. Ik heb er echter wel behoefte aan om een interpretatieve opmerking te maken bij de tekst. In de overweging die begint met de woorden "van mening", wordt gesteld dat twijfel mogelijk is

De Vries

aan de zin van de eis van een gekwalificeerde meerderheid. Daar is logisch gezien geen speld tussen te krijgen. Alleen al het feit dat die twijfel bij de heer Jurgens bestaat, is het bewijs dat er twijfel mogelijk is. Hieruit mag echter niet voortvloeien dat in de toekomst een afwijking van de Grondwet geen enkele rol meer speelt bij het afsluiten en goedkeuren van verdragen. Een dergelijke oplossing staan wij niet voor. Ik wil de minister dan ook vragen om deze kanttekening bij de motie het liefst als de zijne, maar anders als die van SGP en ChristenUnie door te geven aan de deskundigen.

Ik maak nog even van de gelegenheid gebruik om een vraag te herhalen die de minister de vorige keer niet heeft beantwoord. Dat was de vraag of de minister ook van mening is dat het wenselijk is om de Grondwet achteraf aan te passen aan en in overeenstemming te brengen met daarvan afwijkende verdragen om te voorkomen dat de Grondwet geen juist beeld meer geeft van de werkelijke rechtsorde. Wat betreft het betoog van de heer Van de Beeten sluit ik mij aan bij de heer Rosenthal.

□

Minister **Van Aartsen**: Mijnheer de voorzitter. Met uw instemming wil ik eerst ingaan op de meer specifieke vraag, waarna mijn collega van BZK zal ingaan op de vragen die op zijn terrein liggen. Ik denk dat het goed is om terug te komen op de debatten die hier in juli hebben plaatsgevonden over het Internationaal Strafhof. Daarna is hier op 11 september nog over gesproken, toen de notitie van collega De Vries waarover zojuist ook enkele algemene opmerkingen zijn gemaakt, werd behandeld. In het debat dat op 11 september over het Strafhof is gevoerd, bleek dat de heer Van de Beeten en de heer Jurgens hier nog zorgen over hebben. De heer Rosenthal en de heer De Vries hebben zich vandaag aan hun zijde geschaard. De heer Van de Beeten heeft gesteld dat wij met de aanvaarding van de goedkeuringswet een belangrijk stuk wetgevende bevoegdheid hebben opgedragen aan de Vergadering van Staten. Zoals al aangegeven in de notitie over artikel 91, derde lid, van de Grondwet en zoals collega De Vries overigens al op 11 september naar voren heeft gebracht, is dat niet juist. De Vergadering van Staten

heeft geen wetgevende bevoegdheid verkregen ten aanzien van de hier aan de orde zijnde onderwerpen. Ik denk dat het goed is dat ik dit nog eens toelicht naar aanleiding van de door de heer Van de Beeten gemaakte opmerkingen.

Het gaat hier in eerste instantie om besluiten die elementen van misdrijven betreffen. Over de status daarvan kan geen enkele twijfel bestaan. Zij zijn niet bindend en dienen uitsluitend om het Hof te assisteren bij de interpretatie en de toepassing van de bepalingen van het Statuut waarin de misdrijven zijn omschreven waarover het Hof de rechtsmacht heeft. Tijdens het debat over het Internationaal Strafhof was er ook al verwarring omdat regering en parlement uitgingen van respectievelijk de Engelse en de Nederlandse tekst. In de Engelse tekst staat niet "shall apply", maar "shall assist". In de Nederlandse tekst van artikel 9 staat dan ook "elementen van misdrijven helpen het Hof bij de interpretatie en toepassing van de artikelen 6, 7 en 8". Bovendien is expliciet bepaald dat de elementen van misdrijven in overeenstemming met het Statuut dienen te zijn, namelijk in het derde lid van artikel 9 van het Statuut.

De andere categorie besluiten, de processuele kant, betreft het reglement van proces en bewijsvoering. Dat reglement is bindend, want anders zou het Hof niet kunnen functioneren. Ook hier geldt dat de bepalingen van het Statuut van een hogere orde zijn dan die van het reglement. Ik verwijs daarvoor naar de leden 4 en 5 van artikel 51 van het Statuut. Het reglement is op dit punt slechts aanvullend.

Er is een relatie gelegd met het instemmingsrecht zoals dat is bedongen ten aanzien van het Verdrag van Maastricht. Dat recht is bedongen omdat de bevoegdheden onder de derde pijler die aan de Raad van de Unie waren gegeven zeer algemeen waren. De Kamer kent die teksten. Zij zijn dermate algemeen dat er wel degelijk sprake was van het invullen van bindend recht. De consequenties van deze bepaling van de derde pijler van het verdrag waren dus ook heel moeilijk te overzien.

Dit ligt geheel anders bij het Statuut voor het Internationaal Strafhof, waarin zeer gedetailleerd de procedures worden geregeld. Het reglement bevat alleen een nadere

praktische uitwerking daarvan. In het Statuut ligt de gedetailleerde basis. Een en ander is vastgelegd in de leden 3, 4 en 5 van de artikelen 9 en 51. Van aparte wetgeving is in het geval van het reglement dan ook geen sprake. Onze conclusie is daarom dat de Vergadering van Staten geen wetgevende bevoegdheid heeft verkregen ten aanzien van de hier aan de orde zijnde onderwerpen, namelijk elementen van misdrijven en het reglement van proces en bewijsvoering. Deze besluiten dienen uitsluitend voor het functioneren van het Strafhof binnen de grenzen van het Statuut. Ik wijs nogmaals op de leden 3, 4 en 5 van artikel 9 en van artikel 51. Er was en is dus geen reden voor instemmingsrecht van de Staten-Generaal.

De heer Van de Beeten baseert zich mede op een artikel in het dagblad Trouw van afgelopen zaterdag, geschreven door iemand die haar zaken inderdaad kent. Dat laatste geef ik de heer Van de Beeten meteen toe. Mevrouw Verrijn Stuart stelt in dat artikel dat de "Elements of crimes" delictomschrijvingen zouden bevatten die het Hof moet toepassen. Dat is onjuist, want de delicten staan in het Statuut omschreven in artikel 9. Ik wijs er nogmaals op dat daar niet staat "shall apply", maar "shall assist". Dit artikel geeft expliciet aan dat de "Elements of crimes" slechts een hulpmiddel voor het Hof zijn. De heer Van de Beeten gaat ervan uit dat het procesreglement het gehele procesrecht van het Hof zou bevatten. Ook dat is een niet geheel juiste voorstelling van zaken, want de procedure staat beschreven in de delen 5 tot en met 8 van het Statuut. Uit mijn hoofd meen ik dat het hier gaat om rond de 30 artikelen waarin het gehele procesrecht wordt neergelegd. Ook hier is slechts sprake van een zekere uitwerking en detaillering, maar niet van de fundamente van het procesrecht. Nogmaals, dan nog is er artikel 51, de leden 4 en 5.

De heer **Jurgens** (PvdA): Toegepast op ons nationale rechtstelsel zou dit betekenen dat, zolang er maar een aantal regels in het Wetboek van Strafvordering zijn opgenomen, de rest van de strafvordering geregeld kan worden bij algemene maatregel van bestuur, terwijl onze Grondwet juist eist dat strafvordering en strafrecht bij wet geregeld worden.

Van Aartsen

Minister **Van Aartsen**: Dat is in wezen het geval. Ik verwees naar artikel 51, lid 5, waarin staat: in geval het Statuut en het reglement van proces en bewijsvoering met elkaar in strijd zijn, gaat het Statuut voor. Het Statuut kent zo ongeveer 30 artikelen waarin het procesrecht is vastgelegd. Dat zweeft niet ergens, maar dat heeft handen en voeten.

Ik wil nog in herinnering brengen wat mijn collega van Binnenlandse Zaken op 11 september heeft gezegd, namelijk dat de Tweede Kamer de regering op grond van artikel 5 van de goedkeuringswet – dat via amendering door de Tweede Kamer in het wetsvoorstel is gekomen – verzocht heeft de agenda van de bijeenkomsten van de vergadering van staten vooraf aan beide Kamers der Staten-Generaal te sturen en ook de daarbij behorende stukken. Daaronder vallen uiteraard ook de eventuele voorstellen voor de besluiten van de vergadering over de elementen van misdrijven en het reglement. De Kamers zullen derhalve zeer nauwkeurig door de regering op de hoogte worden gehouden van de ontwikkelingen op dit terrein. Beide Kamers kunnen daar uiteraard ook met de regering over van gedachten wisselen.

□

Minister **De Vries**: Mijnheer de voorzitter. Het doet mij genoegen thans in deze tweede termijn de minister van Buitenlandse Zaken aan mijn zijde te weten. Ik heb tijdens de vorige termijn gemerkt dat ik het als een persoonlijk gemis ervoer dat hij daar niet bij was, omdat er veel vragen gesteld zijn die hij al eerder beantwoord had en het voor de Kamer nuttig zou zijn geweest als hij diezelfde antwoorden nog eens herhaalde. Vandaag heeft hij echter zijn uiteenzetting op die punten kunnen geven. De heer Jurgens herinnerde eraan dat wij op een omineuze dag met elkaar gesproken hebben. Ik zal die dag niet meer vergeten, maar ook niet het feit dat wij hier over artikel 91, lid 3, van de Grondwet stonden te spreken, terwijl de wereld getroffen werd door een onvoorstelbare daad van terreur.

De heer Van de Beeten heeft zich vooral gericht tot collega Van Aartsen en de heer Jurgens vooral tot mij. Ook de heer Rosenthal had nog een enkele opmerking in mijn richting evenals de heer De Vries. Ik

ga daar kort op in, omdat ik meen dat het probleem zo langzamerhand voldoende is verkend. De heer Jurgens zegt dat een gewone meerderheid in de Kamer een moeilijke afweging moet maken over de vraag of wellicht een tweederde meerderheid noodzakelijk is voor goedkeuring van een verdrag dat specifiek afwijkingen van de Grondwet tot stand brengt. Hij heeft gelijk, dat zijn moeilijke afwegingen, maar wij maken natuurlijk wel meer moeilijke afwegingen. Als wij een wet aannemen die in strijd is met de Grondwet, doen wij dat ook met een eenvoudige meerderheid. Ook dat is een moeilijke afweging. Op zichzelf is dat dus niet bijzonder.

Oud legt de vinger op een eventuele zwakte in de harten en het verstand van de volksvertegenwoordigers, omdat zij wat zij met in hun hart niet wenselijk achten, met het verstand wel eens zouden kunnen tegenhouden, door op een bepaalde manier van deze bepaling gebruik te maken. Dat kan naar twee kanten. Het past de regering niet om aan de gewetensvolle afweging van Kamerleden met betrekking tot de Grondwet, bij voorbaat te twijfelen.

Het probleem doet zich overigens niet zo vaak voor. In een aantal gevallen, die vorige keer uitvoerig zijn besproken, is er discussie ontstaan. Het is ook niet zo slecht om af en toe over een moeilijke afweging te praten. Ik weet niet of de heer Jurgens dit wil verbreden, maar ik deel niet de opvatting dat geprobeerd moet worden, alle problemen te voorkomen. Sommige problemen moet je gewoon onder ogen zien en gezamenlijk tot een oplossing brengen. Het kan geen kwaad dat een Kamer zich nog eens uitvoerig beraadt over de vraag of er bij een afwijking van de Grondwet, zoals opgenomen in het aan de orde zijnde verdrag, een tweederde meerderheid vereist is. Die afweging kan al dan niet bevredigend uitvallen, maar op zich is het niet erg dat men zich daarover buigt. Het is van grote betekenis dat wij ons juist op dat punt rekeningschap geven.

De tekst van artikel 92, waarin staat "met inachtneming, zo nodig, van artikel 91, lid 3", is natuurlijk intrigerend. Je wil dan weten wanneer dat het geval is. De heer Jurgens legt in zijn motie uit dat wij dat wel zo ongeveer weten, namelijk dat het daarbij zou moeten gaan om specifieke afwijkingen van de

Grondwet. De heer Jurgens zet in zijn motie het probleem uiteen. Ik heb al opgemerkt dat oordeelsvorming over dit punt lastig kan zijn, maar dat dit op zichzelf niet erg is. Een andere passage in de motie luidt "vaststellend, dat over de vraag of een verdragsbepaling afwijkt van de Grondwet thans wordt beslist op grond van artikel 6 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen 1994, welk artikel regelt dat de vraag of een verdrag een gekwalificeerde meerderheid behoeft". Als de regering van mening is dat dit niet nodig is, is het in de eerste plaats aan de Tweede Kamer om na te gaan of zij het daarmee eens is. Zij kan een amendement indienen. Als de Tweede Kamer van mening is dat de regering gelijk heeft, maar de Eerste Kamer is die mening niet toegegaan, kan de Eerste Kamer kenbaar maken dat zij meent dat onder die omstandigheden niet met een gewone meerderheid tot goedkeuring mag worden overgegaan. Wij hebben vorige keer al vastgesteld dat dit er onherroepelijk toe leidt dat de goedkeuringswet moet worden verworpen. Ik begrijp wel dat het ook een omineuze afweging is om na te gaan of dat wel handig of praktisch is, maar desondanks, het gaat niet om niets. Het gaat om veranderingen in hetgeen in de Grondwet is bepaald. Die afweging moet plaatsvinden. Ik geloof overigens dat wij met de adviseurs die zich in het wetgevingsproces werven, zoals de Raad van State, over het algemeen wel zijn toegerust om die vraag te beantwoorden. Er is altijd twijfel mogelijk, daar twijfel ik niet aan. Ik weet niet of wij deze kunnen wegnemen door een kleine groep deskundigen hierop te laten studeren, misschien wel. In een vergadering van een Kamer waar de heer De Boer prominent aanwezig is, wil ik een uitnodiging om externe deskundigen in te schakelen niet van mij afhouden.

Naar aanleiding van een andere motie van de heer Jurgens is er een traject om een aantal rechtsgeleerden te laten studeren op de grondwettelijke problematiek inzake Europa. Ik stel de heer Jurgens voor om hen te vragen ook deze vraag onder ogen te zien. Dan moeten wij afwachten wat zij ons voorleggen en dat wellicht bespreken, als het daartoe aanleiding geeft. Ik zeg dat niet omdat ik denk dat er veel

De Vries

uitkomt, daarover zal ik geen misverstand laten bestaan. Evenals de heer Jurgens heb ik vele uren besteed aan de bestudering van deze artikelen en de geschiedenis daarvan, tot en met de commissie-Van Eysinga. Ik heb er buitengewoon veel tijd aan besteed. Mijn opvatting is dat deze studie wel eens niet veel zou kunnen opleveren waarmee wij iets kunnen doen bij een grondwets-herziening.

Ik heb gewezen op het enige positieve aspect van dit artikel, namelijk dat moet worden afgewogen of een afwijking aan de orde is van specifieke bepalingen van de Grondwet. Dat neemt niet weg dat ik mij niet kan rekenen tot deze kleine groep van deskundigen. De heer Jurgens komt daarvoor meer in aanmerking dan ik, maar hem laten wij er natuurlijk ook buiten. Ik zal graag gevolg geven aan zijn verzoek, dat breed is ondersteund door deze Kamer, om een nadere opinie te vragen over dit onderwerp, in de hoop dat wij daarmee wat meer helderheid krijgen over hoe wij met de artikel 91, lid 3, en artikel 92 moeten omgaan.

De heer De Vries heeft een concrete vraag gesteld over de aanpassingen die wellicht in de Grondwet nodig zijn, als bij een stemming met tweederde meerderheid over een goedkeuringswet is vastgesteld dat een verdrag materieel leidt tot een wijziging van specifieke bepalingen in de Grondwet. Ik aarzel om hierop categorisch positief te antwoorden. Wij moeten ons met enige regelmaat zetten aan aanpassingen van de Grondwet, die in elke kabinetsperiode wel aan de orde komen. Ik denk dat de afweging dan in concreto gemaakt moet worden. Het kan niet zo zijn dat teksten van de Grondwet aanleiding geven tot misverstand bij de lezer over de situatie waarin hij zich in concreto bevindt, maar dat is lang niet bij elke bepaling van de Grondwet het geval.

Ik noteer dit punt en zal het in mijn overwegingen betrekken, maar naar mijn mening is het prematuur om een categorische belofte te doen. Als zoiets ooit aan de orde komt, wat niet al te vaak het geval is, moeten wij bezien of dat aanleiding moet zijn om naar de tekst van de Grondwet te kijken, opdat er geen misverstand wordt gewekt over datgene wat materieel rechtens is.

De heer **De Vries** (ChristenUnie): Dit is aan de orde na de goedkeuring van het verdrag inzake het Strafhof.

Minister **De Vries**: Ik aarzel om hier concreet op in te gaan. Dat zullen wij nader overwegen. Ik zal hierover spreken met mijn collega van Buitenlandse Zaken. Als wij tot de conclusie komen dat er na acceptatie van het verdrag misverstanden kunnen worden gewekt door de tekst van de Grondwet, waarbij wij ook even kijken bij wie dat het geval is, zullen wij ons beraden of dat moet leiden tot aanpassing van de Grondwet.

De heer Rosenthal heeft uiteengezet dat hij zich in het algemeen wel kan vinden in de gedachtewisseling in de Kamer. Ik neem aan dat hij er geen bezwaar tegen heeft dat wij een aantal rechtsgeleerden nog eens naar deze problematiek te laten kijken om onze kennis op dit punt wellicht nog wat te vermeerderen.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. De minister van Buitenlandse Zaken zei dat hij verheugd was over de aanwezigheid van zijn collega van Buitenlandse Zaken opdat deze dezelfde antwoorden die hij op 2 juli had gegeven vandaag zou kunnen herhalen. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat het de juiste antwoorden zijn. Ik ben in ieder geval niet overtuigd door de antwoorden. De minister van Buitenlandse Zaken heeft terecht gezegd dat in het Statuut staat dat de "Elements of crimes" het Hof helpen bij de interpretatie en toepassing van bepaalde artikelen. Er staat immers niet "shall apply" maar "shall assist". Het woordje "toepassing" is in dit verband echter wel een belangrijke toevoeging, omdat daarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat het niet alleen maar een hulpmiddel is bij de uitleg van de bepalingen van het Statuut. De minister heeft ook gezegd dat de "Elements of crimes" niet in strijd mogen zijn met het Statuut. Dat ben ik met hem eens, maar veel strafbepalingen – bijvoorbeeld die ten aanzien van genocide – zijn even ruim omschreven als de doelstellingen op het terrein van het justitiële beleid in het kader van het Verdrag van Amsterdam. Die bepalingen zijn heel ruim omschreven. De problematiek met betrekking tot de genocide

zal ook deze minister bekend zijn. Een van de belangrijkste vragen die bij het Joegoslavië-tribunaal speelden, was of het mogelijk is om op basis van het relatief vage genocideverdrag te komen tot een concrete invulling. Wij kunnen vaststellen dat de VS zich bij de onderhandelingen over de "Elements of crimes" uitermate hebben ingespannen om de positie van onderdanen van de VS te beschermen. Op de terreinen waar het Statuut vage omschrijvingen van strafbare feiten hanteert, leidt het aanvullende karakter ertoe dat de "Elements of crimes" een delicts-omschrijving inhouden. Dat vloeit logisch voort uit het gegeven dat in een paar artikelen in het Statuut heel vage omschrijvingen staan. In het vorige debat heb ik erop gewezen dat naarmate de verdragen waaraan gerefereerd wordt in het Statuut jonger zijn, de omschrijvingen vager zijn. Het oorlogsrecht, dat zijn grondslag vindt in de conventies van Den Haag eind 19de eeuw, is veel specifieker. De "Elements of crimes" gaan dan ook veel minder ver in de invulling daarvan. Betreffende het jongere genocideverdrag kan een zeer uitvoerige omschrijving worden aangetroffen. Dat geldt ook voor artikel 70 van het procesreglement waarin een zeer uitvoerige regeling met betrekking tot het bewijsrecht is opgenomen. De minister zegt zelf ook dat de "Elements of crimes" een aanvullend karakter dragen ten opzichte van het Statuut. Vastgesteld moet worden dat het Statuut zelf met betrekking tot de procesregels weliswaar veel tekst omvat, maar kennelijk niet genoeg om vervolgens 80 pagina's tekst voor de "Rules of procedure and evidence" noodzakelijk te maken. Men kan dus moeilijk zeggen dat het Statuut uitputtend is in de zin van het Wetboek van Strafvordering. Een deel van dat wetboek komen wij gewoon tegen in de "Rules of procedure and evidence".

Dit alles brengt mij tot de conclusie dat het standpunt van de regering op z'n minst twijfelachtig te noemen is en dat wij hier wel degelijk te maken hebben met een overdracht van belangrijke wetgevende bevoegdheden. Ik voeg hieraan toe dat de regering mijn standpunt met betrekking tot de rechtstreekse werking kennelijk onderschrijft, want ik heb geen van beide bewindslieden horen zeggen

Van de Beeten

dat dat onjuist is. Ook dat is een niet onbelangrijk element in mijn redenering. Het lijkt mij dat het gewenst is dat de Kamer hierover een uitspraak doet en daarom dien ik de volgende motie in.

Motie

De **voorzitter**: Door de leden Van de Beeten, Jurgens, Witteveen, Pastoor en Woldring wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

overwegende dat blijkens artikel 121 van het Statuut van het Internationaal Strafhof wijzigingen van het Statuut kunnen worden besloten door de Vergadering van Staten met een twee derde meerderheid;

overwegende dat dergelijke wijzigingen van het Statuut in werking treden na ratificatie door ten minste zeven achtste van het totaal aantal Staten dat partij is bij het Statuut;

overwegende dat wijzigingen van de essentiële artikelen 5, 6, 7 en 8, alleen in werking treden voor die Staten die wijzigingen daarvan ook hebben geratificeerd;

overwegende dat op grond van artikel 92 van de Grondwet de ratificatie door Nederland in de vorm van een goedkeuringswet niet nodig is, ook niet ten aanzien van de artikelen 5, 6, 7 en 8 van het Statuut van het Internationaal Strafhof;

overwegende dat blijkens artikel 9 van het Statuut van het Internationaal Strafhof Elements of Crimes worden vastgesteld en kunnen worden gewijzigd bij een besluit van een meerderheid van twee derde van de vergadering van Staten en ten aanzien van een dergelijk besluit geen ratificatie vereist is;

overwegende dat blijkens artikel 51 van het Statuut van het Internationaal Strafhof hetzelfde geldt voor de vaststelling en wijziging van de Rules of Procedure and Evidence;

constaterend dat aldus Nederland gebonden kan worden aan bepalingen in het Statuut, in de Element of Crimes en de Rules of Procedure and

Evidence, zelfs indien Nederland daar tegen stemt in de Vergadering van Staten, zonder dat voorafgaand de Staten-Generaal zich over dergelijke voor Nederlandse ingezetenen rechtstreeks werkende bepalingen heeft kunnen uitspreken;

overwegende dat in de Goedkeuringswet zoals vastgesteld door regering en Staten-Generaal op basis van wetsvoorstel 27484 (R1669) in artikel 4a uitsluitend is voorzien in kennisgeving aan beide Kamers der Staten-Generaal van een agenda van de bijeenkomst van de Vergadering van Staten als bedoeld in artikel 112 van het Statuut van het Internationaal Strafhof;

constaterende dat in artikel 112 niet gerefereerd wordt aan een wijziging van het Statuut, de Element of Crimes en de Rules of Procedure and Evidence;

van mening dat het wenselijk is om alsnog in de goedkeuringswet van het Statuut van het Internationaal Strafhof een regeling op te nemen naar analogie van artikel 3 van de Rijkswet van 24 december 1998, houdende goedkeuring van het op 2 oktober 1997 in Amsterdam totstandgekomen verdrag houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschap en sommige bijbehorende akten (Verdrag van Amsterdam);

verzoekt de regering, daartoe een voorstel voor te bereiden tot wijziging van de wet tot goedkeuring van het op 17 juli 1998 totstandgekomen Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof,

en gaat over tot de orde van de dag.

Deze motie krijgt nr. 174a.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Ten slotte nog een opmerking over de motie van de heer Jurgens die wij ondersteunen. Ik onderschrijf de opmerking van collega De Vries dat ondersteuning van deze motie niet betekent dat de CDA-fractie van mening zou zijn dat, los van artikel 91, derde lid, deze Kamer niet ook de grondwettigheid van wetsvoorstellen zou behoren te toetsen. Ook zonder een dergelijke min of meer instructienorm in de

Grondwet is die plicht er in onze ogen wel degelijk. Ook vinden wij van belang de rechtsvergelijking met de andere lidstaten van de Europese Unie, omdat onze fractie ook hecht aan een naar elkaar toe groeien van deze regelingen, ook in constitutioneel opzicht. Dat is ook een element van de motie waarvan ik hoop dat de minister dat wil meenemen in de opdracht aan de deskundigen.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Over de motie van zojuist wil ik nog het volgende opmerken: er wordt in de motie verwezen naar een wetsvoorstel, maar ik denk dat de motie moet verwijzen naar de wet zoals zij in juli is aangenomen en in het Staatsblad is vermeld. Dus op twee plaatsen in de motie, onderaan blz. 1 en in het laatste deel van het dictum, staat "wetsvoorstel". Dat zou moeten worden gewijzigd in "aangenomen wet", voorzien van het desbetreffende nummer.

De **voorzitter**: De tekst van de zojuist voorgelezen motie wordt nu vermenigvuldigd. Het lijkt mij goed dat deze wijzigingen eerst worden aangebracht en dat daarover wordt gecommuniceerd.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik interrompeerde de minister van Buitenlandse Zaken wederom, kennelijk een onhebbelijkheid van mij vandaag. Blijkbaar is hem een bepaalde uitleg voorgehouden door de juristen van zijn departement, maar die uitleg is nogal merkwaardig. Het gaat om de vraag of de inhoud van de "Elements of crimes" en de "Rules of procedure and evidence" al of niet bindende gevolgen kunnen hebben voor Nederlanders. Het zijn grondwettelijke voorrechten van Nederlandse burgers en Nederlandse ingezetenen in het algemeen om ten aanzien van de inhoud van het strafrecht en strafvordering te weten waaraan men is gebonden. In Nederland is ervoor gekozen om in de Grondwet vast te leggen dat dit bij wet moet geschieden. Dat is niet voor niets, want daardoor is duidelijk wie de inhoud van strafrecht en regels van strafvordering mag bepalen. Om een voorbeeld te noemen: de heer Milosevic, hier in Den Haag gevangen, maakt bezwaar tegen de competentie met betrekking tot de

Jurgens

ontvankelijkheid van zijn zaak bij het Joegoslavië-tribunaal en de competentie van het Strafhof. Dat soort vragen worden in belangrijke mate opgelost door "Rules of procedure and evidence". In een soortgelijk geval voor het Strafhof is het best mogelijk dat de nadere uitleg gegeven in de Vergadering van Staten aan de dertig artikelen waarnaar de minister verwijst, het Hof juist competent maakt voor de zaak van deze persoon. Voor hem is de inhoud van die bepaling dan van wezenlijk belang. Het is dus niet voldoende om te zeggen dat die nadere bepalingen ook nog onderworpen zijn aan het Statuut, zoals de minister zegt. Er moet natuurlijk overeenstemming zijn met het Statuut, maar dat is hetzelfde als wanneer wij zeggen dat onze strafrechtpleging in overeenstemming met onze Grondwet moet zijn. Zoiets lost een dergelijk probleem niet op. Feitelijk schept de Vergadering van Staten bij het invullen van de "Elements of crimes" en de "Rules of procedure and evidence" nieuw strafrecht, casu quo nieuwe strafvordering. Daarom heeft de heer Van de Beeten die motie ingeleverd en heb ik haar ondertekend. Ik denk dat de Tweede Kamer dit over het hoofd heeft gezien, dan wel door het retorisch talent van de minister is overtuigd. Maar in ieder geval heeft de minister de heer Van de Beeten en mij niet overtuigd. Door de Vergadering van Staten vindt namelijk wel degelijk wetgeving plaats die voor burgers bindend is, omdat dezen de gevolgen hiervan kunnen ondervinden.

Mijn tweede opmerking betreft artikel 91, lid 3, en artikel 92. De houding van de minister van Binnenlandse Zaken is consistent, ook in de zin dat hij de twee zaken in de motie niet uiteenhaalt. Vrij uitvoerig gaat hij in op het gegeven dat de gewone meerderheid van de Kamer heel belangrijke beslissingen moet nemen, onder andere over de vraag of een bepaald wetsvoorstel in strijd is met de Grondwet. Dat is waar, en daarmee doet zich het koddige voor – ik noem het "koddig", want als ik dit aan een ander uitleg, dan begrijpt hij dit niet – dat een gewone meerderheid mag vaststellen of wijzelf eigenlijk met een tweederde meerderheid moeten beslissen. Dat is echt raar: in dezelfde vergadering geef je de bevoegdheid om te beslissen of in

een volgende ronde bij gewone meerderheid of tweederde meerderheid moet worden gestemd. Het is duidelijk dat de kans dat de gewone meerderheid in haar voordeel zal beslissen als er geen tweederde meerderheid te verwachten valt, niet geheel ondenkbeeldig is. Maar goed, dat is volgens de minister de aard van de politiek. Ik meen dat de heer Rosenthal zich daarbij aansloot.

De minister gaat echter onvoldoende in op het tussenzinnetje in artikel 92. Wij hadden al vastgesteld dat artikel 92 overbodig is, omdat ook zonder dit artikel strafrechtpraak kan worden opgedragen aan internationale organisaties. In 1953 is artikel 92 echter opgenomen in de Grondwet en in 1956 aangevuld met het rare tussenzinnetje, waar de minister wel naar verwees: zonodig in overeenstemming met artikel 91, lid 3.

Door dit tussenzinnetje worden wij met het probleem geconfronteerd dat er een twee derde meerderheid nodig is voor de aanvaarding van het verdrag inzake het Internationaal Strafhof, vanwege twee totaal ondergeschikte punten die mogelijk-kerwijs afwijken van de Grondwet. Dat is des te vreemder, omdat de grote opdracht van rechtsprekende bevoegdheid een gigantische afwijking van de Grondwet is, waartoe desondanks met een gewone meerderheid kan worden besloten.

Dit probleem is wel degelijk ook in de juridische literatuur behandeld. Ik denk dan in het bijzonder aan de artikelen uit 1984 in het Nederlands Juristenblad van de heer Tijn Kortmann uit Nijmegen en de heer Thom de Graaf, thans fractievoorzitter aan de overzijde. Onlangs heeft de heer Kortman er nog eens nadrukkelijk op gewezen in *Ars Aequi* dat het tussenzinnetje in artikel 92, dat verwijst naar artikel 91, lid 3, zonder grote problemen kan worden afgeschaft. Artikel 91, lid 3, kan, als men wil, blijven voortbestaan voor al die verdragen die geen opdracht zijn van internationale organisaties. Dat is ook een oplossing die wellicht kan worden voorgesteld in een mogelijk advies.

Ik hoor de minister graag nog eens over dit rare tussenzinnetje in artikel 92, omdat ik bang ben dat de gevolgen van dit zinnetje bepaald worden onderschat. Dat wij hiermee noch bij Lockerbie noch bij het Internationaal Strafhof een probleem

hebben gekregen, doet mij deugd, maar het zou best eens zo kunnen zijn dat die problemen zich wel voordoen bij een eventueel verdrag tot uitbreiding van de Europese Unie. Ik denk dat dit voorbeeld de minister van Buitenlandse Zaken na het debat over Nice van vanmorgen zeker zal aanspreken. Een element uit een verdrag dat de uitbreiding van de Europese Unie met een bepaald land mogelijk maakt, kan nu namelijk in strijd blijken te zijn met onze Grondwet. Op grond daarvan is dan weer een twee derde meerderheid vereist. Ik denk dat in zo'n geval vanwege een verhoudingsgewijze kleinigheid een wezenlijke zaak kan worden opgehouden en dan zal ook de minister van Buitenlandse Zaken tranen moeten vergieten.

Minister De Vries toonde zich op de hem bekende wijze genereus en zei dat hij nog wel een paar "vrinden" had die zich toch al met de Grondwet bezighielden en dat hij bereid is, deze vraag aan hen voor te leggen. Vanwege dit genereuze aanbod wil ik de voorzitter verzoeken om mijn motie niet in stemming te brengen, maar haar aan te houden, opdat ik eerst kan profiteren van dat genereuze aanbod van de minister en later kan beoordelen wat het waard is. Wij kunnen dan altijd nog bezien of wij deze motie opnieuw op onze agenda moeten plaatsen.

De **voorzitter**: De motie blijft onderdeel van de beraadslaging, maar wordt wat betreft de afronding aangehouden tot een nader moment.

□

De heer **Rosenthal** (VVD): Mijnheer de voorzitter. Er zijn alsnog twee punten aan ons voorgelegd. Het eerste punt is het door de heer Van de Beeten ingebrachte punt rond de "Elements of crimes" en de "Rules of procedure and evidence". De opmerkingen van de heer Van de Beeten wegen zwaar voor de fractie van de VVD. Wij hebben goed geluisterd naar hetgeen de minister heeft gezegd over de verhouding tussen het Statuut en het reglement. Wij zien in de "Elements of crimes" een buitengewoon wezenlijk punt. Collega Jurgens spreekt over een bindende kracht. Voor de VVD is heel belangrijk wat andere staten in de Vergadering van Staten daarmee aan willen. Alles bij elkaar is dit element zwaar genoeg om je af te vragen

Rosenthal

waarom dit in de sfeer van aanvullen, assisting to, moet worden gebracht. De fractie van de VVD heeft bepaald sympathie voor de mededelingen van de heer Van de Beeten en de motie die hij heeft voorgelegd.

Met de kwestie van artikel 91, lid 3, en artikel 92 kan ik in deze termijn heel gauw klaar zijn. De minister heeft het zoals gebruikelijk nog duidelijker gezegd dan ik het probeerde door te geven. De gewone meerderheid weegt af. Wij hebben altijd te maken met lastige afwegingen en politieke oordeelsvorming. Het is van belang dat hier nog eens te onderlijnen. Ik vond de speelse opmerking van de minister aan het einde van diens betoog, over de externe deskundigen, waarbij bijvoorbeeld ook de heer Jurgens, een punt waar in alle speelsheid toch een principieel punt was verborgen. Wij moeten hier afwegen in politieke zin. Als deskundigen, geleerden in het staatsrecht en constitutioneel recht, zich vervolgens daarover buigen, wachten ook wij dat af. Wat dat betreft, is het aanbod van de minister heel genereus. Of het ons uiteindelijk zal behoeden voor moeilijke afwegingen en politieke keuzen terzake is zeer de vraag.

□

Minister Van Aartsen: Mijnheer de voorzitter. Na goed geluisterd te hebben naar de opmerkingen van de heren Van de Beeten, Jurgens en Rosenthal spijt het mij zeer, dat de argumenten die de regering, op schrift en in een tweetal debatten, aan de Kamer heeft willen overbrengen de sprekers niet hebben overtuigd. Het zou niet verstandig zijn om die argumenten nu nog een keer uitvoerig te etaleren. Ik maak nog een tweetal opmerkingen naar aanleiding van hetgeen de heer Van de Beeten nu aanvoert, als bewijsvoering voor het niet overtuigend zijn van het antwoord van de regering.

Uiteraard beweegt de ernst van de zaak ons. Wij onderschatten de zwaarte van het thema geenszins, integendeel. Om die reden zijn wij uitvoerig ingegaan op de bezwaren die de Kamer nu bij een aantal gelegenheden op dit punt naar voren heeft gebracht. Wij zijn niet licht over die argumenten heen geschaatst.

Met betrekking tot genocide verwijst de heer Van de Beeten ons

naar artikel 6 van het Statuut. Ik wijs erop dat de delictomschrijving in het Statuut, zoals toegepast in artikel 6, niet vager of onduidelijker is dan wat in de Nederlandse uitvoeringswet voor het genocideverdrag ter strafbaarstelling is omschreven. De omschrijvingen in het Statuut zijn conform hetgeen in de Nederlandse strafwetgeving gebruikelijk is.

De heer Van de Beeten (CDA): Voorzitter. Misschien mag ik de minister erop wijzen dat het bij het genocideverdrag om twee A4'tjes gaat. De omschrijving van het verschijnsel genocide is uitermate summier. Het begrip "murder" wordt in de "Elements of crimes" met betrekking tot genocide beschreven in een uitvoerige catalogus met relevante bestanddelen. Als de minister dus stelt dat er in het Statuut naar het genocideverdrag wordt verwezen, dat de definitie daarin te vinden is en dat er in de uitvoeringsregeling ook naar het genocideverdrag wordt verwezen, dan heeft hij daarin op zichzelf volkomen gelijk, maar dit heeft te maken met de omstandigheid dat de internationale rechtsontwikkeling op dit punt eigenlijk nog geen behoorlijke delictomschrijving opgeleverd heeft, zodat die noch in het verdrag, noch in onze uitvoeringswet te vinden is. De eerste omschrijving is nu eigenlijk pas te vinden in de uitspraken van het Joegoslavië-tribunaal, en dus in de "Elements of crimes". Dat is gewoon materieel strafrecht.

Voor mij is dit ook geen partijpolitieke kwestie, het gaat om een constitutioneel probleem, om het probleem van democratische legitimatie en van de rol van dit parlement.

Minister Van Aartsen: Voorzitter. Ik gaf al even aan dat het hierbij inderdaad om de zaak zelf moet gaan. Overigens blijft ook nog steeds overeind wat er is neergelegd in het derde lid van artikel 9 van de "Elements of crimes", aangegeven in de wet. Verder is het procesreglement bindend, maar je zou er inderdaad over kunnen discussiëren of het ook voor burgers bindend is. Het is inderdaad de vraag of de parallel met Maastricht juist is, of artikel 51 bindend is. Ik denk toch van niet, omdat het procesreglement vooral de deelnemers aan het proces bindt. En of dat nu Nederlandse

ingezetenen zijn, doet er wat dit betreft niet toe.

De heer Van de Beeten (CDA): Voorzitter! Als het standpunt van de minister juist was, zou de tekst van de "Rules of procedures and evidence" in het Nederlandse Wetboek van Strafvordering moeten worden opgenomen, voorzover ze daarvan afwijken. Als hij echter van mening is dat er geen specifieke implementatie nodig is, wat ook de uitvoeringswet blijkt, kun je alleen maar constateren dat er ook in de visie van de regering sprake is van rechtstreekse binding.

Minister Van Aartsen: De elementen die omschreven zijn in de ongeveer dertig artikelen die ik aanduidde en die te maken hebben met de proceskant, zoals de rechten van de personen, de manier waarop het onderzoek moet worden geopend, de rol van de aanklager, de hele aanhoudingsprocedure, de bescherming van getuigen en van slachtoffers, de gang van zaken tijdens de terechtzitting, al die elementen zijn geregeld in het Statuut zelf.

Ik beschik nog niet over de tekst van de motie, maar afgezien van het inhoudelijke verschil van inzicht tussen regering en Kamer wijs ik erop dat het debat over het onderwerp van de motie in het ideale geval bij de behandeling van de goedkeuringswet gevoerd had moeten worden. Het is goed dat wij dit debat voeren. Het is goed om het op dit moment op scherp te zetten, zoals de Kamer doet door nu met een motie te komen.

De heer Van de Beeten (CDA): Dit vind ik echt niet gepast. Wij hebben in juli op aandrang van de regering de goedkeuring van het Statuut voor het Internationaal Strafhof met spoed behandeld, omdat zij als regering van het gastland van het Strafhof niet in de laatste wagon wilde zitten. De consequentie hiervan was dat er geen debat met de minister van Binnenlandse Zaken over de constitutionele aspecten zou plaatsvinden en dat deze aspecten later zouden terugkomen. Dit was gepland voor die omineuze elfde september. Ik heb toen gezegd dat ik het betreunde dat alleen de minister van Binnenlandse Zaken er was, te meer omdat hij zich niet competent voelde om dezelfde antwoorden te

Van Aartsen

geven als de minister van Buitenlandse Zaken hier op 2 juli had gegeven. Ik vind het niet terecht dat mij nu het verwijt wordt gemaakt dat ik nu in derde termijn, om het zo maar te zeggen, met dit voorstel kom. Het is alleen maar het gevolg van de wens van de regering om de goedkeuringswet met spoed te behandelen.

Minister **Van Aartsen**: Dat is juist. Wij hebben inderdaad aan de Tweede en de Eerste Kamer gevraagd, het wetsvoorstel en het Statuut voor het Strafhof met spoed te behandelen. Ik neem aan dat voor u tijdens het debat daarover al de overwegingen golden die u nu naar voren brengt. Als ik de motie goed beluisterd heb, vraagt u nu om aanpassing van de goedkeuringswet. Dit is een vrij zwaar middel. Ik kan mij voorstellen dat dit al aan de orde was geweest toen wij in juli met elkaar spraken over het Statuut.

De heer Jurgens zei dat het kennelijk in de Tweede Kamer anders is gelopen. Hij had hier overigens een vriendelijke opmerking bij. Dit element is niet in het geding gebracht door de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Waarop de Tweede Kamer wel heeft aangedrongen, in de motie-Van Oven, is een tijdige en volledige informatievoorziening door de regering over datgene wat in de vergadering van partijen zou geschieden. Via een amendement is dit ook in de goedkeuringswet terechtgekomen.

Uit deze opmerkingen moge het duidelijk zijn dat ik de nodige bezwaren heb tegen de inhoud van de motie.

□

Minister **De Vries**: Mijnheer de voorzitter. Graag maak ik in deze wat ik maar beschouw als een derde termijn of, als u wilt, deze tweede termijn nog enkele opmerkingen.

De heer Jurgens zegt dat het koddig is dat een gewone meerderheid mag beslissen of over iets bij twee derde meerderheid moet worden besloten. Het zou ook koddig zijn als je bij verdrag kon afwijken van specifieke bepalingen in de Grondwet met een eenvoudige meerderheid, terwijl je in dit land een twee derde meerderheid nodig hebt voor een grondwetswijziging. Hierin zit een spanning en daar komt de bepaling vandaan dat bij afwijking

van specifieke bepalingen een twee derde meerderheid nodig kan zijn.

De heer Jurgens vroeg mij om commentaar op de mogelijkheid, de woordjes "zo nodig" te schrappen. Dat zou kunnen, maar hiermee haal je dat element van materiële wijziging van specifieke grondwettelijke bepalingen, waarvoor een twee derde meerderheid vereist zou zijn, eruit. Ik weet niet of dat goed zou zijn.

De heer **Jurgens** (PvdA): Om misverstanden te voorkomen, wijs ik erop dat ik het hele tussenzinnetje in artikel 92 met de verwijzing naar artikel 91, lid 3, wil verwijderen als inconsistent met de rest van de inhoud van artikel 92.

Minister **De Vries**: Laten wij onze eigen deskundigheid even parkeren en afwachten wat de externe deskundigen adviseren. Zo nodig kunnen wij het debat daarna hernemen.

De heer Jurgens heeft zijn motie aangehouden. Ik zie dat als een teken van welwillendheid, maar ik begrijp dit niet helemaal. In de overwegingen staan namelijk veel goede punten en er worden ook veel nuttige opmerkingen met betrekking tot de materie gemaakt. De motie eindigt met de uitnodiging om een onderzoek te laten doen. Dat heb ik toegezegd. Met die toezegging hoeft de motie niet in de lucht te blijven hangen, maar als dat wel gebeurt, zal ik er niet door van mijn werk worden gehouden. Ik heb dus geen bezwaar tegen deze gang van zaken. Ik heb echter beloofd datgene te doen wat de heer Jurgens graag wil, maar wij beiden zijn er niet helemaal zeker van dat dat na bijna vijftig jaar zal leiden tot de oplossing van dit interessante probleem.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Over de motie-Van de Beeten c.s. zal straks worden gestemd. Ik stel voor, de notitie voor kennisgeving aan te nemen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 16.04 tot 16.12 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Wijziging van de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen met betrekking tot de ordening en modernisering van voorzieningen (27507);**

- **Wijziging van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer en de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer alsmede een regeling voor diverse politieke ambtsdragers met betrekking tot geheven Waz-premie (aanpassing onkostenvergoedingen en compensatie Waz-premie) (27827).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Ter Veld** (PvdA): Voorzitter. Ik zal vooral spreken over het wetsvoorstel inzake de schadeloosstelling van leden van de Eerste Kamer, maar acht het wel gewenst om zo nu en dan een uitstapje te kunnen maken naar het wetsvoorstel dat betrekking heeft op de rechtspositie en de onkostenvergoedingen van bewindslieden.

Mijn eerste punt betreft de traagheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Toen wij in mei 2000 het belastingplan in deze Kamer behandelden, was al bekend – ik heb er ook expliciet op gewezen – dat belastingvrije onkostenvergoedingen niet mogelijk zouden zijn voor Kamerleden. Er waren dus twee smaken, namelijk fictie dienstbetrekking of fictie ondernemer. Pas begin dit jaar is de werkgroep met oplossingen gekomen. Gelukkig heeft zij de logische mogelijkheid voorgesteld om voor Kamerleden zowel de fictie ondernemer als de fictieve werknemersstatus te introduceren. Ik vind het wel jammer dat het tot eind 2001 moest duren, voordat het wetsvoorstel ons kon bereiken. Met name diegenen die nu moeten kiezen voor het fictief ondernemerschap, zijn verplicht om hun uitgaven aan de hand van te bewaren bonnetjes aannemelijk te maken. En dat is lastig, want er zijn ook kosten die niet aan de hand van bonnetjes aannemelijk kunnen worden gemaakt. Wij zitten hier in een papierverwerkend bedrijf. Wij verwerken ongeveer een ton papier