

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2008

B

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 4 februari 2008

De vaste commissie voor Justitie van de Eerste Kamer¹ heeft bij brief van 24 april 2007 de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzocht een toezegging na te komen welke zij heeft gedaan tijdens een plenaire debat van 3 april 2007 over artikel 91, lid 3 Grondwet. Deze toezegging betrof het ontplooiën van initiatief van kabinetszijde om te komen met een notitie over de wenselijkheid van een met de Verenigde Naties te sluiten raamverdrag inzake internationale strafhoven. Bij brief van 1 februari 2008 hebben de ministers van Buitenlandse Zaken, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie de wenselijkheid van een dergelijk raamverdrag verkend en hun overwegingen kenbaar gemaakt.

De commissie brengt hierbij verslag uit van het aldus gevoerde schriftelijke overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Van Dooren

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA), voorzitter, Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA), vice-voorzitter, Russell (CDA), Engels (D66), Franken (CDA), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gooskens (PvdA), Ten Horn (SP), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA), Duthler (VVD) en Yildirim (Fractie-Yildirim)

BRIEF AAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Den Haag, 24 april 2007

In de vaste commissie voor Justitie van de Eerste Kamer is een toezegging besproken welke u heeft gedaan tijdens het plenaire debat van 3 april jongstleden over artikel 91, lid 3 Grondwet. Deze toezegging betrof het ontplooiën van initiatief van kabinetszijde om te komen met een notitie over de wenselijkheid van een met de Verenigde Naties te sluiten raamverdrag.

Door enkele woordvoerders werd op 3 april jl. gerefereerd aan het «Lockerbie»-debat van 10 november 1998 (zie Handelingen EK 1998–1999, nr. 6, pag. 96–103, inzake behandeling wetsvoorstel 26 221 Instelling Schots Hof in Nederland inzake de Lockerbie-affaire) en «Charles Taylor»-debat van 3 juli 2006 (zie Handelingen EK 2005–2006, nr. 35, pag. 1681–1693, behandeling van wetsvoorstel 30 610 Wet Speciaal Hof voor Sierra Leone).

Na dit «Charles Taylor»-debat is in de commissie Justitie geconstateerd dat de behoefte bestaat follow-up te geven aan dit debat. Een aantal leden staat voor ogen dat een met de Verenigde Naties te sluiten en met tweederde meerderheid te ratificeren raamverdrag enige constitutionele fricties zou kunnen ondervangen. Tevens zou zo'n raamverdrag de kaders kunnen geven waarbinnen de internationale afspraken gemaakt kunnen worden en de parlementaire betrokkenheid kunnen regelen voor de fase dat een concreet voorstel voorligt.

In het debat van 3 april is u gevraagd of u bereid bent om, in overleg met uw collega's van Justitie en van Buitenlandse Zaken, de gedachte om te komen tot een raamverdrag met de Verenigde Naties te onderzoeken. Dit om te vermijden dat de discussies zoals indertijd gevoerd rond het Schotse Hof en het Sierra Leone Hof zich zouden blijven herhalen en om ervoor te zorgen dat het adequaat en snel mogelijk is dergelijke tribunalen op Nederlands grondgebied toe te laten, voor die gevallen dat de weg van het Internationaal Strafhof niet bewandeld kan worden.

De commissie noteert met instemming dat u bevestigend heeft gereageerd op dit verzoek. Tegelijkertijd heeft u aangegeven dat daar enige tijd mee gemoeid kan zijn. De commissie verzoekt u een indicatie te geven op welke termijn een notitie over dit onderwerp tegemoet kan worden gezien.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie van de Eerste Kamer der Staten-Generaal,
R. H. van de Beeten

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN JUSTITIE EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 februari 2008

Bij brief van 24 april 2007 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de vaste commissie voor Justitie van de Eerste Kamer verzocht de wenselijkheid te onderzoeken van een met de Verenigde Naties te sluiten raamverdrag inzake de vestiging van internationale ad hoc straftribunalen op Nederlands grondgebied. Een dergelijk raamverdrag zou – aldus de brief – na ratificatie met tweederde meerderheid enige constitutionele fricties kunnen ondervangen, de kaders kunnen geven waarbinnen internationale afspraken gemaakt kunnen worden en de parlementaire betrokkenheid kunnen regelen voor de fase dat een concreet voorstel voorligt. Het verzoek van de vaste commissie volgt op een toezegging ter zake van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het plenaire debat van 3 april jongstleden over artikel 91 lid 3 van de Grondwet¹.

In het navolgende wordt de wenselijkheid van een dergelijk raamverdrag verkend. Daartoe gaat deze brief kort in op de belangrijkste constitutionele aspecten die een rol spelen bij de vestiging van internationale straftribunalen op Nederlands grondgebied (onder 2)². Het ondervangen van constitutionele fricties zou immers een belangrijke doelstelling van het beoogde raamverdrag moeten zijn. Ook wordt hierbij ingegaan op de parlementaire betrokkenheid bij de vestiging van internationale ad hoc straftribunalen. Het kabinet gaat voorts nog in op de derde beoogde doelstelling, te weten het geven van kaders voor de internationale afspraken rond de ad hoc straftribunalen (onder 3). De algehele conclusie luidt dat het kabinet niet overtuigd is van de meerwaarde van zodanig raamverdrag (onder 3 en 4).

1. Inleiding

Met de oprichting van het Internationale Strafhof is een grote stap voorwaarts gedaan in de uitbouw van internationale strafrechtspraak over de meest ernstige vergrijpen tegen de fundamentele normen van internationaal (humanitair) recht. Het kabinet juicht deze versterking van de internationale rechtsorde, mede gelet op artikel 90 van de Grondwet, sterk toe. In dat licht past ook de medewerking die werd en wordt verleend aan de vestiging van internationale ad hoc straftribunalen op Nederlands grondgebied. Vestiging van deze juridische instituties hier te lande onderstreept de bijzondere verbondenheid van Nederland, en van Den Haag in het bijzonder, met de ontwikkeling van het internationale recht. In dit kader stelt het kabinet voorop dat de werking van het Internationaal Strafhof prioriteit heeft. De vestiging van ad hoc straftribunalen komt derhalve pas in beeld als de weg van het Internationaal Strafhof om uiteenlopende redenen niet in de rede ligt, bijvoorbeeld omdat de misdrijven zich hebben voorgedaan voorafgaande aan de oprichting van het Internationaal Strafhof of omdat het te berechten misdrijf niet valt onder de jurisdictie van het Strafhof.

In het verleden is driemaal een internationaal ad hoc straftribunaal op Nederlandse bodem gevestigd, te weten het International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY), de appelkamer van het International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR) en – ten behoeve van de berechting van Charles Taylor – het Special Court for Sierra Leone (SCSI-).

¹ Handelingen EK 2006–2007, nr. 25, blz. 812–819, 830–831, 839–842.

² Zie ook Kamerstukken onder nrs. 23 542, 24 818, 26 221, 27 484 (R1669), 30 610 en bijbehorende Handelingen.

Daarnaast is het Schots Hof inzake de twee Lockerbieverdachten op Nederlandse bodem gevestigd geweest. Van recenter datum is het verzoek van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (VN) aan Nederland om de vestiging van het Speciaal Tribunaal voor Libanon op zich te nemen¹.

Hoewel de internationaal-politieke situatie soms met zich meebrengt dat spoed is geboden, spreekt het vanzelf dat de vestiging van internationale straftribunalen in Nederland gepaard moet gaan met een sluitende juridische grondslag voor onder andere de detentie en berechting van verdachten. In de hierboven genoemde gevallen is het desbetreffende tribunaal opgericht door middel van hetzij een bilateraal oprichtingsverdrag tussen de VN en het betrokken land hetzij een resolutie van de VN-Veiligheidsraad op grond van hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties. In alle gevallen is tevens een zetelverdrag gesloten tussen Nederland en de VN of tussen Nederland en het betreffende tribunaal². De Nederlandse wetgever implementeert en faciliteert dit internationale recht door middel van een uitvoeringswet.

2. Constitutionele aspecten

Bij de vestiging van internationale ad hoc straftribunalen spelen vragen rond de doorwerking van internationaal recht, de vrijheidsontneming door en exclusieve rechtsmacht van het betreffende straftribunaal op Nederlands grondgebied en rond de parlementaire betrokkenheid. De navolgende grondwettelijke bepalingen zijn daarbij van belang.

Doorwerking internationaal recht

Artikel 92 Grondwet

Een internationaal tribunaal ontleent zijn bestaansrecht aan het internationale recht. Dit internationale recht is bindend in de Nederlandse rechtsorde³. Zo is het Internationaal Strafhof opgericht bij multilateraal verdrag, te weten het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof, waarbij Nederland partij is. Het ICTY en het ICTR ontleen hun bestaansrecht aan resoluties van de Veiligheidsraad, die tevens de aanvaarding van een statuut omvatten (Resolutie 827/93 en 955/94). Resolutie 1688/06 regelt voorts specifiek de detentie en berechting van Charles Taylor door het SCSL in Nederland. Deze resoluties vinden hun basis in het VN-Handvest. Waar de Nederlandse rechtsorde direct in het geding is omdat het tribunaal alhier wordt gevestigd, is artikel 92 Grondwet van belang. Dat artikel bepaalt dat bij of krachtens verdrag, in casu het Statuut van Rome en het VN-Handvest, aan volkenrechtelijke organisaties bevoegdheden tot, onder andere, rechtspraak kunnen worden opgedragen, met inachtneming, zo nodig, van het bepaalde in artikel 91 lid 3. Dit artikel bepaalt dat indien een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzaken, de Kamers de goedkeuring aan dit verdrag alleen kunnen verlenen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. De tekst van artikel 92 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 Grondwet⁴.

¹ Zie Kamerstukken II 2006–2007, 31 128, nrs. 1 en 2.

² Het Schots Hof werd daarentegen opgericht bij verdrag tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

³ Zie ook Kamerstukken II, 2007–2008, 29 861, nr. 19.

⁴ Zie ook Kamerstukken II, 1983/84, 17 980, nr. 7, p. 3.

Artikelen 93 en 94 Grondwet

Waar verdragen en resoluties van de Veiligheidsraad naar hun inhoud een ieder verbindende bepalingen bevatten, kunnen deze ook worden tegenovergesteld aan burgers, zo volgt uit artikel 93 Grondwet. Op grond van artikel 94 Grondwet vinden binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften geen toepassing indien deze strijdig zijn met een ieder

verbindende bepalingen. In het geval van de SCSL-zaak Charles Taylor bood via deze systematiek een resolutie van de Veiligheidsraad de noodzakelijke grondslag voor de doorvoer, berechting en detentie op Nederlands grondgebied. Deze resolutie bevatte immers bepalingen die zodanig dwingend, specifiek en onvoorwaardelijk waren geformuleerd dat deze konden gelden als een ieder verbindend in de zin van artikel 93 Grondwet, zodat Taylor, als enige geadresseerde van deze een ieder verbindende bepaling, zich de werking van de Veiligheidsraadresolutie moest laten welgevalen¹.

Formele en materiële vereisten

Artikelen 15, 17 en 113 Grondwet

In artikel 113 Grondwet wordt aan de rechterlijke macht de berechting van strafbare feiten opgedragen. Naar de opvatting van de regering blijkt uit het karakter van deze bepaling dat die uitsluitend betrekking heeft op de Nederlandse rechterlijke macht. Zij ziet niet op internationale rechters, ook niet als zij in Nederland gevestigd zijn. Zoals gezegd biedt artikel 92 Grondwet de ruimte om rechtspraak op te dragen aan niet-Nederlandse rechters. Artikel 113 Grondwet kan dus verder buiten beschouwing blijven.

Artikel 15 lid 1 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 een tribunaal wordt vastgesteld. Dat is alleen dan niet nodig in het uitzonderingsgeval waarin reeds een resolutie van de Veiligheidsraad een afdoende detentietitel bevat en die bepalingen een ieder verbindend zijn in de zin van artikel 94, hetgeen het geval was bij Charles Taylor.

Een straftribunaal ontleent zijn bevoegdheid tot vrijheidsontneming aan het internationale recht. De grondslag voor vrijheidsontneming is namelijk gelegen in het door het tribunaal op grond van zijn statuut, in samenhang met het daarop gebaseerde procesrecht, afgegeven bevel tot voorlopige hechtenis. Het zetelverdrag bepaalt bovendien dat de detentieruimten onder de controle en autoriteit van het tribunaal staan.

In de uitvoeringswet wordt de Nederlandse wet daarom niet van toepassing verklaard op vrijheidsontneming ondergaan op last van het tribunaal binnen aan het tribunaal in Nederland ter beschikking staande ruimten². De betreffende bepaling in de respectieve uitvoeringswetten strekt er blijkens haar totstandkomingsgeschiedenis toe te verduidelijken dat het tribunaal binnen de Nederlandse rechtsorde een eigen bevoegdheid tot vrijheidsbeneming heeft en kan als zodanig als een formeelwettelijke grondslag gelden in de zin van artikel 15 lid 1 Grondwet³.

De artikelen 15 lid 2 en 17 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, maar door een internationale rechter. De betreffende bepaling in de uitvoeringswet strekt er ook toe dat een gedetineerde zich in het kader van een habeas-corpusprocedure niet tot de Nederlandse rechter kan wenden, maar tot het tribunaal zelf⁴.

Ook het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) staat toe dat de rechtsbescherming op het grondgebied van een staat wordt geboden door een aldaar gevestigde internationale organisatie, mits de rechten van betrokken personen bij de internationale organisatie zelf voldoende zijn gewaarborgd⁵. Uit het Bosphorusarrest van het Europese

¹ Zie ook Kamerstukken II, 2005–2006, 30 610, nr. 3, p. 5–6.

² Zie bijvoorbeeld artikel 17 Uitvoeringswet ICTY (Kamerstukken II, 1993–1994, 23 542, nr. 10) en artikel 88 Uitvoeringswet Internationaal Strafhof (Kamerstukken II, 2001–2002, 28 098 (R 1704), nr. 2).

³ Zie Kamerstukken II, 2005–2006, 30 610, nr. 4, p. 5.

⁴ Zie ook Rb 's-Gravenhage 26 februari 2002, KG 02/105 (Milosevic).

⁵ EHRM van 18 februari 1999, Waite en Kennedy tegen Duitsland en Beer resp. Regan tegen Duitsland, Appl. Nos 26 083/94 en 28 934/95.

Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) kan voorts worden afgeleid dat lidstaten die handelen ter uitvoering van verplichtingen jegens internationale organisaties het EVRM in beginsel niet schenden indien de desbetreffende organisatie geacht kan worden fundamentele rechten te beschermen «in a manner which can be considered at least equivalent to that for which the Convention provides»¹. Over bijvoorbeeld het Joegoslavië-tribunaal oordeelde het EHRM dat het hier ging om «an international court which offers all the necessary guarantees including those of impartiality and independence»². Ook bij de vestiging van het SCSL in Nederland gaf de regering zich rekenschap van deze eisen³.

Parlementaire betrokkenheid

Artikel 91, in het bijzonder lid 3 Grondwet

De Eerste Kamer heeft ook aandacht gevraagd voor de parlementaire betrokkenheid in het geval een concreet voorstel tot vestiging voorligt. Het is van groot belang dat de vestiging van ad hoc straftribunalen op Nederlands grondgebied democratisch gelegitimeerd is. De parlementaire betrokkenheid die hieruit voortvloeit krijgt op verschillende manieren vorm. Het parlement wordt allereerst betrokken door het verstrekken van informatie over de vestiging van het tribunaal. Daarnaast is de Staten-Generaal als medewetgever betrokken bij de totstandkoming van de uitvoeringswet. Een instrument dat verder kan worden toegepast is dat van parlementaire goedkeuring van het zetelverdrag, geregeld door artikel 91 Grondwet en de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (Rgv).

In een aantal gevallen is bij het zetelverdrag van een internationaal straftribunaal geen parlementaire goedkeuring gevraagd op grond van artikel 7 sub a Rgv juncto artikel 3 Wet van 1947 houdende goedkeuring verdrag voorrechten en immuniteiten Verenigde Naties (Stb. H452). In het geval van het SCSL is gebruik gemaakt van de artikelen 7 sub c (éénjarig verdrag) en 7 sub e (verlenging van een aflopend verdrag) van de Rgv. Voor het zetelverdrag van het permanente Internationaal Strafhof is parlementaire goedkeuring gevraagd. Het kabinet is voornemens in voorkomend geval parlementaire goedkeuring te vragen voor zetelverdragen ten behoeve van ad hoc straftribunalen. Dit betekent concreet dat voor het zetelverdrag tot vestiging van het Speciaal Tribunaal voor Libanon parlementaire goedkeuring zal worden gevraagd. Hiermee wordt de democratische legitimatie van internationale rechtsmacht op Nederlands grondgebied verder verhoogd. Zonodig zal evenwel gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die de Rgv biedt voor een snelle toepassing van een verdrag.

Artikel 91 lid 3 van de Grondwet brengt met zich mee dat de wetgever in voorkomend geval zorgvuldig moet onderzoeken of er met sluiting van een verdrag sprake is van een afwijking van specifieke grondwettelijke bepalingen⁴. Uitdrukkelijke goedkeuring met tweederde meerderheid is dan immers vereist. Uit het bovenstaande blijkt dat artikel 91 lid 3 bij vestiging van ad hoc straftribunalen in beginsel niet aan de orde is.

3. Een Raamverdrag?

Uit het onder 2 besprokene blijkt, dat met de vestiging van een internationaal straftribunaal in Nederland in beginsel niet van de Grondwet wordt afgeweken. Een raamverdrag met de VN dat, met het doel constitutionele fricties te ondervangen, met tweederde meerderheid wordt goedgekeurd, ligt derhalve niet in de rede omdat de noodzaak ontbreekt. Indien Nederland voorts – als enige VN-lidstaat – een verdrag met de VN zou sluiten dat in algemene zin de vestiging van ad hoc tribunalen in Nederland toelaat, zal van deze omstandigheid een uitnodigende werking

¹ EHRM van 30 juni 2005, Appl. No. 45 036/98, r.o. 155. Zie ook Kamerstukken II, 2005–2006, 30 610, nr. 3, p. 11.

² EHRM van 4 mei 2000, Mladen Naletilic tegen Kroatië.

³ Zie Kamerstukken II, 2005–2006, 30 610, nr. 3.

⁴ Is Zie ook Handelingen EK 2006–2007 nr. 25, blz. 812–819, 830–831, 839–842.

uitgaan in die zin dat dit zal kunnen leiden tot een vrijwel automatisch verzoek tot vestiging van ad hoc straftribunalen op zijn grondgebied. Hoewel Nederland wat dit betreft tot dusver in het algemeen een positieve grondhouding heeft aangenomen, is het niet ondenkbaar dat het in de toekomst bezwaarlijk kan zijn de vestiging van een ad hoc tribunaal te accepteren. Het kabinet wenst de ruimte voor bespreking van de vestiging van ad hoc tribunalen zo groot mogelijk te houden, zodat in voorkomend geval een verzoek om vestiging niet kan worden ingewilligd; bijvoorbeeld omdat binnen de gegeven termijn geen geschikte locatie kan worden gevonden, om redenen van beveiliging of omdat detentie buiten ons land bij veroordeling niet afdoende wordt geregeld. Het kabinet acht sluiting van een raamverdrag met de VN dan ook onwenselijk. Een verdrag vormt voorts niet het geëigende instrument om de onderlinge relatie tussen het kabinet en het parlement te regelen.

Het kabinet is zich ervan bewust dat Nederland in de toekomst, ondanks het functioneren van het Internationaal Strafhof, opnieuw zal kunnen worden gevraagd een ad hoc straftribunaal op zijn grondgebied te vestigen. Bij de vestiging van de ad hoc straftribunalen is tot dusver steeds, ook dankzij de volledige medewerking van de Staten-Generaal, een passende ad hoc oplossing gevonden. Met het oog hierop zal het kabinet een onderzoek laten verrichten naar de opstelling van een kaderwet die een snelle vestiging van een ad hoc tribunaal mogelijk maakt, en die tevens de democratische legitimatie van besluiten tot vestiging van ad hoc tribunalen ten goede kan komen.

4. Conclusie

Het kabinet meent dat met de vestiging van een internationaal straftribunaal in beginsel geen afwijking van grondwettelijke bepalingen plaatsvindt. Er vindt geen verdergaande beperking van grondrechten plaats dan de Grondwet toelaat en de vestiging leidt niet tot een inbreuk op in de Grondwet geformuleerde grondrechten met een absoluut karakter. Een raamverdrag zal constitutionele fricties derhalve niet hoeven op te lossen. Het kabinet is dan ook geen voorstander van een raamverdrag omdat nut en noodzaak ontbreekt. Een raamverdrag is bovendien niet wenselijk, omdat Nederland met de sluiting daarvan zijn onderhandelingspositie in VN-kader onnodig zou beperken. Het kabinet zal evenwel onderzoeken of een nationale kaderwet gewenst is om de eventuele vestiging van internationale straftribunalen juridisch soepel te laten verlopen.

Een afschrift van deze brief wordt gezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin