

Dupuis

tariefverlaging van de ene verrichting, een andere weer omhoog gaan. Een alternatief kan zijn dat de ziektekostenverzekeraars gedwongen worden om minder overheadkosten te maken of minder bureaucratisch te werken. Hoe zal dat in de praktijk gaan? Hoe krijgt de Zorgautoriteit het inzicht dat de zorgverzekeraars bijvoorbeeld niet efficiënt zijn? En, iets heel anders, hoeveel winst mag gemaakt worden? Wat is een redelijke winst? Men kan tegenwerpen, en dat doet de minister wellicht ook, dat in een stelsel met marktwerking deze laatste vragen niet aan de orde moeten zijn. Gelet op de onvolmaakte marktwerking die wij al beschreven, blijven deze vragen in de visie van mijn fractie echter wel degelijk relevant.

Als de Zorgautoriteit onder meer tot taak heeft, de financiële belangen van consumenten/patiënten te behartigen en om te zorgen voor zo laag mogelijke kosten voor de premies, hoe krachtig kan deze dan optreden? Hoe bepaalt de Zorgautoriteit wat eventueel aan zorg ingeleverd moet worden om de kosten te beperken? En op het punt van de belangen van cliënten: om welke belangen gaat het? Die zijn toch niet gelijk? De één is gaarne bereid om voor lagere kosten wat minder zorg te accepteren, maar anderen zijn "rupsjes-nooit-genoege". En het bedrag waarover tussen verzekeraar en consument kan worden onderhandeld, de zogenaamde keuzevrijheid van de consument, betreft maar een klein gedeelte van wat er betaald wordt. Kortom, hier zitten knopen waarover niet licht gedacht moet worden. Heeft de NZa wel het vermogen en de kennis om uit deze knopen te komen? Een belangrijke rol spelen hier ook de artsen en andere zorgaanbieders, met hun salariseisen. Hoe zal de Zorgautoriteit daarmee omgaan? Hoe zullen kennelijk grote en onverdedigbare verschillen in inkomen tussen diverse specialismen, waaronder de huisarts, worden gezien? Is de inkomenspolitiek jegens artsen een zaak van de Zorgautoriteit of van de minister?

Laten wij nog eens kijken naar de casus die de VVD-fractie in het voorlopig verslag vermeldde, met de vraag daaraan gekoppeld wat nu de rol van de Zorgautoriteit daarbij zou kunnen of moeten zijn. Het ging over de wanhoop van veel artsen, met name huisartsen, nu zorgaanbieders geheten, omdat hun declaraties door de verzekeraars niet geaccepteerd werden, terwijl er al uren werk in zat. Voorschotten werden door sommige verzekeraars gewoon niet gegeven. Wij hoorden al dat sommige huisartsen maar niet meer declareerden, omdat het gewoon ondoenlijk was. Dat is toch een ernstige weeffout in het systeem. Onze vraag aan de minister was of de Zorgautoriteit hierin een rol zou kunnen spelen. Het antwoord van de minister op bladzijde 47 van de memorie van antwoord kan ons niet overtuigen. De minister merkt op dat de "technische uitwerking van het declaratieverkeer in beginsel de eigen verantwoordelijkheid is van zorgaanbieders (artsen dus) en ziektekostenverzekeraars". In bijzondere gevallen zou de Zorgautoriteit wel regels kunnen stellen – de heer Putters heeft hier ook op gewezen – en die handhaven. Zo'n bijzondere situatie is, aldus de minister, dat de gewenste dienstverlening of zorg zonder zo'n regel niet totstandkomt. Dan gaat het dus om het publieke belang, zoals de minister stelt. Dus huisartsen mogen rustig twee vrije avonden per week met het schrijven van declaraties bezig zijn? Is hun welzijn dan geen factor van publiek belang?

Een elektronische pas voor de patiënt en een soort pinapparaat voor de huisarts zijn natuurlijk zo geregeld, maar kennelijk heeft dat geen prioriteit. Wij vinden dat de Zorgautoriteit ook artsen zou moeten beschermen, omdat zij zwak staan tegenover vaak meerdere zorgverzekeraars waarmee zij te maken hebben, die verschillende eisen stellen aan de declaraties en de administratie. Dus nogmaals de vraag aan de minister: als deze wet wordt aangenomen zal, moet of kan de Zorgautoriteit hier optreden, of doet de minister dat? Een voorbeeld van deze kwestie hoorde ik afgelopen week van een jonge Voorschotense huisarts die gaarne zijn naam wil laten noemen als dat het bericht geloofwaardiger maakt; dat doe ik hier nu echter niet. Hij is pas sinds een jaar in zijn praktijk, en staat nu vanwege dit soort declaratieproblemen al voor € 50.000 rood. Een buffer heeft hij uiteraard nog niet kunnen vormen. Wat kan hier op korte termijn aan worden gedaan en door wie?

Ten slotte nog een vraag met een breder perspectief: hoe denkt de minister dat de markt zich gaat ontwikkelen? Wij zien al diverse zorgverzekeraars fuseren. Wordt dit geen oligopolie? Welke ruimte heeft de Zorgautoriteit in dit verband om indien noodzakelijk stevig te kunnen ingrijpen? Kan de minister een voorbeeld geven van een situatie waarin dat noodzakelijk wordt?

Een andere zaak zijn de dbc's waarover heel veel te zeggen is, maar gezien de levendige briefwisseling tussen de minister en de Tweede Kamer volstaan wij hier met de constatering dat kennelijk de zo innig begeerde stroomlijning van de tarifiering van specialistisch-medische zorg allerminst plaatsvindt. Ook is sprake van in ieder geval voor de consument volstrekt ondoorzichtige rekeningen. Wij dringen erop aan dat dit gehele systeem nog eens zeer kritisch wordt bekeken.

Al met al heeft de VVD-fractie nog een aantal dringende vragen. Wij wachten met belangstelling de antwoorden van de minister af.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Bepalingen verband houdende met de detentie en berechting in Nederland, in overeenstemming met Resolutie 1688 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties van 16 juni 2006, van Charles Taylor door het Speciaal Hof voor Sierra Leone (Wet Speciaal Hof voor Sierra Leone) (30610).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Justitie van harte welkom.

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Ik mag mede namens de SP-fractie spreken, hetgeen mij een bijzonder warm gevoel geeft. Ik stel voorop dat de fracties van PvdA en SP warme voorstanders zijn van het feit dat de regering heeft meegewerkt aan het in Nederland vestigen van het tribunaal dat Charles Taylor gaat berechten. Daarover zal er in deze Kamer weinig verschil

Jurgens

van mening zijn. De problemen schuilen altijd in het "hoe". Het eerste punt betreft de juridische grondslag. Volgens de regering is dat Resolutie 1688 van de VN-Veiligheidsraad van 16 juni 2006, die bij de stukken is gevoegd. Dat is op zichzelf genomen curieus, want die resolutie is gebaseerd op hoofdstuk 7 van het Handvest van de Verenigde Naties. Dit gaat over militair optreden bij bedreigingen van de vrede. Daaraan zien wij hoe ver het Handvest zich in de praktijk heeft ontwikkeld in de laatste halve eeuw: Nederland wordt verplicht om te accepteren dat er op zijn grondgebied een kamer van het Sierra Leonehof zetelt, en dat wordt gebaseerd op een artikel dat bedoeld is om militair optreden van de Verenigde Naties, bijvoorbeeld in Korea of in Congo, te onderbouwen. In hoofdstuk 7 wordt echter met geen woord over rechtspraak gerept.

Resolutie 1688 geeft een opdracht aan de regering. De resolutie bevat geen direct werkende bepalingen, die zonder verdere uitwerking rechtstreeks in de Nederlandse rechtsorde kunnen werken. De regering stelt dat overigens wel in de memorie van toelichting op pagina 6: "...omdat zij dwingend is geformuleerd jegens Nederland". Dat lijkt mij geen sterke redenering, want daarmee zouden alle EG-richtlijnen, die ook dwingend zijn geformuleerd jegens Nederland, rechtstreekse werking hebben. De bepalingen van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet gaan over bepalingen die zodanig zijn geschreven dat zij zonder verdere uitwerking binnen de Nederlandse rechtsorde kunnen werken. Dat is met Resolutie 1688 niet het geval. Ik denk daarom dat een beroep op de artikelen 93 en 94 van de Grondwet in dit geval in het geheel niet aan de orde is. De resolutie neemt wel resoluut de Nederlandse jurisdictie over Charles Taylor af, en geeft deze aan het "Taylortribunaal", en wel op Nederlands grondgebied. De soevereiniteit van Nederland wat betreft de jurisdictie over Taylor wordt ons ontnomen en aan het tribunaal gegeven. Het betreft hoger recht, waaraan Nederland zich moet conformeren.

De regering heeft ook artikel 92 van de Grondwet aangehaald, waarin staat dat aan volkenrechtelijke organisaties rechtspraak mag worden opgedragen als de resolutie al voldoende juridische basis levert. Mijn vraag is dan: waarom wordt ook nog artikel 92 van de Grondwet erbij gehaald? Is dit artikel in dit verband niet overbodig? Hoe werken, bij de rechtstreekse werking waarover de regering het heeft, de eerste woorden van artikel 92, namelijk dat er zo nodig sprake moet zijn van aanvaarding van dergelijke maatregelen met een tweederde meerderheid van beide Kamers? De tekst van artikel 92 betreft verdragen waarvan een goedkeuringswet in beide Kamers moet worden ingediend. De resolutie is niet op deze wijze tot stand gekomen. Deze komt op ons af krachtens een reeds bestaand verdrag. Van tweeën een. Of de resolutie is als zodanig de grondslag. Of zij vindt ook een grondslag in de Grondwet. De memorie van toelichting haalt beide dingen voortdurend tegelijkertijd aan en maakt geen keuze.

Wanneer je artikel 92 van de Grondwet als relevant erkent, zoals gebeurt op pagina 4 van de memorie van toelichting, is het van belang of de tekst van de resolutie afwijkt van de Grondwet. De Raad van State beweert dat de resolutie niet mag afwijken van dwingend recht. Deze stelling wordt ontleend aan een recent arrest van het Hof in Luxemburg. Dat dwingend recht betreft hier met name grondrechten. De Raad van State noemt de artikelen 15

en 17 GW. Deze grondrechten zijn de twee oudste die wij kennen. Artikel 15 is de Habeas corpus, die uit de Magna Carta komt en daarmee teruggaat tot 1215. Artikel 17 is het Jus de non evocando, het recht om door een rechter niet te worden afgetrokken van de rechten die de wet hem toekent, zoals wij dat zo mooi zeggen. Dit is geformuleerd in de tijd van de Bourgondische vorsten tegen de Grote Raad van Mechelen waar de vorsten hun rechtspraak wilden concentreren. Het betreft dus zeer oude, in het noorden van Europa gevestigde, grondrechten. De regering zegt dat deze in dit geval worden ontzien. Zij zegt dat er geen sprake is van strijdigheid omdat Taylor weliswaar geen beroep kan doen op de Nederlandse rechter, maar wel op het tribunaal wanneer hij tegen zijn wil wordt vastgehouden en hij van mening is dat hij moet worden vrijgelaten.

Ik leg de artikelen 15 en 17, waarvan de regering zegt dat deze niet aan de orde zijn, naast artikel 113 van de Grondwet waarin staat dat in Nederland bij uitsluiting door de rechterlijke macht recht wordt gesproken in strafzaken waarbij vrijheidsontneming mogelijk is. Dat is dus uitdrukkelijk opgedragen aan de rechterlijke macht. Wanneer je het nu opdraagt aan het Taylortribunaal, wijk je af van artikel 113 van de Grondwet. Dat vind ik niet erg, maar zeg dan niet dat er geen strijd is met de Grondwet. Als je dat doet, moet je immers een bijzonder vorm van besluitvorming plegen, omdat er afgeweken wordt van artikel 113 GW. In ieder geval is dat naar mijn mening het geval. Wij moeten dan conform artikel 97 GW een manier vinden om een beslissing met tweederde meerderheid te nemen. Wanneer de resolutie van de Veiligheidsraad echter de overwegende juridische grondslag vormt, rijst de vraag waar de grens ligt. Op deze manier kan de regering in goed overleg met de Veiligheidsraad het eigen parlement passeren, zoals hier het geval is. Als George Bush het in zijn hoofd krijgt dat het goed zou zijn om een speciaal terrorismehof in Nederland te vestigen. Zelfs een regering die op dat moment weer in normale doen is, met ministers niet meer demissionaris maar weer gewoon missionaris zijn – of zendeling, zeg ik ten behoeve van de heer Donner – zal niet in zijn hoofd halen om dat te doen. Technisch gezien zou het echter mogelijk zijn.

Minister Donner: Ik moet even iets corrigeren. De regering is niet demissionair zolang hare majesteit in goede gezondheid verkeert. Het kabinet is demissionair.

De heer **Jurgens** (PvdA): Het politiek wezenlijke deel van de regering is demissionair. Het politiek onwezenlijke deel van de regering blijft gelukkig.

Het wetje waarover wij vandaag beslissen, heeft slechts een zeer beperkte betekenis. De hoofdzaak zit in de resolutie. De regering stelt dat deze blijft gelden in geval wij het wetje vandaag zouden verwerpen. Het lijkt dat wij over de zaak dus niets te zeggen hebben. Dat is een curieuze zaak. Wij zitten dus met het probleem dat wij enerzijds krachtens een reeds aangenomen verdrag aan een orgaan, de Veiligheidsraad, een bevoegdheid hebben gegeven op basis waarvan het mogelijk blijkt om beslissingen te nemen die afwijken van de Nederlandse Grondwet. Zelfs als sprake is van afwijkingen van de Grondwet, kunnen wij er niets aan doen. Dat is een vrij fors probleem, waarvoor een oplossing moet worden gezocht. Nu is sprake van het passeren van het parlement. De regering heeft meegewerkt met de

Jurgens

Veiligheidsraad, die vervolgens met een resolutie komt die ons dwingt. Het parlement heeft er niets over te zeggen gehad. Ik zeg overigens nogmaals dat wij van mening zijn dat de regering inhoudelijk voortreffelijk heeft gehandeld. Daarmee ben ik mijn betoog begonnen. Op het moment dat er in ons midden wel verschil van mening over het onderwerp zou zijn, zou wellicht een minderheid van beide Kamers grote problemen kunnen hebben met een dergelijke handelwijze. Hoe kunnen zij de regering dit dan beletten? Het komt op ons af op een moment dat de Veiligheidsraad de resolutie al heeft aangenomen. Wij hebben dus weinig mogelijkheden om ons wat dat betreft te bewegen.

De bestaande situatie op dit punt is overigens al ondoorzichtig. Deze Kamer heeft in 1999 een discussie gevoerd over "Lockerbie". Zij vond toen dat inderdaad sprake was van een afwijking van de Grondwet, zodat het betrokken verdrag alleen kon worden aanvaard met een tweederde meerderheid. De Tweede Kamer vond dat echter niet. Vervolgens kwam de kwestie van het Internationaal Strafhof. Ook daarover heeft een discussie in deze Kamer plaatsgevonden, in december 2001. De regering vond toen dat het desbetreffende statuut met een tweederde meerderheid moest worden aangenomen, maar vanwege een totaal ongeschikt onderwerp, namelijk het feit dat de immuniteit van volksvertegenwoordigers en van het staatshoofd, het niet politieke deel van de regering dus, zouden kunnen worden aangetast door het Statuut over het Internationaal Strafhof. Het feit dat hier een Hof zou komen met een zeer ruime jurisdictie, niet alleen in de richting van Nederlanders, maar ook in de richting van anderen, is blijkbaar niet in strijd met de Grondwet. Dat kan met gewone meerderheid worden aanvaard. Dat zijn toch potsierlijke situaties. Die kwestie werd in dat debat gehekel. Uiteindelijk is er in december 2001 een motie in deze Kamer ingediend. Ik mocht die motie als eerste ondertekenen. Dat is nu 4,5 jaar geleden. In de motie werd de regering gevraagd te zorgen voor een advies van enige staatsrechtsgesleerden. Minister De Vries heeft dat verzoek uitgevoerd. Het rapport is in juli 2003 verschenen. Dat is nu drie jaar geleden. Intussen hebben de regering en beide Kamers der Staten-Generaal nog steeds niet overlegd over hoe het probleem moet worden opgelost. In dit geval is het geen groot probleem, omdat sprake is van onderlinge overeenstemming. Er moet echter wel een zuivere procedure worden gevolgd, juist voor die gevallen waarin dat niet het geval is.

Wij hebben zo'n geval gehad onder het eerste kabinet-Lubbers. Het ging toen om het kruisvluchtwapenverdrag. Dat stuitte op groot verzet bij een grote minderheid. Toen heeft de gewone minderheid vastgesteld dat dit verdrag niet in strijd was met de Grondwet en dat het dus met gewone meerderheid kon worden aangenomen. Dat was echter een potsierlijke vertoning.

De heer **De Graaf** (VVD): Voorzitter. Is de heer Jurgens het met mij eens dat iets een juridisch probleem is of niet, en dat dit niets te maken heeft met de vraag of een meerderheid een goed gevoel heeft bij een wetsvoorstel? Ik vind de heer Jurgens wat dat betreft niet helemaal principevast in zijn betoog.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik probeerde twee dingen uit elkaar te halen. Ik ben het eens met de inhoud van de aan de orde zijnde kwestie. Tegelijkertijd wijs ik erop dat

de juridische grondslag waarmee wij nu al voor de vierde keer zo iets doen, buitengewoon wankel is. Dat is gevaarlijk, want als er geen sprake is van de grote eensgezindheid die er nu is, kan dat politiek tot een patstelling leiden die de zaak ernstig in gevaar zou kunnen brengen. Dus moeten wij tijdig maatregelen treffen. Vandaar de motie van 2001 en het advies van 2003, maar het is nu 2006. Ik probeerde dit betoog te gebruiken om deze minister van Justitie, die overigens niet de verantwoordelijk minister is – dat waren zijn voormalige collega's De Graaf en Pechtold – tot een reactie te verleiden. Wij hebben beide ministers overigens meermalen daarop aangesproken, maar er kwam niets, ook geen debat over het onderwerp. Het spijt mij als ik de heer De Graaf de indruk heb gegeven dat ik iets anders bedoelde.

Het lijkt mij niet zinvol al te zeer in details te treden. Ik ben wel benieuwd naar de juridische grondslag van het Taylortribunaal in Nederland. Is dat alleen de beslissing van de Veiligheidsraad, of speelt ook de Grondwet als zodanig een rol? Als dat het geval is, hoe moeten wij dan omgaan met die Grondwet, met name in het licht van artikel 92 en de vraag van de rechtstreekse werking, wat de regering volhoudt?

De tweede vraag is of de minister werkelijk wil volhouden dat het besluit van de Veiligheidsraad Nederland niet dwingt tot afwijking van de Grondwet.

De derde vraag is of de regering nu eindelijk wil reageren op het rapport-Besselinck inzake de toepassing van artikel 91, derde lid, zodat wij volgende keer dit debat niet hoeven te houden maar een debat kunnen houden los van een concreet geval als dit.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Het is op zichzelf een zeer verheugende omstandigheid dat er een Speciaal Hof voor Sierra Leone is ingesteld en dat een voormalig staatshoofd, na Milo...evia pas de tweede in de wereldgeschiedenis, wordt onderworpen aan rechtspraak door een internationaal tribunaal. Dat is een verheugende ontwikkeling voor allen die de ontwikkeling van de internationale rechtsorde als zodanig een warm hart toedragen, waaronder de vorige spreker, collega Jurgens, en ongetwijfeld ook de anderen die nog het woord zullen voeren hierover.

Dit geldt temeer, omdat al sinds jaar en dag in de Nederlandse Grondwet staat dat de Nederlandse regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert. Ik ben zelf geneigd om tegen collega Jurgens te zeggen dat bij de beslissing van Nederland over deze zaak, te weten het mogelijk maken van een zitting van het Speciaal Hof voor Sierra Leone in Nederland, de grondslag ervoor te vinden is in de Nederlandse Grondwet. Die ligt juist in die opdracht aan de regering, een opdracht die wij als Kamer zouden moeten steunen. De vraag is natuurlijk wel of de overige bepalingen van de Grondwet, zeker als het gaat om de vestiging van een dergelijk hof, voldoende faciliteiten bieden om het daadwerkelijk mogelijk te maken. Wij worden hier namelijk geconfronteerd met de consequentie van het feit dat wij in de Nederlandse politiek ernaar streven dat Den Haag de juridische hoofdstad van de wereld is en nog verder wordt, maar kennelijk in onze eigen constitutionele grondslag daarmee onvoldoende rekening hebben gehouden. Onze Grondwet loopt wat

Van de Beeten

dat betreft achter op dezelfde ontwikkeling van de internationale rechtsorde waarvan zij zegt dat de regering die moet bevorderen.

Ik ben dan ook geneigd om in aansluiting op de woorden van collega Jurgens de regering te vragen, ook die aspecten te betrekken bij de vraag of de Grondwet nog adequaat is op het punt van de ambities die Nederland heeft bij het bieden van plaats aan internationale hoven zoals dit speciale tribunaal. Weliswaar is Nederland nu ook gastland voor het Internationaal Strafhof, maar zeker zolang de Verenigde Staten de lijn hanteren die zij hanteren, moeten wij aannemen dat erin de toekomst nog wel meer speciale tribunalen zullen komen. Het lijkt mij wenselijk dat wij in den brede een discussie met de regering voeren hoe daarin te handelen. Daarin kan ook de problematiek aan de orde komen van het wel of niet goedkeuren van wetten met tweederde meerderheid, omdat er zou worden afgeweken van de Grondwet.

Collega Jurgens zal het met mij eens zijn dat in beginsel de mogelijkheden voor de heer Taylor om zich te wenden tot een onafhankelijke rechter die beslist over zijn detentie, door middel van de instelling van een internationaal hof, namelijk het Speciaal Hof voor Sierra Leone, wel gewaarborgd is. In dat opzicht kunnen wij niet echt zeggen dat hij wordt afgetrokken van de bevoegde rechter, omdat juist vanuit het gezichtspunt van de internationale rechtsorde dit de rechter zou moeten zijn die bevoegd is om te oordelen over juist de strafbare feiten die hem ten laste worden gelegd. Rechtspolitiek gesproken of rechtsfilosofisch gezien denk ik dat wij volledig op de juiste koers zitten, maar dat wij ons in Nederland alleen de vraag moeten stellen of wij constitutioneel wel de juiste faciliteiten bieden om die koers in de praktijk op een effectieve en nette manier vorm te geven.

Laat ik het illustreren met een juridisch-technisch punt. In de memorie van toelichting staat dat wanneer Taylor of eventueel andere door het hof gedetineerde personen overhoopt zouden ontvluchten, deze personen vervolgens zullen moeten worden overgeleverd aan het hof door Nederland. Voor de beslissing over die overlevering is de Nederlandse rechter echter weer bevoegd. Het voorstel sluit dus aan de ene kant de Nederlandse rechtsmacht uit, behalve voor het geval Taylor de gevangenis ontvlucht, want dan zal de Nederlandse rechter over overlevering moeten beslissen. Volgens de resolutie van de Veiligheidsraad heeft de Nederlandse rechter echter geen enkele jurisdictie, tenzij uitdrukkelijk op basis van een verdrag met het Speciaal Hof. Dat is natuurlijk ook nogal merkwaardig, want het Speciaal Hof is als zodanig geen orgaan. Het is weliswaar mede-ingesteld door de VN, maar op basis van een verdrag met de staat Sierra Leone. Het is dus een sui-generisfenomeen. De Veiligheidsraad heeft bepaald dat Nederland geen rechtsmacht heeft, tenzij op basis van een verdrag tussen Nederland en het Speciaal Hof. De vraag is dan of het verdrag daarin voorziet. Blijkens het Tractatenblad geeft artikel 5 hierover een antwoord, waarbij wordt verwezen naar de procedure voor overlevering zoals geregeld bij het Joegoslaviëtribunaal. Voor mij blijft de vraag of dit afdoende is om aan de uitdrukkelijke opdracht van de Veiligheidsraad om geen rechtsmacht uit te oefenen voldoende tegemoet te komen. Is op deze wijze uitvoering gegeven aan de enige uitzondering die de Veiligheidsraadsresolutie mogelijk

maakt? Het is een illustratie van de gecompliceerde juridische techniek waarin wij verzeild raken doordat wij ons eigen staatsrecht niet voldoende hebben toegesneden op de ambitie die wij nastreven. De uitdrukkelijke oproep van collega Jurgens om echt snel met een standpunt te komen over het rapport van de commissie-Besselink wil ik ondersteunen. Ik voeg eraan toe het verzoek om het in het wat bredere kader te plaatsen van het perspectief dat Nederland in de internationale rechtsorde nastreeft.

De heer **De Graaf** (VVD): Voorzitter. Na de geleerde betogen van de twee voorgaande sprekers zal ik kort zijn. Ik wil er als bestuurder op wijzen dat wij in dit land kennelijk ook iets snel kunnen, en dan ook nog redelijk goed. De tijd tussen het indienen van het wetsvoorstel bij de Raad van State en vandaag is zeer beperkt. Men beweert altijd dat de Nederlandse overheid niets snel kan, maar hier wordt het tegendeel bewezen. Dat doet mij zeer veel deugd. Als het moet, dan kan het ook!

De honorering door de regering van het verzoek van het Speciaal Hof voor Sierra Leone om toe te staan dat het proces tegen het voormalige Liberiaanse staatshoofd Charles Taylor op Nederlands grondgebied wordt gevoerd en dat de verdachte met het oog op zijn proces in Nederland wordt gedetineerd, hetgeen inmiddels het geval is, heeft de instemming van de VVD-fractie. Dat was ook de vraag die de Nederlandse regering aan het parlement heeft voorgelegd.

Mijn fractie stemt eveneens in met de door de regering gevolgde, deels vertrouwelijke procedure, omstandig beschreven in de memorie van toelichting, en meer in het bijzonder met haar medewerking aan de totstandkoming van Veiligheidsraadsresolutie 1688 van 16 juni 2006, die de juridische grondslag biedt voor de detentie en berechting van Taylor in Nederland. Ook daarover staat in de memorie van toelichting een heel betoog, handelend over de vraag of de Nederlandse regering kan meewerken aan de totstandkoming van een resolutie van de Veiligheidsraad en vervolgens kan constateren dat daarmee mogelijk inbreuk wordt gemaakt op het Nederlandse rechtsstelsel. Deze interessante discussie behoeven wij hier niet verder te voeren.

Het onderhavige wetsvoorstel bevat bepalingen die complementair zijn aan de bepalingen van de Veiligheidsraadsresolutie, maar die niet nodig zijn voor een deugdelijke juridische grondslag voor het laten plaatsvinden van het proces, aldus de regering. Kan de minister nog eens aangeven hoe precies de juridische verhouding is tussen de resolutie en dit wetsvoorstel, met name in relatie tot de relevante bepalingen van de Grondwet? Deze minister kennende, heeft hij aangevoeld welke vragen zouden worden gesteld en zal ook hij met een hooggeleerd betoog komen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Ik dank de leden voor hun bijdrage. Ik dank de heer De Graaf ook voor zijn woorden van waardering voor de snelle behandeling van het wetsvoorstel. Het is afgelopen

Donner

donderdag twee weken geleden ingediend bij de ministerraad. De vrijdag daarop is het behandeld door de ministerraad en de woensdag daarna door de Raad van State. Vervolgens is het vorige week door de Tweede Kamer behandeld en deze week door de Eerste Kamer. De wetgever kan inderdaad snel handelen als het nodig is, ook als het niet om belastingwetgeving gaat. Naar mijn ervaring is dat namelijk zo'n beetje de snelste wetgeving in dit land. Ik ben er in ieder geval heel erkentelijk voor dat dit wetsvoorstel nu nog behandeld kan worden.

Het wetsvoorstel en überhaupt het proces tegen de heer Taylor zijn in die zin uniek, zowel juridisch als feitelijk. Feitelijk is het uniek omdat het zeer uitzonderlijk is dat een strafproces tegen één persoon in zijn geheel wordt verplaatst van het ene continent naar het andere. Dat heeft logistiek, maar ook juridisch grote implicaties. Het is echter ook niet zo maar een proces. De heer Taylor heeft een cruciale rol gespeeld bij de gebeurtenissen in de West-Afrikaanse regio in de jaren negentig. Dat heeft desastreuze economische, politieke en humanitaire gevolgen gehad. De misdrijven waarvan hij door het Speciaal Hof voor Sierra Leone wordt verdacht, zijn van een ernst die moeilijk is te bevatten. In dit opzicht was het voor de Nederlandse regering dan ook geen moeilijke beslissing om in maart jongstleden in principe de bereidheid uit te spreken om het proces tegen de heer Taylor op Nederlandse grondgebied te huisvesten. Wij waren dat ook bijna aan onze stand verplicht, gelet op de ambitie voor Den Haag om te functioneren als juridische hoofdstad van de wereld.

De regering had hier bepaalde voorwaarden aan verbonden. In de eerste plaats moest er een adequate juridische grondslag voor de detentie en de berechting van de heer Taylor in Nederland worden gecreëerd. De detentie en de berechting zijn de twee punten waarop wordt afgeweken van de bepalingen van de Grondwet. Ik kom daar zo op terug. De tweede voorwaarde was dat er een ander land gevonden moest worden dat bereid zou zijn om de heer Taylor na berechting op te nemen, met name in het geval van veroordeling tot gevangenisstraf. Aan die voorwaarde is drie weken geleden voldaan door de toezegging van het Verenigd Koninkrijk. Nederland heeft die voorwaarde voor berechting hier in vrij absolute termen gesteld omdat het anders, als Den Haag de plaats van berechting van een groot aantal personen wordt, vrij snel ook de gevangenis van de wereld zal zijn. Dit is dan ook een punt waarover met Nederland niet te spreken is geweest.

Met de toezegging van het Verenigd Koninkrijk was in wezen voldaan aan de voorwaarden. Er vindt samenwerking plaats met het Internationaal Strafhof, althans voor wat betreft de faciliteiten. Verder hebben wij de zekerheid gekregen dat de heer Taylor na berechting uit Nederland zal vertrekken, zowel wanneer hij tot gevangenisstraf wordt veroordeeld als wanneer hij in vrijheid wordt gesteld. Een van de voorwaarden van het Zetelverdrag is namelijk dat de heer Taylor niet dan met Nederlandse instemming in Nederland in vrijheid zal worden gesteld. Het Hof is strikt genomen in Sierra Leone gevestigd en dient de persoon dan ook eventueel daar in vrijheid te stellen.

Daarmee kom ik op de juridische kant van de zaak. Zoals aangegeven heeft Nederland gesteld dat er op twee punten in ieder geval een juridische grondslag gevonden moet worden, namelijk voor de detentie en de

berechting van de heer Taylor op Nederlands grondgebied. Die grondslag wordt naar de mening van de Nederlandse regering gevormd door de resolutie van de Veiligheidsraad. De heer Jurgens wees erop dat deze resolutie berust op hoofdstuk 7. Hij stelde dat dit hoofdstuk uitsluitend betrekking zal hebben op militair optreden. Die uitleg van hoofdstuk 7 is niet juist. Hoofdstuk 7 geeft de Veiligheidsraad ruime bevoegdheid tot handelen in geval de Veiligheidsraad vaststelt dat er sprake is van een bedreiging van de vrede, schending van de vrede of een daad van agressie. De uiterste maatregelen waartoe de Veiligheidsraad in dat geval kan besluiten, zijn militaire maatregelen. Het scala van maatregelen dat mogelijk is en dat ook gebruikt wordt, is echter veel breder. Dat kunnen onder andere economische sancties zijn. Dat kan ook, zoals in het geval van het Joegoslaviëtribunaal, het oprichten van een gerecht zijn. Kortom, de uitleg dat uitsluitend militaire maatregelen op basis van hoofdstuk 7 getroffen kunnen worden, is niet juist. Deze resolutie die, evenals de resolutie met betrekking tot het Joegoslaviëtribunaal, betrekking heeft op de berechting van personen die een bedreiging voor de vrede vormen of hebben gevormd, vindt de regering dan ook de juiste basis in het VN-verdrag.

De Veiligheidsraad kan daartoe besluiten. Met het besluit zoals het getroffen is, is een voor Nederland bindende verplichting ontstaan om te voldoen aan die resolutie. Dat is in de resolutie geformuleerd onder punt 7 en 8. Daarin staat dat de Veiligheidsraad beslist dat het Speciale Hof de exclusieve jurisdictie over de voormalige president Taylor heeft, zowel gedurende zijn overbrengen als tijdens zijn aanwezigheid in Nederland, dat Nederland geen jurisdictie zal uitoefenen over president Taylor en dat de Nederlandse regering voorts de implementatie van de besluiten van het Hof om de berechting in Nederland te doen plaatsvinden zal faciliteren, met name door de detentie en de berechting in Nederland, het faciliteren van het transport en de aanwezigheid van getuigen mogelijk te maken. Indien men de bepalingen van deze resolutie vergelijkt met de eerdere resoluties, waarnaar ook de heer Jurgens verwees, in het bijzonder de resoluties met betrekking tot het Joegoslaviëtribunaal of het Libiëtribunaal, zal men zien waarom naar het oordeel van de Nederlandse regering de formulering die ditmaal gebezigd is van zodanige aard is en een zodanige strekking heeft dat zij rechtstreeks bindend is. Dat is wellicht niet bindend in die zin dat het voor alle burgers bindend is, omdat het hier gaat om een verplichting die zich heel specifiek tot de regering richt. Maar dat is geen beperking voor de eventuele binding en de verplichting om daar uitvoering aan te geven ingevolge de bepalingen van de Grondwet.

De heer **Jurgens** (PvdA): In de memorie van toelichting wordt uitdrukkelijk verwezen naar de artikelen 93 en 94, waarin sprake is van directe werking. Dat gaat echt alleen over rechtstreeks, een ieder verbindende bepaling, terwijl de resolutie uitdrukkelijk alleen Nederland verbindt. Zij geeft heel duidelijk aan wat Nederland moet doen en is daarmee vergelijkbaar met een richtlijn van de Europese Gemeenschappen, maar het is niet een een ieder verbindende bepaling, zoals omschreven in de artikelen 93 en 94 van de Grondwet.

Minister **Donner**: Artikel 94 bepaalt dat wettelijke voorschriften in Nederland geen toepassing vinden,

Donner

indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

De heer **Jurgens** (PvdA): De minister citeert uitstekend uit het exemplaar van de Grondwet dat ik hem heb geleend. Daar staat uitdrukkelijk in: "een ieder verbindende bepaling". De bedoeling van die bepaling is bijvoorbeeld dat het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens rechtstreeks toepasbaar is en door de Nederlandse rechter kan worden toegepast. Bij het Sociaal Handvest worden maar enkele bepalingen geacht een ieder verbindend te zijn. Ik houd toch echt vol dat deze resolutie een opdracht is aan de Nederlandse regering om bepaalde dingen te doen. Ik moet zeggen dat zij heel scherp en duidelijk is geformuleerd, alle lof daarvoor. Maar daarmee wordt het niet een een ieder verbindende bepaling, maar het blijft een bepaling die Nederland bindt.

Minister **Donner**: Daarmee is het een een ieder verbindende bepaling, want het is de Staat der Nederlanden. Er is inderdaad een verschil tussen de bepalingen van het Sociaal Handvest en van het EVRM, maar dat is in overeenstemming met de uitleg naar internationaal recht en naar Nederlands recht van wat een ieder verbindende bepalingen zijn. Dat zijn niet per definitie alleen die bepalingen die alle Nederlandse burgers gelden. Nee, het gaat dan om bepalingen die bedoeld zijn en naar hun formulering gericht zijn om rechtstreeks verplichtingen te scheppen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Dat is hier niet het geval.

Minister **Donner**: Dat is hier het geval, daar wijs ik nu net op. De formulering van de resolutie is eenduidig. Deze houdt niet in dat Nederland wetgeving moet treffen, maar dat Nederland zal toestaan en zal faciliteren. Je kunt dat vergelijken met de eerdere formulering in de Libiëresolutie, die bij punt 3 in het Engels luidde: "Calls upon the government of the Netherlands and the government of the United Kingdom to take such steps as are necessary to implement the initiative, including the conclusion of arrangements with a view to enabling the Court."

Die formuleringen worden hier ten enenmale niet gebruikt. Deze formulering is bedoeld om rechtstreeks de rechtsbasis te vormen voor de berechting. Dat was een voorwaarde van de Nederlandse regering en daar is aan voldaan. De uitdrukkelijke bedoeling van de Veiligheidsraad is geweest om deze bepaling zonder nadere transformatie rechtswerking te laten hebben in de Nederlandse rechts sfeer. In die zin zijn dat inderdaad algemeen verbindende voorschriften.

Het fundamentele element in de hele monistische theorie van internationale verplichtingen die Nederland aanhangt, is dat verplichtingen rechtstreekse werking kunnen hebben, indien zij zich daartoe lenen en daarvoor bedoeld zijn.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik ga nog even een stapje terug in de redenering van de minister. Ik ben het eens met zijn betoog dat hoofdstuk VII van het Handvest niet met zich brengt dat je alleen kunt denken aan dwangmaatregelen, zoals een economische boycot of gewapenderhand optreden. Ook het instellen van een

gerechtshof kan een adequate beslissing zijn van de Veiligheidsraad om de internationale vrede en veiligheid te bevorderen met maatregelen die verplicht moeten worden nagekomen door de lidstaten. Wij hebben hier toch wel te maken met een bijzondere situatie. Stel dat de Veiligheidsraad tegen Zuid-Afrika zou zeggen: u bent geen lid van de Veiligheidsraad, maar wij verplichten u om gewapenderhand op te treden in Angola, als daar weer een burgeroorlog uitgebroken zou zijn. Is dan voorstelbaar dat men kan zeggen dat zo'n beslissing dat land dwingt om gewapenderhand op te treden in Angola?

De minister zal waarschijnlijk zeggen dat dit alleen kan als Zuid-Afrika al van tevoren te kennen heeft gegeven dat het daartoe bereid is. Zo hebben wij van tevoren te kennen gegeven dat wij bereid zijn Taylor op te nemen om het hof de gelegenheid te bieden om Taylor te berechten. Wij hebben hier te maken met de uitnodiging, zo niet de uitdaging aan de Veiligheidsraad om die rechtsgrondslag te verschaffen met als doel een Nederlands juridisch probleem op te lossen. Daar gaat het mij om. Dat maakt een gekunstelde indruk. Wij moeten op een gekunstelde wijze het handvest invoeren om dit mogelijk te maken, terwijl wij allen zullen zeggen dat de Veiligheidsraad een hof moet kunnen instellen. Dat hof moet ergens zetelen. Of dat in Sierra Leone is of ergens anders, doet er niet toe. Dat Nederland bereid is om dat hof te huisvesten is volkomen normaal en begrijpelijk in het licht van onze ambities. Het is en blijft echter wat gekunsteld dat wij de Veiligheidsraad moeten vragen ons een resolutie te geven op grond waarvan wij verplicht zijn dit te doen.

Minister **Donner**: Dat is uw uitleg. Ik zie niet in waarom het gekunsteld is. Of u moet uitgaan van de vooronderstelling dat dit alleen kan indien er een daartoe strekkende Nederlandse wet bestaat. De systematiek van de Grondwet vereist dat niet. Het is waar dat de Veiligheidsraad dit besloten heeft mede in het licht van de Nederlandse bereidheid. Ik ben niet helemaal deskundig op het terrein van het recht van de Verenigde Naties. Ik sluit echter niet uit dat Nederland nog steeds verplicht en gehouden zou zijn om die resolutie uit te voeren, ook als de Veiligheidsraad daartoe besloten had zonder Nederlandse instemming. Dat is eigen aan de bevoegdheden die wij hebben toegekend aan de VN en de instellingen van de VN. Hetzelfde geldt in wezen voor de besluiten die wij genomen hebben bij de Europese verdragen. Ook daarin hebben wij internationale organen de bevoegdheid gegeven om beslissingen te nemen die Nederland binden, los van de Nederlandse wetgeving, los van het Nederlandse recht en los van de vraag of Nederland ermee instemt.

De heer **Jurgens** (PvdA): De minister heeft zojuist gesproken over beslissingen die Nederland binden. Wij hadden net een discussie over direct werkende bepalingen en over de paragrafen 7 en 8 van resolutie 1688. Ik onderschrijf de opmerkingen van de heer De Graaf dat er niet alleen snel is gewerkt, maar dat er ook een intelligente poging is gedaan een oplossing voor een probleem te vinden. Wij zitten hier echter ook om te kijken of dat helemaal gelukt is en of het een volgende keer op een andere manier voorbereid moet worden. In paragraaf 7 staat dat het Speciale Hof zijn exclusieve rechtsmacht over Taylor zal behouden. Nederland zal

Donner

geen rechtsmacht uitoefenen. De resolutie richt zich tot Nederland. Verder wordt er beslist dat de Nederlandse regering de implementatie van de beslissing van het hof moet faciliteren. Er worden ook voorbeelden genoemd. Elke keer moet Nederland iets doen.

Ik heb het gevoel dat de minister de zaak eerder verduistert dan verheldert als hij het begrip direct werkende bepalingen erbij haalt. Hier wordt een veel duidelijker opdracht aan Nederland gegeven dan in het geval van het proces tegen Libië over Lockerbie. Die opdracht is even duidelijk als vele EG-richtlijnen. Daarin staat ook heel uitdrukkelijk wat Nederland en andere landen moeten doen. Daarmee zijn het alleen nog geen rechtstreeks werkende bepalingen. Wij hebben nu van elkaar gehoord wat wij ervan vinden, dus ik denk dat wij het hierbij maar moeten laten. Ik denk alleen dat de minister niets heeft aan redeneringen op grond van artikel 93 en 94 Grondwet.

Minister **Donner**: Ik moet dat toch weerspreken. De verbindendheid van Europese richtlijnen speelt hier niet, want die berust op het Europese recht en niet op het Nederlandse recht. Bij verplichtingen van de VN gaat het om verplichtingen die mede berusten op de Nederlandse wetgeving. In de eerste plaats is er artikel 92 waarin staat dat wij bij verdrag bevoegdheden inzake wetgeving, bestuur en rechtspraak kunnen overdragen aan internationale volkenrechtelijke organisaties. Ik citeer nog steeds uit uw exemplaar, dus u hebt het zelf niet voor u. Dat overdragen is gebeurd bij de aanvaarding van het VN-verdrag van 1945. De Nederlandse grondwetgever heeft met artikel 92 de keuze gemaakt voor een monistisch stelsel: die verplichtingen die zich daarvoor lenen, hebben ook werking in Nederland. Dat is anders dan bij het Europese recht, want daarvoor hebben wij de bevoegdheid gecreëerd bij het Europese Verdrag. In dezen hebben wij die bevoegdheid gecreëerd met onze eigen Grondwet (artikel 92). Wij hebben vervolgens in artikel 94 bepaald dat die verplichtingen Nederlandse wettelijke en zelfs grondwettelijke bepalingen terzijde kunnen schuiven. Dat is wat hier gebeurt.

De vraag waar het om gaat, is of de resolutie, gegeven de tekst waarin deze is verwoord, inderdaad behoort tot die categorie resoluties die naar hun bewoording, strekking en intentie de bedoeling hebben om rechtstreeks in de Nederlandse rechtssfeer verplichtingen te scheppen. Die formulering voldoet eraan. Dat kunt u zien als u de jurisprudentie van de Hoge Raad volgt over de vraag wanneer er sprake is van rechtstreeks werkende bepalingen. De formulering is zonder voorbehoud en rechtstreeks gericht tot de Nederlandse regering. De formulering hoeft ook niet tot iemand anders gericht te zijn, omdat de Nederlandse regering dit moet uitvoeren. Bewust is ervoor gekozen om die elementen, die anders volgens de Grondwet wetgeving zouden vereisen, met artikel 94 terzijde te schuiven voor de rechtstreekse verplichtingen van de VN. Dit is de essentie van het Nederlandse grondwettelijke systeem.

U leest in de terminologie "algemeen verbindende bepalingen" dat het moet gaan om wettelijk werkende bepalingen die alle burgers verbinden. Dat is een uitleg die wij geven aan een algemeen verbindende bepaling van de Nederlandse regering. Het gaat hier – en ik verwijs u naar de ontstaansgeschiedenis van deze bepaling – inderdaad om verplichtingen die doorwerken in de Nederlandse rechtssfeer. Daarmee is in dezen de

basis geschapen voor de berechting in Nederland van de heer Taylor. Daarmee is ook ingevolge artikel 94 de basis geschapen voor het eventueel terzijde schuiven van die wettelijke bepalingen die zich daar anders tegen zouden verzetten. Dat zijn inderdaad in dit geval niet de bepalingen van de artikelen 15 en 17, omdat de heer Taylor de bescherming heeft van het hof van Sierra Leone. Hij wordt berecht door het hof dat speciaal voor zijn berechting is aangewezen, alweer door de autoriteit op dit terrein, namelijk de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Er is wel sprake van terzijde schuiven van de Nederlandse wetgeving en de Nederlandse Grondwet in zoverre de heer Taylor op Nederlands grondgebied gevangen zal worden gehouden zonder een daartoe strekkende wettelijke bepaling. Idem dito geldt dat de uitleg van artikel 113 dat het daarbij gaat om strafrecht in het algemeen en dat het specifiek moet gaan om Nederlandse rechters. Over de vraag of er werkelijk strijd is met artikel 113 wil ik niet vechten, maar als dat het geval zou zijn, is ook die strijdigheid gelegitimeerd op basis van artikel 94.

U verwijst nog naar artikel 91, derde lid. Dat is hier niet aan de orde, want het gaat niet om een goedkeuringswet. Dat zou in dit geval hebben gespeeld bij de aanvaarding van het VN-Verdrag, maar bij de aanvaarding van dat verdrag bestond artikel 91, lid 3, nog niet. Desondanks hebben wij het VN-Verdrag aanvaard. Ik kom nog terug op uw algemene vragen ten aanzien van artikel 91. Wat betreft de grondwettelijke systematiek stel ik vast dat wij met het VN-Verdrag conform artikel 92 de bevoegdheid hebben overgedragen aan de VN om eventueel bestuur, wetgeving of rechtspraak te organiseren, dat wij ingevolge artikel 93 hebben bepaald dat die bepalingen rechtstreeks kunnen werken in de Nederlands rechtssfeer en dat ingevolge artikel 94 die werking eventueel ook wettelijke bepalingen in Nederland ter zijde kan schuiven. Op ieder van die drie artikelen moet in dit geval een beroep worden gedaan, niet voor de wet die nu voorligt, maar voor de berechting en uitvoering van de resolutie van de VN. Artikel 91 is hierbij niet aan de orde, want er is hier geen sprake van goedkeuring.

In eerlijkheid meen ik dat die systematiek adequaat is. Het is waar dat wij in het geval van Libië en in het geval van Joegoslavië wetgeving hebben aanvaard die nodig was om de berechting hier te doen plaatsvinden, maar dit berustte mede op de onmiskenbare formuleringen van de resoluties terzake die duidelijk niet de bedoeling hadden om te dienen als rechtstreekse basis voor die berechting in Nederland.

De heer **De Graaf** (VVD): Ik wil de heer Van de Beeten bijvallen. Ik meen dat de minister het nu omkeert. In de genoemde gevallen Lockerbie en Joegoslavië hadden wij voldoende tijd om ons eigen wetgevingstraject te volgen. Dit was wellicht gevolg van het feit dat de resoluties anders waren geformuleerd. De minister schrijft op bladzijde 4 van de memorie van toelichting dat de resolutie in dit geval zo specifiek is geformuleerd, omdat in het overleg tussen de regering enerzijds en het Hof en de VN anderzijds in de weken voorafgaande aan de aanhouding al snel duidelijk werd dat de totstandkoming van een resolutie van de Veiligheidsraad op basis van hoofdstuk 7, de enige reële mogelijkheid was om een en ander juridisch mogelijk te maken. De vertrouwelijkheid van het overleg dat tussen de verschillende betrokken

Donner

partijen in de afgelopen periode nodig was, stond in de weg aan een tijdig, voorafgaand aan de overbrenging van de verdachte initiëren van een openbare wetgevingsprocedure.

Minister **Donner**: Dat heb ik ook niet ontkend.

De heer **De Graaf** (VVD): De heer Van de Beeten refereerde zojuist aan het feit dat er van een specifiek geformuleerde resolutie sprake is, omdat er te weinig tijd was voor een normaal wetgevingstraject. Daarom doen wij het nu zo snel en kan het ook zo snel. De minister geeft zelf al aan dat wij niet met deze methode hadden kunnen werken als deze resolutie meer overeenkomst zou vertonen met de resoluties met betrekking tot Lockerbie en Joegoslavië, want hij heeft die specifieke, harde formulering van resolutie 1688 nodig om de rechtstreekse werking in het Nederlandse rechtstelsel te kunnen verklaren.

Minister **Donner**: Laat het duidelijk zijn dat er op dit punt geen verschil van mening bestaat tussen ons. Ik constateer alleen in een andere volgorde dat de resoluties van Lockerbie en Joegoslavië naar hun formulering en intentie niet bedoeld waren om rechtstreeks in Nederland rechtsbasis te creëren. Ik ben het er volstrekt mee eens dat als wij die weg zouden volgen, er vermoedelijk geen tijd zou zijn geweest om adequate wetgeving te formuleren. Mede wellicht uit die nood geboren, is er daarom gekozen voor deze formulering. Alleen, nu wij die een keer hebben toegepast, zie ik niet in waarom zij niet adequaat zou zijn voor de toekomst. Derhalve ben ik van mening dat het grondwettelijk systeem op dit punt adequaat is, tenzij men inderdaad van mening zou zijn dat voor dit soort zaken altijd de medewerking van de wetgever in Nederland nodig is, maar dit is dan een politieke keuze. Ook als wij een dergelijke wet zouden hebben en er zou weer een resolutie worden vastgesteld als deze, dan zou die opnieuw rechtstreeks de basis vormen voor berechting in Nederland en die eventuele wet ter zijde zetten.

De heer **Jurgens** (PvdA): Bij de grondwetsherziening van 1953 – dit is in Duynstee na te lezen – en de totstandkoming van deze bepalingen 91 en volgende, van de Grondwet van destijds 63 en volgende, was er een groot enthousiasme om aan het internationale recht voorrang te geven. De bepaling verwijzende naar artikel 91, lid 3 is er in 1956 ingekomen, omdat men toch was geschrokken omdat men een veel te grote ruimte had gegeven. In de politiek vond men inderdaad dat als er wezenlijke beslissingen worden genomen, zeker beslissingen die afwijken van de Grondwet, beide Kamers daarbij moeten worden betrokken. Een van de redenen waarvoor wij nu zoveel kabaal maken – zij het op hoog intellectueel niveau – is dat wij vinden dat er een vorm moet worden gevonden, welke ook de grondslag is van het voorliggende besluit, vanwege een resolutie van de Veiligheidsraad, of via een wet of via een verdrag, om de Kamers daar op een of andere wijze steeds in te betrekken; zo kunnen deze beoordelen of er strijd is met de Grondwet en er eventueel iets aan doen.

U kunt het wel een mooi constitutioneel systeem vinden, maar dat vind je als je minister bent; als u Kamerlid was, zou u er anders over denken. U hebt dit

namelijk mooi kunnen regelen, maar wij hebben hierbuiten gestaan.

Minister **Donner**: Mag ik daaruit afleiden dat als u minister was, u net zo zou oordelen als ik?

De heer **Jurgens** (PvdA): Die kans is groot!

Minister **Donner**: U geeft aan wat de essentie is, en wel het beleid. Het is niet de vraag of het huidige grondwettelijke systeem deugdelijk is voor de wijze waarop dit nu wordt gedaan. U meent dat de wetgever er in dat soort gevallen bij betrokken moet zijn, maar ook daarin zou ik menen dat dit niet noodzakelijkerwijs het geval moet zijn in de vorm van een wet; eventueel in de vorm van een besluit of standpunt dat naar de Kamer is gekomen, zoals bij een uitzending. Dan hebben we het echter wel over de lege ferenda, niet over de lege lata. De wet zoals zij is, is het systeem zoals ik zojuist heb geschetst. De facto is hier geen sprake van goedkeuring van een verdrag. Artikel 91, lid 3 is dus volstrekt niet aan de orde, want het gaat om bevoegdheden die we ingevolge artikel 92 al eerder hebben overgedragen. Deze kunnen conform artikel 93 rechtstreekse werking in Nederland inhouden en ingevolge artikel 94 ook wettelijke bepalingen in Nederland terzijdeschuiven. Dat systeem is voldoende om dit te regelen. Straks zal ik verder ingaan op artikel 91.

Ik dacht dat ik duidelijk was geweest over de vraag, welke eventuele bepalingen wel terzijde worden geschoven en welke niet: 15 en 17. Naar mijn mening is de terminologie van de resolutie bedoeld en geëigend om rechtstreekse gevolgen te hebben conform artikel 93 van de Grondwet.

De vraag van de heer Van de Beeten was de laatste die specifiek op dit wetsontwerp betrekking had. De heer De Graaf vroeg er echter ook naar. De resolutie van de Veiligheidsraad wordt enerzijds geïmplementeerd door praktisch handelen van de zijde van de Nederlandse regering in de vorm van het faciliteren van het overbrengen van de persoon van de heer Taylor naar Nederland, het toestaan van de vestiging van het Hof alhier en het functioneren van het Hof, met getuigen et cetera. In de tweede plaats wordt er geïmplementeerd doordat de zetelovereenkomst die is gesloten met het Hof geen parlementaire goedkeuring behoeft, gelet op de speciale aard ervan. Ten slotte wordt geïmplementeerd door dit wetsontwerp, dat inderdaad mede strekt tot uitvoering van onderdelen van de resolutie, te weten het faciliteren van het transport en het toestaan van getuigen om naar Nederland te komen. Daarmee geven wij dus uitvoering aan de resolutie. Het kan strikt genomen ook op een andere manier, maar dan zou het via het visumbeleid geregeld moeten worden. Dit wetsvoorstel is dus inderdaad niet nodig om de berechting van de heer Taylor in Nederland mogelijk te maken. Artikel 91 is hierop dus ook niet van toepassing. De rechtsbasis is de resolutie en vervolgens zetten wij een hekje om ons eigen recht en dat doen wij met gewone meerderheden.

De heer Van de Beeten vroeg mij naar de gevolgen van een ontsnapping op Nederlands grondgebied van de heer Taylor. Wat gebeurt er als de Nederlandse autoriteiten hem aanhouden? Dan zou er sprake zijn van een normale uitlevering. Nederland bevindt zich dan in dezelfde situatie als wanneer de heer Taylor niet in Nederland maar in België gevat zou worden. België is op

Donner

dat moment gehouden door de resolutie van de Veiligheidsraad, omdat de exclusieve jurisdictie over de heer Taylor bij het Hof van Sierra Leone ligt. België kan hem dan dus niet zelf berechten voor de misdaden die hij daar begaan zou hebben. De Belgische autoriteiten zouden hun uitleveringsprocedures op de heer Taylor moeten toepassen. En dat geldt ook voor Nederland.

Ik ga ervan uit dat het Hof van Sierra Leone in die situatie gaarne instemt met het uitoefenen door Nederland van rechtsmacht over de heer Taylor, omdat die rechtsmacht voortvloeit uit het feitelijk vasthouden van de heer Taylor. Wellicht dacht men ook aan de mogelijkheid dat de heer Taylor asiel aanvraagt tijdens de busrit van het gevang naar het Hof. In dat geval maakt het busje echt niet rechtsomkeert naar het eerste het beste opvangcentrum in Nederland. Met dat busje geeft Nederland namelijk uitvoering aan de resolutie van de Veiligheidsraad om hem te transporteren van zijn plaats van detentie naar de plaats van berechting. In die zin is het dus geheel dekkend.

De heer Jurgens verwees naar de voorgeschiedenis en de notitie van de heer De Vries over artikel 91, derde lid van de Grondwet. Verder haalde hij het rapport van prof. Besselink en prof. De Lange aan. Hij herinnerde er ten slotte aan dat hij de ministers De Graaf en Pechtold gevraagd heeft om een kabinetsstandpunt. Dat kabinetsstandpunt is de Kamer toegekomen bij brief van 9 juli 2004 over het kabinetsstandpunt artikel 91, derde lid van de Grondwet. Deze brief was getekend door minister De Graaf. Minister Pechtold is per brief van 23 januari 2006 eveneens ingegaan op ditzelfde kabinetsstandpunt. Deze brief was gericht aan de Eerste Kamer en bevatte aanvullende informatie over toezeggingen en voornemens aangaande wijzigingen van de Grondwet. In deze brief is nadrukkelijk ingegaan op de toegezegde notitie.

In die notitie heeft het kabinet op een aantal punten de conclusies en aanbevelingen van het rapport van prof. Besselink gevolgd, evenwel niet op het punt dat artikel 81, derde lid onduidelijkheid zou scheppen en niet consistent zou zijn. Artikel 91, lid 3 is naar mijn mening inderdaad toegevoegd aan de Grondwet omdat de wetgever schrok van de al te grote driestheid om zonder meer bevoegdheden over te dragen en allerlei besluiten werking te laten hebben in Nederland. De wetgever heeft geconcludeerd dat indien de verplichtingen van verdragen grondwettelijke bepalingen terzijde schuiven, het derde lid van artikel 91 van toepassing is. Dit betekent niet, zoals in het rapport-Besselink wordt gesuggereerd, dat deze bepaling ruim moet worden uitgelegd. Deze is echter ook niet zo beperkt als, zoals in hetzelfde rapport wordt genoemd, de literalistische uitleg. Het gaat wel degelijk ook om de vraag of bepalingen van de Grondwet terzijde worden geschoven. De procedure is gelijk aan die van een wijziging van de Grondwet. Alleen de bepalingen van wetten die in strijd zijn met uitdrukkelijke bepalingen van de Grondwet moeten als onverenigbaar worden geacht in de zin van artikel 91, lid 3. Voor het overige is de discussie over de wenselijkheid aan de orde.

Wat betreft de wijziging van de Grondwet volgt artikel 91 precies dezelfde systematiek: de wet waarbij de noodzaak van wijziging van de Grondwet wordt vastgesteld, wordt vastgesteld bij eenvoudige meerderheid. De wijziging van de Grondwet gebeurt bij gekwalificeerde meerderheid van tweederde. Er is nog gevraagd naar de situatie dat de Tweede Kamer een

wetsvoorstel met eenvoudige meerderheid aanvaardt en de Eerste Kamer van mening is dat artikel 91, lid 3 van toepassing is. In die situatie ontstaat dezelfde problematiek als wanneer de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanvaardt en de Eerste Kamer constateert dat het in strijd is met de Grondwet. In dat geval moet de Eerste Kamer dat wetsvoorstel verwerpen. De verhouding tussen de Kamers komt daarbij volledig adequaat tot zijn recht. Dat is ook de teneur en de substantie van het kabinetsstandpunt over het rapport-Besselink. Uiteraard is het kabinet, zodra het weer missionair is, bereid om met de Kamer van gedachten te wisselen over de vraag of een andere systematiek gevolgd moet worden bij het instellen van hoven.

Gevraagd is wat er gebeurt als een minderheid tegen is. Eerlijk gezegd kan die minderheid niet blokkerend werken en ik weet ook niet waarom een minderheid het zou moeten kunnen blokkeren. Ingevolge artikel 94 stel ik zelfs dat een meerderheid niet zou kunnen blokkeren. De vraag is natuurlijk of dat wenselijk is. De Kamer kan altijd een kabinet dat meegewerkt heeft aan een resolutie van de Veiligheidsraad om een berechting hier te laten plaatsvinden, naar huis sturen. Dat verandert echter niets aan de resolutie. Die moet worden uitgevoerd. In die zin loopt het systeem van de Grondwet zodanig rond dat uitvoering van de resolutie mogelijk is. Desalniettemin kan verder gediscussieerd worden over de systematiek. Zoals het kabinet in het kabinetsstandpunt over artikel 91 heeft aangegeven, ziet het kabinet echter geen aanleiding om die bepalingen te wijzigen omdat deze volstrekt verantwoord en logisch zijn.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Ik wil het inhoudelijke debat niet voortzetten. Mede dankzij de interrupties is een en ander al verhelderd. De minister heeft betoogd dat de wet complementair is aan de resolutie en dat de wet daarom niet past in artikel 94 van de Grondwet. Dat artikel gaat immers over een wet die een verdrag goedkeurt waarin mogelijk bepalingen staan die in strijd zijn met de Grondwet. Voor dat standpunt valt iets te zeggen. Ik wil nog even met mijn collega-woordvoerders overleggen over of dat gevolgen heeft voor de wijze waarop wij als Kamer gedacht hadden te stemmen over dit onderwerp. Naar mijn gevoel is het sowieso goed om er nadrukkelijk over te stemmen. Ook al is de resolutie van de Veiligheidsraad geldig zonder dat wij het goed vinden, het is niet onprettig voor de minister als door stemming over het wetsvoorstel duidelijk wordt dat de Kamer achter de gehele gang van zaken staat. Wellicht kunnen de woordvoerders na mij zeggen wat zij daarvan vinden.

Ik heb de minister nadrukkelijk uitgelokt om iets te zeggen over het advies inzake artikel 91, lid 3 GW. Ons institutioneel geheugen als Kamer is blijkbaar wel eens slecht. In juli 2004 is ons tijdens het reces inderdaad een stuk toegezonden. Nu de minister dat zegt, denk ik: o ja, dat heeft de heer Pechtold ons ook medegedeeld. Het overleg met voormalig minister Pechtold was echter niet van een zodanig inspirerende vorm dat het grote indruk bij ons heeft achtergelaten. Helaas geldt dat ook voor dit onderdeel. Het is aan ons als Kamer om op basis van het toen door de regering gegeven antwoord al dan niet een discussie te beginnen over artikel 91, lid 3.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. De minister heeft op zich een mooi betoog gehouden, maar ik ben niet geheel overtuigd.

Het besluit van de Veiligheidsraad moet vooral worden bezien in het licht van het karakter van het Handvest van de Verenigde naties. Dit schept mogelijkheden om te komen tot collectieve arrangementen voor vrede en veiligheid, ook tot collectieve actie. Dit is bedoeld om te voorkomen dat lidstaten individueel optreden daar waar men meent dat de eigen veiligheid wordt bedreigd. Dat karakter brengt met zich mee dat het niet goed voorstelbaar is dat de "handvestwetgever" bij maatregelen zoals vermeld in hoofdstuk VII heeft gedacht aan een opdracht aan een individuele lidstaat om een bepaalde maatregel uit te voeren. Ik gaf al het voorbeeld van een opdracht aan Zuid-Afrika om gewapenderhand in Angola tot peacekeeping of peace-enforcing over te gaan. Dat is op basis van mijn historisch getinte opvatting van wat met het Handvest van de Verenigde Naties is bedoeld, niet goed te verdedigen. Dit betekent a fortiori dat een minder vergaande maatregel als het instellen van een hof op zichzelf wel denkbaar is onder hoofdstuk VII. Het is echter niet goed denkbaar dat dan tegen een lidstaat als Nederland wordt gezegd: gij zult dat hof huisvesten. Dit is een moeilijk navolgbare en niet verdedigbare redenering.

Artikel 93 houdt in: een besluit heeft verbindende kracht in Nederland indien het naar zijn inhoud eenieder kan verbinden. De minister vindt dat de resolutie zo'n besluit is. Ook dat is moeilijk navolgbaar. De wetgever heeft met die bepaling in de Grondwet attributie beoogt. Daarmee wordt met name tegen de Nederlandse rechter gezegd: indien de inhoud van een besluit van een internationale organisatie eenieder in Nederland kan verbinden, dan moet daaraan gevolg worden gegeven. In dit geval gaat het echter om een de-attributief besluit. De Veiligheidsraad zegt namelijk: de heer Taylor bevindt zich op uw grondgebied, maar gij Nederlandse Staat zult geen rechtsmacht over hem uitoefenen, behalve indien daarvoor in het Zetelverdrag een voorziening is getroffen. Het kan niet zo zijn dat de Nederlandse grondwetgever in 1953 heeft gedacht: met deze bepaling scheppen wij de mogelijkheid van de-attributie. Dat is zo onwaarschijnlijk dat daarmee de conclusie van de minister dat dit verdrag geen goedkeuring behoeft in de zin van artikel 91, lid 3, geen stevige basis heeft. Mede in antwoord op de vraag van collega Jurgens brengt mij dat tot de conclusie dat het veiliger is om onverminderd vast te houden aan de wenselijkheid dat de Eerste Kamer dit besluit met een tweederde meerderheid neemt. Vervolgens moeten wij het debat in breder perspectief verder voortzetten, omdat ik het gevoel heb dat wij twee paradigma's op elkaar zien stoten, te weten het paradigma van de nationale soevereiniteit, zoals deze in artikel 91, lid 3, tot uitdrukking komt, en dat van de opdracht tot de ontwikkeling van de internationale rechtsorde. Ik denk dat wij dit probleem gewoon moeten oplossen.

□

Minister **Donner**: Voorzitter. De heer Jurgens meende dat artikel 94 betrekking zou hebben op verdragen, maar in dat artikel gaat het ook heel uitdrukkelijk over

besluiten van volkenrechtelijke instellingen. Ik meen dat artikel 94 uitdrukkelijk bedoeld was om, in navolging van artikel 92, de uitvoering van het daar opgedragen bestuur en de rechtspraak mogelijk te maken.

De heer **Jurgens** (PvdA): Zojuist heb ik mij versproken. Het wetje dat voorligt is geen uitvoering van artikel 92 van de Grondwet. Het wetje heeft niet te maken met de goedkeuring van een verdrag. Dat had ik willen zeggen.

Minister **Donner**: Daarover zijn wij het volstrekt met elkaar eens. Er wordt alleen naar artikel 92 verwezen vanwege het feit dat wij eerder, bij het VN-verdrag, op voorhand gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid van artikel 92. De verdragsbasis is het VN-verdrag; op grond daarvan is de bevoegdheid overgedragen.

Hoofdstuk VII zou niet goed denkbaar zijn omdat er geen sprake is van collectief optreden, maar het betreft een collectief optreden van leden van de VN-Veiligheidsraad, dat bedoeld is om het probleem van Sierra Leone en West-Afrika collectief op te lossen, namelijk door voor één persoon de zitting van een gerecht dat al bestaat, in Nederland te laten houden, met als voorwaarde dat de gevangenisstraf elders wordt uitgezeten. In die zin gaat het om iets dat meerdere lidstaten betreft. Dat doet er echter allemaal niet toe, tenzij men zou willen volhouden dat de Veiligheidsraad in dezen onbevoegd heeft gehandeld en dat Nederland derhalve niet gebonden is door het besluit. Dan is er ook geen sprake van het wel of niet aanvaarden van het wetsvoorstel. In wezen stelt men dan dat in die situatie de Nederlandse wetgeving van toepassing is. Dan zou Nederland rechtsmacht moeten uitoefenen over de heer Taylor, ingevolge artikel 113. Wij moeten oppassen voor een redenering die ons brengt tot de constatering dat wij geen uitvoering kunnen geven aan de resolutie zoals die nu luidt.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Het besluit van de VN-Veiligheidsraad is wel rechtsgeldig, omdat Nederland te kennen heeft gegeven bereid te zijn het besluit uit te voeren. Dat maakt het in juridisch opzicht tot zo'n interessante kwestie. Nederland heeft de VN-Veiligheidsraad zelf gevraagd om een rechtsbasis te scheppen en een Resolutie te creëren op grond waarvan Nederland verplicht is een en ander te doen. De VN-Veiligheidsraad zou deze beslissing niet hebben genomen, als Nederland niet op voorhand de bereidheid te kennen had gegeven om aan die beslissing uitvoering te geven. Ik vergelijk het maar met de Baron Von Münchhausen, die zichzelf aan zijn haren uit het moeras trok. Ik geloof zelfs dat het een pruik was, en dat maakt het twee keer zo interessant. Daarom blijf ik er behoefte aan hebben om de discussie voort te zetten en ervoor te zorgen dat wij een adequate constitutionele grondslag hebben. Wat mij betreft zetten wij in de Grondwet dat als een internationaal orgaan zoals de Veiligheidsraad een oproep doet aan Nederland, wij daaraan gevolg zullen geven, of woorden van gelijke strekking. Ik meen dat wij het debat daarover niet vanavond, maar op een ander moment zullen moeten voortzetten.

De heer **De Graaf** (VVD): Ik wil de heer Van de Beeten vragen wat er oneerbaar is aan de gevolgde handelwijze. Ik heb zojuist geciteerd uit de memorie van toelichting hoe het is gegaan. Wat is daar fout aan?

Donner

De heer **Van de Beeten** (CDA): Het woord oneerbaar heeft een morele connotatie. Ik acht het niet oneerbaar in de zin dat het niet wenselijk zou zijn dat deze uitkomst wordt bereikt. Maar wij moeten ons in allerlei juridische bochten wringen om tot de gewenste uitkomst te komen. Dat zouden wij onszelf niet moeten aandoen. Ik zeg dat ook met het oog op de geloofwaardigheid. Wij hebben het over een beslissing die betrekking heeft op de toepassing van het strafrecht. Het besluit is constitutioneel getint en internationaal-rechterlijk. Dat moet transparant en helder gebeuren, niet op een wijze die ons dwingt allerlei moeilijke wegen te bewandelen zoals het uitnodigen van de Veiligheidsraad tot het nemen van een beslissing.

De heer **De Graaf** (VVD): Ik wijs erop dat de memorie van toelichting eveneens stelt dat de regering in een vrij vroeg stadium aan de Tweede Kamer heeft gemeld dat stappen zouden worden gezet om de berechting van Taylor in Nederland mogelijk te maken. Ik heb begrepen dat dit nog vooraf ging aan de gesprekken met het hof voor Sierra Leone en de VN. De Staten-Generaal, in ieder geval de Tweede Kamer van de Staten-Generaal, zou dus op dat moment een interventie hebben kunnen plegen en uitleg aan de Nederlandse regering hebben kunnen vragen hoe men voornemens was de juridische grondslag voor de berechting van Taylor in Nederland vorm en inhoud te geven. Dat is niet gebeurd. De aankondiging is wel gedaan. Daarom heb ik gevraagd wat oneerbaar is aan de gevolgde methode. Mijn fractie is van mening dat de in dit geval gevolgde procedure de instemming van de Kamer zou moeten kunnen krijgen.

Minister **Donner**: Ik wil dat versterken, ook omdat de heer van de Beeten heeft gesteld dat sprake is van een niet-verdedigbare redenering. Als deze indruk hier blijft hangen, zou dit impliceren dat wanneer deze wet of de berechting van de heer Taylor voor een Nederlandse rechtbank komt, derhalve geconcludeerd zou worden dat er geen basis voor bestaat. Dat is het gevolg als het een niet-verdedigbare redenering zou zijn. Daarom wil ik nogmaals met kracht van argumenten aangeven dat dit niet zo is. Los van de aanvaarding van de wet, mag deze indruk hier niet blijven hangen. Men kan het erover hebben of dit de politiek gewenste aanpak is. Maar net zo goed als de eerdere resoluties inzake Libië en Joegoslavië, is dit een bindende resolutie. In het geval van Libië en Joegoslavië hebben wij de resoluties uitgevoerd door middel van wetgeving. Dat was geen vrijwillige daad van wetgeving, maar wij waren gehouden om deze wetgeving in te voeren teneinde de resoluties uit te voeren. Het recht van de Verenigde Naties stelt niet dat resoluties slechts bindend zijn indien een lidstaat ermee heeft ingestemd. In de procedure is dat in dit geval uiteraard een gegeven, maar de binding van Nederland vloeit in dit geval voort uit de combinatie van het VN-verdrag en de bepalingen van de artikelen 92, 93 en 94, in het bijzonder de artikelen 93 en 94. Er moet hier geen zweem blijven hangen dat deze redenering niet juist is. In dat geval dreigt dat een en ander wordt aangevochten bij de Nederlandse rechter.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Dat lijkt mij een nogal zwaar dreigement van de minister.

Minister **Donner**: Maar de heer van de Beeten gebruikt termen als "niet-verdedigbare redenering".

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik meen dat het evident is dat uit de woorden die ik eerder heb gesproken volgt dat sprake is van een overeenkomst die Nederland heeft gesloten met de Verenigde Naties, in casu de Veiligheidsraad. Er ligt een Zetelverdrag voor met het speciale hof. Deze bieden op zichzelf voldoende grondslag. Het gaat er om dat de manier waarop wij deze besluitvorming moeten voltooien, deugdelijk en constitutioneel moet zijn. Wij hebben er steeds over gesproken of een tweederde meerderheid nodig is gezien de afwijking van de Grondwet. Het standpunt van de CDA-fractie is dat dit het geval is. Die tweederde meerderheid zal er vandaag en morgen ook zijn. Dat betekent dat wat dat betreft is voldaan aan de vereisten die de Nederlandse Grondwet stelt.

Minister **Donner**: Neen. Als deze Kamer meent dat er een tweederde meerderheid nodig is voor de aanvaarding van deze wet, vanwege artikel 91, lid 3, dan is de beslissing van de Tweede Kamer daarmee naar het oordeel van de Eerste Kamer niet juist. Dan hebben wij een wet die om die reden niet geldig zou zijn. De uitleg van de wet komt er dan op neer dat dit de goedkeuring van een verdrag is, maar dat is het niet. Het Zetelverdrag is ook geen goedkeuring van de resolutie van de Veiligheidsraad. Daarover mag geen enkel misverstand bestaan, omdat er anders een uitermate onduidelijke juridische situatie ontstaat over de rechtssituatie die wij creëren. Het Zetelverdrag is daarom niet voorgelegd aan de Kamers, omdat het gelet op de Rijkswet Goedkeuring en bekendmaking van verdragen geen goedkeuring behoeft. Deze wet – dat blijkt ook duidelijk uit de toelichting – kan niet achteraf door de wijze van stemming en aanvaarding in de Kamer worden gemaakt tot een goedkeuring in de zin van artikel 91 door die wet met tweederde meerderheid aan te nemen. Als de Kamer om die reden meent dat er een tweederde meerderheid moet zijn, kan zij maar één besluit nemen, namelijk dit wetsvoorstel verwerpen. Anders ontstaat een onjuiste juridische situatie.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Dat standpunt heeft deze Kamer bij de Lockerbieregels ook niet ingenomen.

Minister **Donner**: Daarom heeft de regering in die kwestie daarover ook een duidelijk standpunt ingenomen. De facto is het gewent als er een tweederde meerderheid is, maar als dat de houding is, zou de Tweede Kamer het wetsvoorstel ook met een tweederde meerderheid hebben moeten aanvaard. Op dit punt is er geen probleem, omdat het wetsvoorstel bij hamerslag met algemene stemmen is aangenomen. Formeel is het dus geen punt, maar ook uit de toelichting vloeit voort dat dit niet de bedoeling is van het voorstel. Derhalve moeten wij op dit punt duidelijk en zuiver zijn en blijven. Anders ontstaat het risico dat de rechtsbasis voor de gehele berechting ondeugdelijk wordt.

De heer **Jurgens** (PvdA): De discussie is een beetje geëscaleerd naar aanleiding van de suggestie van de heer Van de Beeten. Ik denk echter dat zijn suggestie juist is. Als wij de tijd hadden gehad, zouden wij dezelfde weg hebben gevolgd als die wij hebben gelopen met

Donner

Lockerbie en het Hof. Dan had de minister een wetsvoorstel ingediend, die beide Kamers vervolgens al of niet hadden goedgekeurd. Artikel 92 was dan volop aan de orde geweest. Door de noodzakelijke haast – dat zei de heer Van de Beeten – is een andere weg gekozen. De minister is nu bang dat die andere weg door onze uitspraken in gevaar komt als wij een uitspraak met tweederde meerderheid zouden doen. Begrijp ik de minister zo goed?

Minister **Donner**: Neen, de heer Jurgens heeft het niet goed begrepen. Ik heb aangegeven dat, ook in het geval van Lockerbie en Joegoslavië, voor de verdere uitleg, voor het scheppen van de praktische basis in Nederland, is gekozen voor een wet. De rechtssituatie was echter dezelfde, namelijk dat Nederland gehouden was de resolutie van de Veiligheidsraad uit te voeren. Alleen in dat geval verplichtte die resolutie tot wetgeving, waartoe is gekozen, maar daarmee werd die wetgeving geen goedkeuring van de resolutie, omdat die valt onder de artikelen 92, 93, en 94, maar niet onder artikel 91.

De heer **Jurgens** (PvdA): Daarover hebben wij gediscussieerd. Ik ontken dat de artikelen 93 en 94 er iets mee te maken hebben, want het gaat om een opdracht aan de Nederlandse regering. De regering behoort die uit te voeren. Daarover bestaat geen verschil van mening.

Minister **Donner**: Maar daarom is het als het met een wet wordt uitgevoerd, zoals in het geval van Libië en Joegoslavië, geen goedkeuring de zin van artikel 91. Daarmee is artikel 91, derde lid, niet aan de orde. Die fase slaan wij hier over. Er wordt helemaal geen wetgeving gebruikt om de basis te scheppen voor de berechting in Nederland.

De heer **Jurgens** (PvdA): Dat is wat ik zojuist zei. Daarop vroeg ik verheldering van u en u bevestigt dat dus.

Minister **Donner**: Daarom is deze wet geen goedkeuring in de zin van artikel 91 en is de regering zeer dankbaar als de Kamer deze wet met tweederde meerderheid en het liefst met algemene stemmen zou aanvaarden. Maar dat brengt het niet binnen de sfeer van artikel 91, derde lid.

De heer **De Graaf** (VVD): De heer Jurgens interpreteerde zojuist de opmerking van de heer Van de Beeten. Volgens mij komt de opmerking van de heer Van de Beeten uit iets heel anders voort. Dat staat los van de vraag hoe wij oordelen over het betoog van de minister, waarmee ik het overigens voor de volle 100% eens ben.

De heer Van de Beeten heeft gezegd dat wij, als wij niet uitkijken, belanden in een situatie waarin internationale organen dwingende beslissingen kunnen nemen die juridisch door in dit geval Nederland zullen moeten worden uitgevoerd waarbij grondwetsbepalingen en andere wettelijke bepalingen van ons rechtsstelsel buiten werking worden gesteld en zonder dat het parlement daarover een oordeel kan vellen. Dat was de kern van het betoog in eerste instantie van de heer Van de Beeten. Daar heeft hij best gelijk in. Alleen durf ik de stelling aan dat de Verenigde Naties net zoveel dwingende beslissingen kunnen nemen als zij willen in de richting van een enkele staat die is aangesloten bij de Verenigde Naties. Hij noemde het voorbeeld van een opdracht aan

Zuid-Afrika om gewapenderhand Angola binnen te vallen. Men kan daarover 25 resoluties aannemen, maar Zuid-Afrika zal dat niet doen als Zuid-Afrika het niet wil. Dat is hier aan de orde. Natuurlijk mag de Veiligheidsraad een resolutie opstellen met de dwingende bepalingen zoals in deze resolutie staan, omdat daarover van tevoren overleg is gepleegd met Nederland en het hof en overeenstemming is bereikt. Dan is dus het probleem weg en kunnen wij de weg volgen die de minister hier heeft aangegeven.

Minister **Donner**: Ik ben het in die zin volstrekt met u eens, omdat anders dan bijvoorbeeld de verdragen van de Europese Unie de VN-verdragen geen eigen rechtsorde hebben geschapen die uit hoofde van die rechtsorde Nederland binden. Het gaat ook om een binding die voortvloeit uit de bepalingen van onze eigen Grondwet. Wij geven dit effect aan de resoluties van de Veiligheidsraad om reden van onze eigen grondwettelijke systematiek. Dat is de keuze...

De heer **Jurgens** (PvdA): Nu spreekt de minister zichzelf tegen. Of op grond van hoofdstuk 7 van het Handvest kan de Veiligheidsraad Nederland een opdracht tot iets kan geven, is onafhankelijk van onze eigen grondwettelijke regeling.

Minister **Donner**: Nee, het feit dat wij gebonden zijn aan die bepalingen, als zij geëigend zijn om ons rechtstreeks te binden, vloeit voort uit artikel 93 van de Grondwet. Dat is nu juist het verschil tussen het dualistische en monistische systeem. Nederland had in 1956 of eerder kunnen kiezen voor een dualistisch systeem, zoals enkele andere landen van de Europese Gemeenschap. Dat zou inhouden dat in alle gevallen de uitvoering van internationale verplichtingen omzetting in eigen wetgeving zou vereisen. Daar heeft Nederland niet voor gekozen. Dat betekent niet dat door de omzetting alle verplichtingen per definitie tweezijdig worden, want de verplichtingen gelden nog steeds voor die staat. Dat vloeit voort uit het VN-verdrag. Het is onze keuze geweest om voor de gevallen dat een verplichting naar zijn formulering en zijn intentie rechtstreeks die werking kan hebben, met artikel 93 aan te geven dat het kan zonder dat wij het alsnog in onze wetgeving omzetten. Dat blijft wel degelijk de redenering. De VN zijn bevoegd. Daarbij gaat het om een organisatie in de zin van artikel 92. Wij zijn gebonden aan het VN-Handvest, dus voor de verplichtingen hoeven wij niet eerst alles om te zetten in wetgeving voordat het kan worden uitgevoerd. Die keuze hebben wij gemaakt met artikel 93. Met artikel 94 hebben wij nog een extra keuze gemaakt: als de verplichtingen Nederlandse bepalingen ter zijde schuiven, worden deze ter zijde geschoven.

De heer **Jurgens** (PvdA): Bij artikel 93 gaat het alleen om die bepalingen van een verdrag of een volkenrechtelijke beslissing, die naar hun eigen aard ook rechtstreeks kunnen werken. De tekst van de resolutie van de hoofdstukken van de Grondwet geeft echter opdracht aan Nederland om dingen te doen die niet geformuleerd zijn als bepalingen die rechtstreeks kunnen werken. Daarover verschillen wij van mening. Ik blijf volhouden dat Nederland hiertoe verplicht is. De minister doet daar een brok artikel 93 en artikel 94 van de Grondwet bij, maar ik vind dat niet nodig. Die verplichting is er

Donner

gewoon. Feitelijk zal gelden datgene wat in de resolutie staat.

Minister **Donner**: Als het maar ook juridisch geldt. Nogmaals, de formulering is geëigend, bedoeld en geschikt om rechtstreeks te werken. Daarom is anders gekozen dan bij Lockerbie en bij het Joegoslavië-tribunaal. Die verplichtingen waren niet geschikt om rechtstreeks te kunnen werken, die behoefden omzetting in wetgeving. Dat is nu niet het geval. Of dit voor de toekomst de wenselijke procedure is, is voorwerp van discussie met de Kamers. Laten wij voor dit geval alstublieft de duidelijkheid scheppen dat het naar de mening van beide Kamers een voldoende en noodzakelijke basis is.

De heer **Jurgens** (PvdA): Over de grondwettelijke basis kunnen wij van mening blijven verschillen, maar met de conclusie ben ik het eens.

Minister **Donner**: Als wij het er maar over eens zijn dat wij gebonden zijn.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Mij is verzocht om een korte schorsing. Ik stel voor, aan dat verzoek te voldoen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De **voorzitter**: Op verzoek van de PvdA-fractie stel ik voor, morgen na de lunchpauze te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 23.29 uur