

Vergaderjaar 2000–2001

27 484 (R 1669)

Goedkeuring van het op 17 juli 1998 totstandgekomen Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof

A

ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 15 juni 2000 en het nader rapport d.d. 31 oktober 2000, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 31 maart 2000, no. 00.001922, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet met memorie van toelichting, houdende goedkeuring van het op 17 juli 1998 totstandgekomen statuut van Rome inzake het Internationaal strafhof.

Nader rapport inzake het voorstel van Rijkswet, houdende goedkeuring van het op 17 juli 1998 totstandgekomen Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (Trb. 2000, 120)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 31 maart 2000, nr. 00.001922, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 juni 2000, nr. W02.00.0133/II/K, bied ik U hierbij aan.

Op 17 juli 1998 is in Rome totstandgekomen het statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (hierna: het statuut). Daarin is bepaald dat het Internationaal strafhof (hierna: het Hof) bevoegd is om rechtsmacht uit te oefenen over personen die zich schuldig maken aan «de ernstige misdrijven van internationale zorg», namelijk genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en agressie. Het Statuut bevat onder meer bepalingen over de ontvankelijkheid, het toepasselijke recht, de samenstelling van het Hof, het opsporingsonderzoek en de vervolging, de terechtzitting, de straffen, het beroep (en de herziening), de internationale samenwerking en wederzijdse rechtshulp en de tenuitvoerlegging van de straffen. Een aantal belangrijke onderwerpen van het Statuut vraagt nog om een nadere regeling en is derhalve thans nog niet aan de orde. Mede tegen die achtergrond meent de Raad van State van het Koninkrijk thans met enkele meer formele en procedurele opmerkingen te kunnen volstaan. In het bijzonder worden enkele grondwettelijke vraagstukken aan de orde gesteld.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

1. Een aantal van de onderwerpen dat in het Statuut is geregeld, moet nog nader worden uitgewerkt. Zo is in artikel 2 bepaald dat nog een overeenkomst

tot stand zal worden gebracht tussen de Verenigde Naties en het Hof. In artikel 3, tweede lid, is verder bepaald dat het Hof een overeenkomst zal sluiten met het gastland (Nederland). In artikel 5, tweede lid, is bepaald dat het Hof pas rechtsmacht zal uitoefenen ten aanzien van het misdrijf «agressie» nadat een definitie van dat misdrijf is opgesteld en door middel van een wijziging van het Statuut aan het statuut is toegevoegd. Ook de «financiële regelingen», de «elementen van misdrijven» en het «Reglement van proces- en bewijsvoering» moeten nog worden aangenomen, en wel door de «Vergadering van Staten die Partij zijn» in de zin van artikel 112, eerste lid, van het Statuut (artikel 113, artikel 9 respectievelijk artikel 51 van het statuut). Het is thans nog niet te voorzien welke consequenties deze «uitvoeringsregelingen» voor Nederland zullen hebben. Over de «elementen van misdrijven» en het «Reglement van proces- en bewijsvoering» wordt in de toelichting opgemerkt dat zij moeten worden aangemerkt als besluiten van een volkenrechtelijke organisatie in de zin van artikel 92 van de Grondwet (GW).¹ Dit komt de Raad juist voor. De besluiten van de «Vergadering» hoeven derhalve niet meer door de lidstaten te worden goedgekeurd.

De toelichting gaat echter niet in op de status van de hiervoor genoemde overeenkomsten. Uit de verwijzing in artikel 5, tweede lid, naar de artikelen 121 en 123 van het statuut, kan worden opgemaakt dat het vastleggen van de definitie van het misdrijf «agressie» geschiedt bij verdragswijziging. Die wijziging behoeft dan goedkeuring van de Staten-Generaal.

Het Hof heeft op grond van artikel 4, eerste lid, van het Statuut internationale rechtspersoonlijkheid en kan overeenkomsten sluiten. Hieruit kan worden afgeleid dat het Hof moet worden aangemerkt als een «volkenrechtelijke organisatie» in de zin van artikel 92 GW. Als het Hof een overeenkomst sluit, kan het sluiten daarvan derhalve worden aangemerkt als het nemen van een «besluit van een volkenrechtelijke organisatie». De overeenkomst die zal worden gesloten met de Verenigde Naties (artikel 2), behoort dan ook niet meer de goedkeuring van de Staten-Generaal. Dat ligt weer anders met de zetelovereenkomst die zal worden gesloten tussen het Hof en Nederland als gastland (artikel 3); daarbij is Nederland partij aan de andere zijde.

Het verdient aanbeveling in de memorie van toelichting duidelijkheid te verschaffen over de status van de hiervoor genoemde overeenkomsten.

1. Naar aanleiding van 's Raads suggestie is de status van enkele in de memorie van toelichting genoemde overeenkomsten voor zover nodig verduidelijkt.

2a. In artikel 121 van het Statuut is bepaald dat een wijziging van het Statuut – met uitzondering van een wijziging van de artikelen 5, 6, 7 en 8 – voor alle partijen in werking treedt, één jaar nadat zevenachtste van de partijen de wijziging heeft bekrachtigd.² Dit geldt ook voor wijzigingen die worden aangenomen tijdens de in artikel 123, eerste lid, van het Statuut aangekondigde Herzieningsconferentie (artikel 123, derde lid). Voor een partij die de wijziging niet heeft bekrachtigd, bestaat de mogelijkheid om binnen een jaar het Statuut met onmiddellijke ingang op te zeggen (artikel 121, zesde lid). In de toelichting op de artikelen 121 tot en met 123 wordt opgemerkt dat dergelijke wijzigingen in Nederland zo spoedig mogelijk ter parlementaire goedkeuring zullen worden aangeboden. Aangenomen wordt daar dat de goedkeuringsprocedure – gezien de hoge drempel voor inwerkingtreding – zal zijn afgerond voordat de wijziging in werking treedt. Mocht de wijziging toch van kracht worden voordat het Koninkrijk deze heeft bekrachtigd, dan moet – zo stelt de regering – de wijziging geacht worden als besluit van een volkenrechtelijke organisatie tot stand te zijn gekomen.

Over een met artikel 121 van het Statuut vergelijkbare verdragsbepaling is door de Raad van State eerder opgemerkt dat, indien de goedkeuring niet op tijd wordt verkregen, de bepaling tot gevolg heeft dat Nederland wordt gebonden aan een wijziging van het verdrag zonder dat deze binding is voorafgegaan door goedkeuring van de Staten-Generaal ingevolge artikel 91 GW.³ Volgens de Raad dient de wijziging derhalve – als geen nadere regeling is getroffen – op grond van artikel 91 GW toch nog achteraf te worden goedgekeurd. De Raad acht het evenwel onwenselijk een dergelijke goedkeuringsprocedure – die volkenrechtelijk geen gevolg heeft – voort te zetten. Artikel 10 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (Rgvb), dat voorziet in de mogelijkheid van voorlopige inwerkingtreding van verdragen, is naar het

¹ Paragraaf 1.2.

² Artikel 121, vierde lid, bevat de hoofdregel, het vijfde lid de uitzondering voor de wijziging van de artikelen 5, 6, 7 en 8; deze laatste wijziging treedt voor een lidstaat pas in werking als die lidstaat de wijziging heeft geratificeerd.

³ Advies van 6 november 1995; no. W02.95.0477, kamerstukken II 1995/96, 24 577 (R 1562).

oordeel van de Raad van State, nu het daar moet gaan om de aanwezigheid van een buitengewoon geval van dringende aard, niet voor de onderhavige situatie geschreven. De Raad adviseerde daarom bij de goedkeuringswet, met toepassing van artikel 7, aanhef, en onder a, Rgbv, te bepalen dat verdragswijzigingen, indien de ratificatie door tweederde van de verdragsstaten – andere dan Nederland – is gedaan, geen goedkeuring van de Staten-Generaal meer behoeven.¹ Dit advies is destijds door de regering opgevolgd. De Raad meent dat ook in het onderhavige geval in de goedkeuringswet, met toepassing van artikel 7, aanhef, en onder a, Rgbv, dient te worden bepaald dat verdragswijzigingen als bedoeld in artikel 121 (met uitzondering van de in het vijfde lid genoemde wijzigingen) en artikel 123, geen goedkeuring van de Staten-Generaal meer behoeven, indien de ratificatie door zevenachtste van de verdragsstaten is verkregen.

Met het in de memorie van toelichting ingenomen standpunt, dat de wijziging dan geacht kan worden als besluit van een volkenrechtelijke organisatie tot stand te zijn gekomen, kan niet worden ingestemd. De wijziging komt immers niet tot stand door haar aanvaarding door de Vergadering van staten die Partij zijn (dan wel de Herzieningsconferentie) doch door ratificatie of aanvaarding door de afzonderlijke staten. De toelichting dient op dit punt te worden aangepast en de goedkeuringswet dient te worden aangevuld als hiervoor aangegeven.

b. Evenzeer dient de goedkeuringswet erin te voorzien dat wijzigingen van een institutioneel karakter, waarvoor in artikel 122 van het statuut een eenvoudige procedure is voorzien, niet de goedkeuring van de Staten-Generaal behoeven, wanneer dergelijke wijzigingen worden aanvaard door een Herzieningsconferentie.

Wordt een wijziging bij consensus of tweederde meerderheid aanvaard in de Vergadering van Staten die Partij zijn – een mogelijkheid waarin artikel 122 ook voorziet – dan is er sprake van een besluit van een volkenrechtelijke organisatie, doch dat kan niet worden gezegd van aanvaarding door een ad hoc bijeengeroepen Herzieningsconferentie. De goedkeuringswet dient ook op dit punt te worden aangevuld.

2. a. en b. Voor wijziging van het Statuut is een voorstel terzake nodig, dat wordt aangenomen door de bij artikel 112 van het Statuut ingestelde Vergadering van Partijen. Wanneer nu zeven achtste van de partijen een verdragswijziging heeft bekrachtigd, treedt deze ingevolge artikel 121, vierde lid, in werking voor alle partijen bij het Statuut, dus ook voor de een achtste van de partijen die de verdragswijziging (nog) niet hebben bekrachtigd. De dan totstandgekomen verdragswijziging krijgt voor die een achtste van de partijen daarmee het effect van een besluit van de Vergadering van Partijen, en kan dus geacht worden tot stand te zijn gekomen als besluit van een orgaan van een volkenrechtelijke organisatie in de zin van artikel 92 van de Grondwet.

Dergelijke procedures worden vaker in verdragen tot oprichting van een internationale organisatie gebruikt, met name in het kader van de Verenigde Naties. Zij zijn bedoeld om het functioneren van de organisatie in kwestie niet te laten frustreren doordat enkele leden om administratieve redenen een wijziging niet tijdig zouden aanvaarden (bij een vereiste van aanvaarding door alle leden) of doordat meerdere verdragsregimes tegelijk van toepassing zouden zijn (bij inwerkingtreding van een wijziging alleen voor die leden die hebben aanvaard).

De situatie, dat een verdragswijziging uiteindelijk in werking zou kunnen treden voor het Koninkrijk, als dat die wijziging nog niet zou hebben bekrachtigd, kan in gevallen als de onderhavige dus worden beschouwd als het meegaan met een besluit van de internationale organisatie in kwestie. Dit is al vele jaren het standpunt van de regering, waarbij de Raad van State zich diverse malen heeft aangesloten, bijvoorbeeld bij de goedkeuring van het Statuut van de Internationale Telecommunicatie Unie (ITU, kamerstukken II 1991/92, 22 650 (R 1438) en van de vierde wijziging van de Overeenkomst betreffende het Internationaal Monetair Fonds (IMF, kamerstukken II 1998/99, 26 244 (R 1623).

¹ Daaraan werd toegevoegd: «tenzij de desbetreffende verdragswijziging afwijkt van de GW of tot zodanige afwijking noodzaakt, in welk geval goedkeuring bij tweederde meerderheid vereist blijft». Dat laatste voorbehoud diende volgens de Raad te worden gemeekt, daar artikel 7 Rgbv in dat geval niet toestaat dat bij wet een uitzondering op de goedkeuringsvereiste wordt gemaakt.

Het door de Raad in zijn advies aangehaalde geval uit 1995, waarbij wel een aanvullende wettelijke regeling geboden was, betreft een andere casus: bij die organisatie, het Internationaal Instituut voor democratie en verkiezingsondersteuning, wordt het oprichtingsverdrag gewijzigd «bij een besluit van tweederde van alle partijen», en de wijziging «is dan bindend voor alle leden en geassocieerde leden». Hierbij is de organisatie zelf dus niet betrokken en er is dus ook geen besluit in de zin van artikel 92 van de Grondwet (kamerstukken II 1995/96, 24 577 (R 1562)).

Er is dus geen noodzaak om de in artikel 121 van het Statuut bedoelde – en overigens theoretische – situatie op de door de Raad voorgestane wijze in de goedkeuringswet te regelen; mogelijk is dat uiteraard wel.

Het behandelen en aannemen van een voorgestelde verdragswijziging is niet alleen voorzien door de Vergadering van Partijen, maar ook door de ingevolge artikel 123 bijeen te roepen Herzieningsconferentie en ad hoc bijeen geroepen Herzieningsconferenties (artikel 121, derde lid, en artikel 122, tweede lid). In de laatste gevallen kan er twijfel bestaan, of er – uiteindelijk of direct – sprake is van een besluit van een orgaan van een volkenrechtelijke organisatie. Het onderhavige wetsvoorstel is daarom aangevuld in de door de Raad aangegeven zin.

Het komt de regering niet wenselijk voor, om slechts voor een deel van de gevolgen van de in het Statuut opgenomen wijzigings-procedures expliciete voorzieningen te treffen in de goedkeuringswet. Mede uit het oogpunt van doorzichtigheid is het wetsvoorstel daarom aangevuld met beide door de Raad voorgestane bepalingen. De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

3. De memorie van toelichting besteedt ruime aandacht aan de grondwettelijke aspecten van goedkeuring van het Statuut.¹ Onverenigbaarheid van het Statuut met de GW heeft als consequentie dat bij de goedkeuring de procedure van het derde lid van artikel 91 GW dient te worden toegepast. In de memorie van toelichting wordt de conclusie bereikt dat deze bepaling van de GW buiten toepassing kan blijven. De Raad deelt dat oordeel niet.

a. Artikel 71 GW verleent de leden van de Staten-Generaal, de ministers, de staatssecretarissen en andere personen die deelnemen aan de beraadslagingen immuniteit voor hetgeen zij in de vergaderingen van de Staten-Generaal of van commissies daaruit hebben gezegd of aan deze schriftelijk hebben overgelegd.

Artikel 27 van het Statuut bepaalt evenwel dat hen geen immuniteit toekomt en artikel 25 van het Statuut maakt onder meer strafbaar het aanzetten tot genocide of oorlogsmisdaden, hetgeen ook in bedoelde beraadslagingen of schriftelijke stukken zou kunnen gebeuren. In de memorie van toelichting wordt op dit punt geen strijd tussen statuut en GW aanwezig geacht. De immuniteit van artikel 71 GW zou, gezien de in de Reglementen van Orde van de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal voorziene sanctiemogelijkheden en de in artikel 119 GW voorziene berechting van ambtsmisdrijven, niet absoluut zijn. Deze redenering onderschrijft de Raad niet. De genoemde sanctiemogelijkheden vormen geen uitzondering op het niet in rechte kunnen worden vervolgd, en ook de in artikel 119 GW voorziene vervolging van «ambtsmisdrijven» doorbreekt de in artikel 71 GW verleende immuniteit naar het oordeel van de Raad niet, terwijl de in het Statuut voorziene vervolging dat wel doet. Derhalve is sprake van afwijking van een specifieke bepaling van de GW.

b. Ingevolge artikel 59 van het statuut kan een persoon zich bij zijn arrestatie wenden tot de rechter van de staat van bewaring. Is hij eenmaal ter beschikking gesteld van het Hof, dan lijkt uit artikel 60 van het Statuut te volgen, dat een procedure tot invrijheidstelling voor de Nederlandse rechter niet langer mogelijk is.

Naar het oordeel van de Raad staat dit op gespannen voet met het tweede lid van artikel 15 GW. Anders dan in de memorie van toelichting wordt gesteld, is de Raad van oordeel dat in die bepaling de toegang tot de Nederlandse rechter is gegarandeerd.²

¹ Memorie van toelichting, Hoofdstuk I Algemeen, 1.6.

² Zie het advies van de Raad van State inzake de toelating van de Schotse rechter op Nederlands grondgebied in verband met de Lockerbie-zaak, kamerstukken II 1998/99, 26 221, A–B.

Om de aangegeven redenen is de Raad van State van mening dat voor de goedkeuring van het statuut de procedure van het derde lid van artikel 91 GW dient te worden gevolgd en dat de toelichting op de vorengenoemde punten dient te worden aangepast.

3a. De Raad van State is van mening dat de sanctiemogelijkheden in de Reglementen van Orde van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de in artikel 119 van de Grondwet voorziene berechting van ambtsmisdrijven, de immuniteit van artikel 71 Grondwet niet doorbreken terwijl de in het Statuut voorziene vervolging dat wel doet. Op grond daarvan concludeert de Raad dat sprake is van afwijking van een specifieke bepaling van de Grondwet.

De sanctiemogelijkheden in de Reglementen van Orde van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de in artikel 119 van de Grondwet voorziene berechting van ambtsmisdrijven kunnen leiden tot een zekere beperking van de vrijheid van meningsuiting in de vergaderingen van de Staten-Generaal en van commissies. Bij nadere beschouwing kan daarin inderdaad geen algemene uitzondering worden gelezen op het niet in rechte vervolgd of aangesproken kunnen worden, zoals bedoeld in artikel 71 Grondwet.

Er zijn echter wel andere argumenten aan te voeren waarom in casu geen sprake is van een afwijking van de Grondwet. In de literatuur is wel verdedigd dat deze bepaling slechts betrekking heeft op de constitutionele verhoudingen binnen de Nederlandse rechtsorde en dus niet ziet op de mogelijke vervolging door een Internationaal Strafhof (zie C. A. J. M. Kortmann, *Ars Aequi* 1999, nr. 10, p. 763). Hier staat tegenover dat de Raad van State op de door hem aangegeven gronden van oordeel is dat de bepalingen van het Statuut een afwijking vormen van artikel 71 Grondwet. De Raad van State gaat ervan uit dat artikel 71 een absolute strafrechtelijke immuniteit garandeert. De regering legt dit aldus uit dat het in dit verband niet uitmaakt of de vervolging plaatsvindt voor een nationale of een internationale rechter.

Derhalve kan ten minste gereede twijfel bestaan of de bepalingen van het Statuut niet afwijken van artikel 71 Grondwet. Wij zullen dan ook de procedure van artikel 91, derde lid, Grondwet volgen.

Het voorstel van wet en de memorie van toelichting zijn in deze zin aangepast.

3b. Vooropgesteld dient te worden dat op grond van artikel 92 Grondwet bij of krachtens verdrag aan volkenrechtelijke organisaties bevoegdheden tot rechtspraak kunnen worden overgedragen.

Anders dan de Raad van State zijn wij van oordeel dat het begrip rechter uit artikel 15 Grondwet niet uitsluitend op de Nederlandse rechter ziet maar dat het ook een internationale rechter kan zijn.

Voor deze ruime uitleg pleit dat de strekking van deze Grondwetsbepaling een effectieve rechtsbescherming in geval van vrijheidsbeneming is. Het zogenaamde «habeas corpus»-beginsel is in 1983 aan artikel 15 toegevoegd, waarmee tevens meer aansluiting is verkregen bij artikel 5 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (zie de memorie van toelichting bij het voorstel van overwegingswet inzake klassieke grondrechten, kamerstukken II, 1975/76, 13 872 nr. 3, p. 48, Documentatiereeks «Naar een nieuwe Grondwet», Algehele Grondwetsherziening, deel Ia, p. 48). Tekst noch geschiedenis van artikel 15 verzet zich ertegen dat deze effectieve rechtsbescherming wordt geboden door een internationale rechter. Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Lockerbie-verdrag heeft de regering ten aanzien van artikel 17 Grondwet (Niemand kan tegen zijn wil worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent) opgemerkt dat het in deze bepaling niet alleen om de Nederlandse rechter gaat. De strekking van het grondrecht is dat er toegang tot een rechter bestaat (zie kamerstukken II, 1998/99, 26 221, nr. 6, p. 11 en kamerstukken I, 1998/99, 26 221, nr. 36b, p. 2).

Bij de in het Statuut voorziene procedure is de toegang tot de rechter verzekerd.

Indien een persoon wordt aangehouden op basis van een bevel tot aanhouding van de Kamer van vooronderzoek van het Strafhof (artikel 58

Statuut), kan hij zich op grond van artikel 59, tweede lid, Statuut wenden tot de nationale rechter in kwestie. Indien een verdachte in Nederland wordt aangehouden, is dit derhalve de Nederlandse rechter. Na overdracht aan het Strafhof, kan hij de Kamer van vooronderzoek van het Hof op grond van artikel 60, tweede lid, Statuut verzoeken om voorlopige invrijheidstelling gedurende het proces. De Kamer van vooronderzoek zal dit verzoek beoordelen in het licht van de in artikel 58 Statuut genoemde voorwaarden.

Met de toegang tot de nationale rechter en, na overdracht aan het Strafhof, tot de Kamer van vooronderzoek, is een effectieve rechtsbescherming verzekerd. De regering is dan ook van oordeel dat de artikelen 59 en 60 van het Statuut niet leiden tot afwijking van artikel 15 Grondwet. De memorie van toelichting is in deze zin verduidelijkt.

4. Artikel 27, eerste lid, van het Statuut bepaalt dat aan staatshoofden geen immuniteit toekomt. In de memorie van toelichting wordt slechts gesteld dat van een afwijking van artikel 42, tweede lid, GW (onschendbaarheid van de Koning) geen sprake is omdat die bepaling ziet op «het functioneren van de Koning in de Nederlandse constitutionele rechtsorde». De Raad leest hierin dat de volkenrechtelijke immuniteit van de persoon van de Koning naar het oordeel van de regering niet is begrepen in artikel 42, tweede lid, GW. Hij beveelt aan dit dan uitdrukkelijk in de toelichting te vermelden. Er is een duidelijker motivering nodig waarom er geen sprake is van een spanning tussen artikel 27 van het statuut en artikel 42 GW.

4. De Raad meent dat er een duidelijkere motivering nodig is waarom er geen sprake is van een spanning tussen artikel 27 van het Statuut en artikel 42 van de Grondwet wat betreft de volkenrechtelijke immuniteit van de persoon van de Koning.

Gesteld kan worden dat van een afwijking van de Grondwet sprake zou zijn indien de Koning politiek staatshoofd is. De bepaling in artikel 42, tweede lid, van de Grondwet («De Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk») ziet op de eenheid van de regering en op de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning als deel van de regering. Daaruit vloeit voort dat de Koning geen zelfstandige staatsrechtelijke bevoegdheden heeft. De Koning is in ons staatsbestel dan ook geen politiek, maar een representatief staatshoofd (Documentatiereeks Naar een nieuwe Grondwet, deel II, regering, blz. 410). Binnen deze Nederlandse constitutionele context, waarin de handelingen van de Koning volledig gedekt worden door de ministeriële verantwoordelijkheid, kan de Koning de op grond van het Statuut strafbaar gestelde misdrijven niet begaan. Het internationale recht kent een dergelijk onderscheid echter niet. Op grond van het Statuut van het Internationaal Strafhof kan een ieder, ongeacht zijn formele hoedanigheid, worden vervolgd op verdenking van het plegen van de bij het Statuut strafbaar gestelde misdrijven.

Teneinde iedere twijfel voor het buitenland uit te sluiten, zullen wij bij artikel 42 dan ook dezelfde benadering kiezen als bij artikel 71 Grondwet en de procedure van artikel 91, derde lid Grondwet volgen.

Het voorstel van wet en de memorie van toelichting zijn in deze zin aangepast.

5. Een verwant punt betreft artikel 59 van het Statuut. De memorie van toelichting bij hoofdstuk 11, deel 5, geeft al aan dat de rechten van de vervolgte beperkt zijn. Het betreft hier in het bijzonder de gebrekkige informatie over het schuldverwijt en tegen hem ingebrachte stukken, zelfs als al is besloten tot voorlopige hechtenis. Nederland is ten aanzien van personen onder zijn jurisdictie gehouden de rechten van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) te garanderen en kan daarvan geen afstand doen door aan de instelling van een internationaal tribunaal mee te werken. In de memorie van toelichting dient te worden ingegaan op de vraag of die garantie van naleving van de artikelen 5, tweede lid, en 6, derde lid, onder a, EVRM voldoende is verzekerd en artikel 59 van het statuut daarvoor, althans wat de voorlopige hechtenis betreft, voldoende mogelijkheid biedt.

5. De toelichting bij hoofdstuk II, deel 5, kan onbedoeld de onjuiste indruk hebben gewekt dat de rechten die de vervolgte in de voorfase aan het Statuut kan ontlenen, veel beperkter zijn dan het geval is in bijvoorbeeld het Neder-

landse strafrechtssysteem en dan zou voortvloeien uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Vooropgesteld dient te worden dat bij de onderhandelingen over het Statuut het EVRM op de achtergrond steeds een rol heeft gespeeld, zeker bij die staten die lid zijn van de Raad van Europa, en als een toetssteen heeft gefungeerd. De regering is van oordeel dat in het Statuut zoals het is komen te luiden, de rechten van in het bijzonder de artikelen 5 en 6 EVRM voldoende zijn gewaarborgd. De regering wijst in het bijzonder op het recht op een «fair hearing» zoals neergelegd – en uitgewerkt in een aantal minimumrechten – in artikel 67. Artikel 67, eerste lid, onder a, bevat het recht «to be informed promptly and in detail of the nature, cause and content of the charge, in a language which the accused fully understands and speaks».

Wat de voorlopige hechtenis betreft moet worden onderscheiden tussen de fase waarin de aangehouden persoon zich nog in de rechtsmacht van de staat van aanhouding bevindt (art. 59 van het Statuut) en de fase vanaf het moment dat de betrokkene ter beschikking van het Hof is (art. 60). In de eerste fase dient de nationale rechter op grond van artikel 59, tweede lid, onder c, van het Statuut, te toetsen of de rechten van de persoon zijn geëerbiedigd. Deze toetsing strekt zich mede uit tot rechten die voortvloeien uit de Grondwet en bijvoorbeeld het EVRM. De Nederlandse rechter zal in dit kader derhalve ook onderzoeken of de persoon voldoende geïnformeerd is over de redenen van zijn arrestatie en de aard en redenen van de tegen hem bestaande schuldverwijten. In de fase voor het Hof schrijft artikel 60, eerste lid, voor dat de Kamer van vooronderzoek «shall satisfy itself that the person has been informed of the crimes which he or she is alleged to have committed, and of his or her rights under this Statute». Bovendien is in het inmiddels afgeronde concept voor het Reglement van proces- en bewijsvoering, zoals voorzien in artikel 51, bepaald dat de vervolgte in die fase ook aanspraak heeft op de hierboven genoemde rechten van artikel 67. De memorie van toelichting is in bovenstaande zin verduidelijkt en aangevuld.

6a. In hoofdstuk I, paragraaf 1.7 (Uitvoeringswetgeving), van de toelichting, wordt gesteld dat de uitvoeringswetgeving separaat zal worden aangeboden. In aanwijzing 311 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) staat dat in beginsel de uitvoeringsvoorstellen gelijktijdig met het wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag bij de Tweede Kamer worden ingediend. In de toelichting bij deze aanwijzing wordt daaraan toegevoegd dat op het moment dat het verdrag voor Nederland in werking treedt, alle benodigde uitvoeringsregelingen van kracht dienen te zijn.

Het streven naar spoedige ratificatie van het statuut door Nederland is toe te juichen maar mag er niet toe leiden dat elk inzicht ontbreekt in de uitvoeringswetgeving en derhalve in de wijze waarop Nederland zijn verdragsverplichtingen zal nakomen en of daarbij juridische belemmeringen zijn te voorzien. Geadviseerd wordt de toelichting aan te vullen met vermelding van de te verwachten uitvoeringsregelingen bij de desbetreffende bepalingen.

b. Het wetsvoorstel strekt tot goedkeuring van het statuut voor het Koninkrijk. De toelichting beperkt zich evenwel uitsluitend tot Nederland; de implicaties en de maatregelen waartoe deze zullen leiden in Aruba en de Nederlandse Antillen, worden niet weergegeven. De Raad beveelt aan de toelichting op dit punt aan te vullen.

6. De uitvoeringswetgeving zal voor het gehele Koninkrijk uniform geschieden bij Rijkswet. De wijze waarop de regering zich voorstelt de uitvoeringswetgeving vorm en inhoud te geven is onderwerp van een wetgevingsnotitie (kamerstukken II, 1998/99, 26 262, nr. 3), die na het zomerreces van 2000 zoals toegezegd naar de Tweede Kamer zal worden gezonden. Ook op de gevolgen voor de Nederlandse Antillen en Aruba zal in die notitie nader worden ingegaan. De memorie van toelichting is in bovenstaande zin aangevuld.

7. In de memorie van toelichting wordt veelvuldig gebruik gemaakt van Latijnse en Engelse termen waarvan de betekenis niet wordt gegeven. Het gebruik van Engelse termen wordt ingegeven door het gedeelte van het statuut dat gebaseerd is op Common Law-beginselen; een leerstuk waarvan geacht mag worden dat het niet algemeen bekend is. Hetzelfde geldt voor

Engelse termen die vernederlandst zijn, zoals «collaterale schade». Mede gelet op aanwijzing 57 Ar, wordt aangeraden deze termen uit de memorie van toelichting te laten of in elk geval van een omschrijving of toelichting te voorzien.

7. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

8. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

8. De memorie van toelichting is naar aanleiding van de redactionele kanttekeningen van de Raad aangepast.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden, te dezer zake toepassing te geven aan artikel 91, derde lid, van de Grondwet.

*De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Minister van Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

Bijlage bij het advies van de Raad van state van het Koninkrijk van 15 juni 2000, no.W02.00.0133/11/K, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In de toelichting waar wordt gesproken over «seksuele geaardheid of gesteldheid» dit vervangen door: sekse.
- Op bladzijde 70, bij artikel 68 moet de verwijzing naar artikel 2, tweede lid, zijn: artikel 7, derde lid.
- De afdelingen van het Hof moeten eenduidig worden benoemd: de Kamer van beroep wordt soms aangeduid met «beroepsrechter» en soms met «Afdeling van beroep»; de Kamer van eerste aanleg wordt soms aangeduid met «eerste rechter», «rechter in eerste aanleg» en «Kamer van berechting».