

Vergaderjaar 2001–2002

28 098

Uitvoering van het Statuut van het Internationaal Strafhof met betrekking tot de samenwerking met en bijstand aan het Internationaal Strafhof en de tenuitvoerlegging van zijn vonnissen (Uitvoeringswet Internationaal Strafhof)

28 099

Aanpassing van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten aan de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 maart 2002

Bij het wetgevingsoverleg dat ik heden met de vaste commissie voor Justitie van Uw Kamer voerde over bovengenoemde wetgeving, zegde ik toe U uiterlijk dinsdagochtend 12 maart nog een brief te doen toekomen over de verhouding van het Internationaal Strafhof tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Meer in het bijzonder werd mij gevraagd naar het bestaan van rechtspraak van het Europese Hof over deze kwestie, waarbij de vragen van de commissie zich in het bijzonder toespitsten op:

- a. in hoeverre resteert bij een staat partij bij het EVRM, na overdracht van rechtsmacht aan een internationale instelling op zijn grondgebied, nog een verantwoordelijkheid op grond van het EVRM voor het optreden van die instelling?;
- b. indien (enige) verantwoordelijkheid voor de staat partij bij het EVRM resteert, toetst het Europese Hof dan in abstracto of de betrokken internationale instelling voldoende waarborgen biedt tegen schendingen van de mensenrechten, of toetst hij meer in concreto of is voldaan aan het EVRM?

Inderdaad wordt op grond van de ook in het wetgevingsoverleg genoemde uitspraak van het Europese Hof in de Naletilic-zaak (EHRM 4 mei 2000, o.a. gepubliceerd in NJCM-Bulletin jrg. 26 (2001) nr. 1) door sommigen wel verdedigd dat het Hof in abstracto heeft vastgesteld dat het Joegoslavië-Tribunaal voldoende waarborgen biedt uit het oogpunt van het EVRM en dat niet meer in concreto hoeft te worden nagegaan of enig recht is geschonden. De vraag is echter of dit een juiste conclusie is. Eerder lijkt sprake van de formulering van een hoofdregel, die in bijzondere gevallen uitzondering kan leiden (aansprakelijkheid van de rechtsmacht overdragende staat lijkt alleen te mogen worden aangenomen in

uitzonderlijke gevallen, waarin sprake is van een flagrante en ernstige schending van het EVRM). In dat verband wijs ik op twee, ook in de memorie van toelichting, blz. 48, genoemde uitspraken van het Europese Hof (Waite and Kennedy v. Germany en Beer and Regan v. Germany, uitspraken van 18 februari 1999, appl.nos. 26 083/94 en 28 934/95, te vinden op <http://hudoc.echr.coe.int>). In deze – bijna gelijklopende – uitspraken ging het om werknemers van de in Duitsland gevestigde Europese Ruimtevaart Organisatie (ESA), die een arbeidsgeschil met hun werkgever aan de Duitse arbeidsrechter wilden voorleggen. De Duitse rechter verklaarde zich echter tot in hoogste instantie onbevoegd om over het geschil te oordelen op grond van de volkenrechtelijke immuniteit van de ESA. De werknemers klaagden vervolgens bij de Straatsburgse instanties dat hun recht op toegang tot een rechter op grond van artikel 6 EVRM was geschonden. Kernoverweging van het Europese Hof lijkt de volgende te zijn:

«67. The Court is of the opinion that where States establish international organisations in order to pursue or strengthen their cooperation in certain fields of activities, and where they attribute to these organisations certain competences and accord them immunities, there may be implications as to the protection of fundamental rights. It would be incompatible with the purpose and object of the Convention, however, if the Contracting States were thereby absolved from their responsibility under the Convention in relation to the field of activity covered by such attribution. It should be recalled that the Convention is intended to guarantee not theoretical or illusory rights, but rights that are practical and effective. This is particularly true for the right of access to the courts in view of the prominent place held in a democratic society by the right to a fair trial (see, as a recent authority, the *Aït-Mouhoub v. France* judgment of 28 October 1998, *Reports* 1998-VIII, p. 3227, § 52, referring to the *Airey v. Ireland* judgment of 9 October 1979, Series A no. 32, pp. 12–13, § 24).

68. For the Court, a material factor in determining whether granting ESA immunity from German jurisdiction is permissible under the Convention is whether the applicants had available to them reasonable alternative means to protect effectively their rights under the Convention.» (Waite and Kennedy)

Vervolgens toetst het Hof of in het voorliggende geval de betrokken werknemers redelijke alternatieve wegen tot hun beschikking hadden om hun recht te halen. Het Hof concludeert dat die er waren in de vorm van een interne klachtenprocedure bij de ESA (bij een onafhankelijke *ESA Appeals Board*) en door de mogelijkheid die deze personen – die bij de ESA waren gedetacheerd door een bedrijf – hadden om het detachingsbedrijf voor de Duitse rechter te dagen. Er was dus volgens het Hof geen sprake van schending van artikel 6 EVRM.

De onderhavige kwestie rijst uiteraard ook in de verhouding tussen het EVRM en het recht van de EG en de EU: in hoeverre leidt de overdracht van rechtsmacht door de lidstaten van de Europese Unie aan de instellingen van de EG/EU tot een «vrijwaring van aansprakelijkheid» van die lidstaten onder het EVRM. Ook in deze kwestie lijkt de vaste lijn van het Europese Hof voor de rechten van de mens dat een zekere restverantwoordelijkheid voor die lidstaten blijft. Een voorbeeld daarvan is de uitspraak van 21 januari 1999 in de zaak *Matthews v. Verenigd Koninkrijk*. In deze zaak klaagde een inwoner van Gibraltar, dat geen onderdeel van het VK is maar een *dependent territory*, dat zij als gevolg van *Europese* wetgeving die Gibraltar uitsloot van de verkiezingen voor het Europees Parlement, was geschonden in haar recht op vrije, geheime verkiezingen (art. 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM). Het Europese Hof overwoog:

«The Convention (EVRM) does not exclude the transfer of competences to international organisations provided that Convention rights continue to be «secured». Member States» (van de EU) responsibility continues even after such a transfer.» (overweging 32)

Vervolgens constateert het Hof dat het VK wel degelijk verantwoordelijk kan worden gehouden voor het waarborgen van de rechten van artikel 3 van het Eerste Protocol, ook al gaat het om Europese en niet om nationale verkiezingen (overweging 35), en voorts dat in dit geval artikel 3 was geschonden omdat aan betrokkene «the very essence of the applicant's right to vote was denied» (overweging 65, inwoners van Gibraltar hadden geen enkele invloed op de samenstelling van het Europees Parlement). In dezelfde lijn als deze uitspraak ligt een niet-ontvankelijkheidsbeslissing van het Europese Hof van 7 maart 2000 (appl.no. 43 844/98) in de zaak T.I. v. Verenigd Koninkrijk (hier ging het om de vraag in hoeverre voor de lidstaten van de EU met betrekking tot de verwijdering van de zgn. Dublin-claimanten nog een verantwoordelijkheid onder het EVRM resteert).

Ik hoop Uw Kamer hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals