

Vergaderjaar 1998–1999

26 221

Bepalingen verband houdende met de instelling van een in Nederland zetelend Schots Hof voor de strafrechtelijke vervolging van de personen, aangeduid als «the two accused» in Resolutie 1192 (1998), aangenomen door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties tijdens zijn 3920e vergadering op 27 augustus 1998 terzake van de strafbare feiten, bedoeld in de considerans van het zetelverdrag tussen het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en het Koninkrijk der Nederlanden van 18 september 1998 strekkend tot oprichting van een Schots Hof zetelend in Nederland

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Bij brief van 24 augustus 1998 (kamerst. II, 1997/98, 26 127, nrs 1–2), brachten wij het initiatief van het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten te Uwer kennis met betrekking tot de eventuele strafrechtelijke vervolging van de twee Libische verdachten van de bomaanslag in 1988 op PanAm vlucht 103 boven Lockerbie (Schotland). Deze vervolging zou moeten plaats hebben ten overstaan van een Schots Hof, zetelend op Nederlands grondgebied. Dat Hof zou uiteraard Schots straf- en strafprocesrecht hanteren. Bij genoemd schrijven legde de tweede ondertekenaar van deze memorie nog enige documenten over waaronder de beoogde Brits-Nederlandse zetelovereenkomst¹ en het Britse ontwerp van een wet ter oprichting van een Schots Hof in Nederland.

Op 27 augustus daaraanvolgend nam de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties resolutie 1192 (1998) aan, geheel in lijn met het genoemde initiatief. Ook deze resolutie werd inmiddels te Uwer kennis gebracht¹. De resolutie verwelkomt het door het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten ondernomen initiatief en de door het Koninkrijk der Nederlanden getoonde bereidheid aan dit initiatief mede uitvoering te geven door de uitoefening van de Schotse jurisdictie op Nederlands grondgebied te gedogen. De raad doet een beroep op de drie samenwerkende staten om de noodzakelijke stappen te ondernemen ter implementatie van de beoogde rechtsmacht, op te dragen aan een Schots gerecht in overeenstemming met een door het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Verenigde Staten op 24 augustus 1998 opgestelde brief gericht aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (S/1998/759) die uw Kamer als bijlage bij ons eerst genoemde schrijven werd overgelegd¹. Om te komen tot genoemde, door de Veiligheidsraad genoemde implementatie zijn, wat Nederland als beoogd gastland betreft, in dit stadium twee juridische stappen onontbeerlijk. De eerste is het sluiten van een zetelovereenkomst tussen Groot-Brittannië en Nederland.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

De tweede is een formele uitvoeringswet waarin de rechtsgevolgen van het aanvaarden van deze vreemde jurisdictie in de Nederlandse rechts-sfeer worden geïmplementeerd. In de zetelovereenkomst wordt allereerst precies de door het Schotse Hof uit te oefenen rechtsmacht omlijnd. Deze rechtsmacht is gericht op de strafrechtelijke vervolging van de personen die door de Veiligheidsraad worden aangeduid als «the two accused», nader omschreven in de resolutie als «the two persons charged with the bombing of Pan Am flight 103». De op te dragen rechtsmacht is dus persoonsgebonden en tijdelijk van aard: de uitoefening van deze jurisdictie moet direct gericht zijn op de vervolging van deze twee verdachten. Deze temporele jurisdictie wordt geldend gemaakt op Nederlands grondgebied. Binnen de Nederlandse territoriale rechtsmacht wordt als het ware een ruimtelijke immuniteit gecreëerd – omschreven in de zetelovereenkomst – waarbinnen aan een vreemde, Schotse, rechter wordt toegestaan op ad hoc en ad personam basis strafrechtspraak uit te oefenen. Op verdragsbasis doet Nederland in zoverre dus afstand van interne soevereiniteit. De in de zetelovereenkomst omschreven ruimtelijk gebonden immuniteit – klassiek gesproken: een strafrechtelijke exterritorialiteit – beperkt, anders gezegd, de Nederlandse jurisdictie gebaseerd op het territorialiteitsbeginsel, verwoord in artikel 2 van het Wetboek van Strafrecht. De toepasselijkheid van dat beginsel wordt direct beperkt, op basis van artikel 8 van het Wetboek van Strafrecht dat regelt dat een dergelijke volkenrechtelijke uitzondering op dat beginsel direct doorwerkt in de Nederlandse rechtssfeer. Uiteraard is de rechtsafstand die Nederland hier doet slechts tijdelijk, voor de duur van de afronding van de strafrechtelijke vervolging, gedefinieerd in de Resolutie in de Zetelovereenkomst. Binnen de ruimtelijke immuniteit blijft overigens het Nederlandse recht wel geldig. Het kan echter voor de tijdsduur van de zetelovereenkomst daar niet zonder toestemming van de Schotse rechtbank aan wie die immuniteit is gegund, worden afgedwongen via de normale kanalen, eventueel via fysieke geweldsmiddelen. Geschiedt binnen de ruimtelijke immuniteit enig strafbaar feit naar Nederlands recht, dan kan de Nederlandse overheid optreden in zoverre de Schotse rechter dat toestaat. In gevallen van strafbare feiten gericht tegen de voortgang van de strafvoering – ordeverstoring, bedreiging van getuigen of officials – kan de Schotse rechter uiteraard assistentie aanvragen bij de autoriteiten van de gaststaat. Dat verzoek houdt dan tevens in zoverre een afstand van de immuniteit in.

Voor een dergelijke tijdsgebonden, niet-nationale strafrechtelijke jurisdictie, die in Nederland uitgeoefend wordt, bestaan in Nederland precedentes: de jurisdictie, uitgeoefend door het zogenoemde Joegoslavië-tribunaal (ICTY) en die, uitgeoefend door de appelkamer van het R'wanda-tribunaal, welke hogere instantie ook in Den Haag zetelt. De belangrijkste rechtsfiguur die thans voorligt – te weten: de afbakening van de Nederlandse territoriale jurisdictie en die, op te dragen aan een Schots Hof op ad hoc-basis – vertoont veel gelijkenis met verhouding tussen de ICTY-jurisdictie en de Nederlandse rechtsmacht. Evenals dat bij de ICTY-rechtsmacht gebeurde, wordt geregeld dat de Nederlandse wet niet van toepassing is op maatregelen van vrijheidsontneming en vrijheidsbeperking, te ondergaan door personen op last van het Schotse gerecht binnen aan dat Gerecht door Nederland op basis van de zetelovereenkomst ter beschikking gestelde ruimten. Daartoe dient het voorliggend voorstel van wet, waarbij in het eerste artikel een redactie is gevolgd, ontleend aan artikel 17 van de wet, waarbij de ICTY-jurisdictie werd geïmplementeerd. In essentie gaat het om het volgende. De Schotse rechter zal maatregelen willen treffen ter verzekering van de verschijning ter zitting van de beide verdachten. Die behoefte zal ontstaan onmiddellijk na ommekomst van de Nederlandse uitleveringsprocedure, die start op het moment dat de beide opgeëiste Libische verdachten Nederlands

territoir betreden. Op dat moment moet er een op de Nederlandse uitleveringswet steunende titel van aanhouding bestaan. In beginsel zou voldoende zijn dat de opeisende partij, het Verenigd Koninkrijk, op dat moment aan Nederland een verzoek tot voorlopige aanhouding heeft gedaan in overeenstemming met artikel 16, eerste lid, van het Europese Uitleveringsverdrag van 13 december 1957 (Trb. 1965, 9). Dan kan het Openbaar Ministerie, afhankelijk van de plaats van aankomst hier te lande, voorts handelen in overeenstemming met artikel 13, eerste lid, van de Uitleveringswet van 1967. Wij geven echter de voorkeur, indien mogelijk, aan een volledig uitgewerkt uitleveringsverzoek gedaan door het Verenigd Koninkrijk waarin dit Nederland verzoekt de opgeëisten aan te houden en vervolgens uit te leveren aan de Schotse rechter, rechtsmacht uitoefenend binnen een bepaalde ruimtelijkheid binnen Nederland. Die ruimtelijkheid, dat gebied, is omschreven in de zetelovereenkomst, waarin Nederland zich heeft verplicht aan het Hof terrein («premises») ter beschikking te stellen (artikel 3, eerste lid, van de overeenkomst). Ingevolge artikel 5 van de overeenkomst geniet dit terrein voor de duur van de procedure onschendbaarheid. Binnen de immuniteit, de tijdelijke enclave binnen de Nederlandse rechtsmacht, is alleen Schots recht toepasselijk en afdwingbaar en in zoverre resulteert de overdracht door Nederland aan die Schotse rechtbank in uitlevering zoals omschreven in artikel 1 van het te dezen toepasselijk verdrag, te weten het Europees uitleveringsverdrag. Nederland stelt immers de beide verdachten ten verzoeken van het Verenigd Koninkrijk (als hoedanig wij korthedshalve de opeisende partij in dit verband aanduiden) fysiek ter beschikking teneinde binnen de jurisdictie van die partij een strafvervolgning te ondergaan tenzake van feiten, omschreven in het verzoek tot overdracht, strafbaar én naar het recht van de opeisende partij én naar het recht van Nederland. Uiteraard zullen de toelaatbaarheid en inwilligbaarheid van dit uitleveringsverzoek beoordeeld worden in overeenstemming met de procedures waar de Uitleveringswet van 1967 in voorziet.

Dat houdt dus in, dat de Nederlandse rechter zal toetsen – op basis van de rechtsingangprocedure, neergelegd in de Nederlandse Uitleveringswet – of de vrijheidsbenemende en conservatoire maatregelen, te treffen met het oog op de overdracht aan het Schotse gerecht verdragsmatig, wetmatig en rechtmatig zijn. In dit opzicht zullen de opgeëiste personen alle rechtsbescherming deelachtig zijn die iedere bijzondere persoon op Nederland grondgebied deelachtig is. Deze rechtsingang blijft gegarandeerd vanaf het moment dat de opgeëiste personen in Nederland zijn aangekomen tot aan het moment van de feitelijke overdracht aan de Schotse rechter. Die overdracht zelf geschiedt ook krachtens rechterlijke uitspraak: de beslissing dat de uitlevering aan het Schotse gerecht toelaatbaar – in overeenstemming met wet en tractaat – is. Na de overdracht verblijven de opgeëiste personen onder de exclusieve competentie van de Schotse rechter. Jegens hem zal de Nederlandse uitleveringsrechter gebonden zijn aan de beperkingen die uit het volkenrechtelijke vertrouwensbeginsel voortvloeien: hij zal ervan uit moeten gaan dat die rechter ten aanzien van de opgeëiste personen zal handelen in overeenstemming met de elementaire rechtsbeginselen en waarborgnormen, waarop het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens gestoeld is en die het ten dele verwoordt. Dat is te dezen te meer gerechtvaardigd, omdat het Verenigd Koninkrijk partij is bij genoemd mensenrechtenverdrag. Wij verwijzen naar het standaardarrest van de Hoge Raad van 1 juli 1985, Nederlandse Jurisprudentie 1986, nr 162. Bij de Schotse rechter zullen de opgeëiste personen aanstands de rechtsbescherming genieten die uit het aan artikel 5 van het Europese mensenrechtenverdrag ten grondslag liggende habeas corpus-beginsel voortvloeit.

Waar het nu bij de voorliggende wet om gaat is, dat de door de Schotse rechter onder de vigeur van het Schotse recht te treffen maatregelen van vrijheidsbeperkende of vrijheidsbenemende aard onttrokken zijn aan de toetsing door de Nederlandse rechter en de toepasselijkheid van het Nederlandse recht: de wet in formele zin moet hier veilig stellen dat hier exclusief de Schotse rechter bevoegd is en niet de Nederlandse. Men moet hier voornamelijk denken aan de maatregel van voorlopige hechtenis waaraan de beide verdachten terstond na overbrenging naar het «Schotse terrein» onderworpen worden. Uitgesloten moet worden dat de verdachten, op basis van artikel 15 van de Nederlandse Grondwet zich via een habeas corpus-procedure zouden kunnen wenden tot de Nederlandse rechter in kort geding. Dat zou tot onoplosbare jurisdictieconflicten leiden. Wij willen in dit verband korthedshalve verwijzen naar het tijdens het debat inzake de ICTY-implémentatiewet door de toenmalige Minister van Justitie gestelde in de Tweede Kamer: het zou «een verkeerde indruk wekken», aldus de bewindspersoon, als de Nederlandse wetgever zou bepalen dat het ICTY personen, wier aanhouding als verdachte het heeft gelast, in voorlopige hechtenis mag nemen onderscheidenlijk doen houden. Hier is, zo stelt de bewindspersoon, niet de Nederlandse rechtsorde toepasselijk maar die van de VN. Wij verwijzen naar het debat van 3 maart 1994, (TK 57 pp 57-4223/58-4308) en de nota van wijziging, ter introductie van het genoemde artikel 17 in de ICTY-implémentatiewet (kamerst. II, 1993/94, 23 542, nr. 10). De Nederlandse rechtsorde moet in zoverre buiten werking worden gesteld; dat is de onontkoombare consequentie van het toelaten van een «buitenlandse strafrechtelijke jurisdictie» in Nederland. In casu ligt dit niet anders. Artikel 1 strekt ertoe vorenbedoelde «verkeerde indruk» te vermijden en de Nederlandse rechter een formeel-wettelijke basis te geven waarop hij eisers niet-ontvankelijk dient te verklaren die zich in een habeas corpus-beroep ten aanzien van door het Schotse Hof genomen vrijheidsbenemende maatregelen tot hem wenden. Anders dan bij de wet tot implementatie van de R'wanda-jurisdictie (Wet van 18 december 1997, Stb. 754) hebben wij ervan afgezien eenvoudig het artikel 17 van de ICTY-implémentatiewet van overeenkomstige toepassing te verklaren op de Schotse jurisdictie. De reden is, dat in die wet voorzien is in aparte begripsbepalingen samenhangende met het typische VN-jargon, zoals «Tribunaal», «Statuut», «overlevering» en «doorvoer», opgenomen in resolutie 955 van de Veiligheidsraad van 8 november 1994, waarbij Nederland moest aansluiten. «Overlevering» is, in VN-context, een nieuwe rechtsfiguur waarbij een opgeëiste persoon wordt overgedragen aan een supranationale rechtsmacht die hiërarchisch bovengeschikt is aan de nationale jurisdicties, inbegrepen de nationale rechterlijke macht. Die rechtsfiguur van «overlevering» is in deze context, waarin Nederland medewerkt via de klassieke kanalen aan de handhaving van het Schotse strafrecht, dat uiteraard niet hiërarchisch bovengeschikt is aan het Nederlandse recht, vanzelfsprekend niet van toepassing. Voor de fysieke terbeschikkingstelling van de verdachten aan de Schotse jurisdictie bezigt Nederland de gewone rechtshulpbetrekkingen, neergelegd en omschreven bij verdrag en wet. Het dunkt ons daarom voldoende in de wettekst op te nemen dat het buiten toepassing verklaren van de Nederlandse wet betrekking heeft op vrijheidsontneming of vrijheidsbeperking uitgaand van het Schotse Hof zoals het Verenigd Koninkrijk en Nederland overeenkwamen in de zetelovereenkomst. De artikelen 2 tot en met 16 van de ICTY-implémentatiewet zijn, voor de verzekering van de uitoefening van de bovenomschreven Schotse jurisdictie, niet nodig, omdat ten aanzien van die jurisdictie de nationale dwangmiddelen en conservatoire bevoegdheden die de Uitleveringswet de Nederlandse autoriteiten gunt, benut worden. Wij gaven al aan, dat die wet voorziet in de bevoegdheden tot voorlopige aanhouding, waarna via artikel 14 overgegaan kan worden tot inverzekeringstelling. Daarna kan de officier van justitie de inbewaring-

stelling vorderen en voorts handelen – nadat een volkomen uitleveringsverzoek is ingekomen conform artikel 18 van die wet – in overeenstemming met Afdeling B van Hoofdstuk III van de Uitleveringswet. Andere rechtshulp dan «uitlevering» is niet voorzien, maar mocht de opeisende partij die nodig hebben, dan kan zij die aanvragen volgens de gewone rechtshulpverdragen. Van een mogelijke tenuitvoerlegging door Nederland van het Schotse eindgewijsde, zoals ten aanzien van de ICTY-uitspraken geregeld in de artikelen 11, 12, 13 en 14 van de ICTY-implementatiewet, is natuurlijk al helemaal geen sprake.

In dit verband verdient aandacht dat, ingevolge artikel 3, derde lid, van de zetelovereenkomst het Hof bevoegd is, hangende de procedures, naast de voorlopige hechtenis ook nog andere maatregelen van vrijheidsbenemende aard te treffen ter verzekering van de voortgang of de integriteit der justitie. Het Hof zal bevoegd zijn om op te treden terzake van delicten gericht tegen de waardigheid van het Hof, de zogeheten «contempt of court» en vergrijpen tegen officials en functionarissen van het Hof. Voorts zal het Hof getuigen mogen detineren die in vrijheidsbeneming door andere staten zijn overgedragen aan het Hof. Dezelfde maatregel mag het treffen ten laste van getuigen ter verzekering van het getuigenis ter zitting. Deze bevoegdheid eindigt op het moment dat de jurisdictie die aan het Schotse Hof is opgedragen met het oog op de berechting van de beide verdachten terzake van de feiten, waarop de uitlevering betrekking had, expireert. In dit verband geldt dat ook het ICTY op basis van zijn eigen procedurele regels vergelijkbare bevoegdheden bezit om hangende het rechtsgeding te kunnen optreden tegen personen die de voortgang van het geding bedreigen, bijvoorbeeld door het begaan van meened.

Wat de overige bepalingen van de zetelovereenkomst betreft, zij vermeld dat deze de voorrechten en immuniteiten bevatten die nodig zijn voor het functioneren van het Hof. Voorts zijn in de overeenkomst enige praktische regelingen vervat in verband met de overkomst van verdachten en getuigen. Deze zijn vergelijkbaar met die van het zetelverdrag met de Verenigde Naties inzake het Joegoslavië-Tribunaal (Trb. 1994, 189). De Voorzitter van de Tweede Kamer is terzake reeds ingelicht bij brieven van 24 en 25 augustus 1998 (kamerst. II, 1997/98, 26 127, nr. 1).

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,
E. L. Herfkens