

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. 4

VERSLAG

Vastgesteld 9 oktober 1998

De vaste commissies voor Justitie¹ en voor Buitenlandse Zaken², belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, hebben op 6 oktober 1998 in een wetgevingsoverleg met de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van gedachten gewisseld over enige technische en specialistische elementen van dit wetsvoorstel.

De commissies hebben desalniettemin nog behoefte nadere vragen en opmerkingen aan de regering voor te leggen. Onder het voorbehoud dat deze tijdig zullen zijn beantwoord, achten de commissies de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

De leden van de PvdA-fractie geven te kennen dat zij de strekking van het onderhavige wetsvoorstel geheel kunnen onderschrijven. Zij juichen het toe dat op deze manier een impasse wordt doorbroken. Nederland levert aldus een wezenlijke bijdrage aan de ontwikkeling van de internationale rechtsorde, zoals in artikel 90 van de Grondwet is neergelegd.

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Middel (D66), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GL), Rouvoet (RPF), Van Oven (PvdA), O. P. G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), Patijn (VVD), De Wit (SP), Duijkers (PvdA), De Milliano (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GL), Weekers (VVD), Albayrak (PvdA), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA), Brood (VVD).

Plv. leden: Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Apostolou (PvdA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Barth (PvdA), De Graaf (D66), Karimi (GL), Schutte (GPV), Santi (PvdA), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Rijpstra (VVD), Marijnissen (SP), Belinfante (PvdA), Buijs (CDA), Passtoors (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GL), De Vries (VVD), Zijlstra (PvdA), Van Walsem (D66), Van der Hoeven (CDA), Kamp (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Weisglas (VVD), Van den Berg (SGP), Ter Veer (D66), Van

Middelkoop (GPV), Van Gijzel (PvdA), Voorhoeve (VVD), Hillen (CDA), Valk (PvdA), Verhagen (CDA), ondervoorzitter, Hessing (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Hoekema (D66), M. B. Vos (GL), Dijksma (PvdA), Van den Doel (VVD), Koenders (PvdA), De Boer (PvdA), voorzitter, De Milliano (CDA), Van Ross-van Dorp (CDA), Karimi (GL), Timmermans (PvdA), Van Dok-Van Weele (PvdA), Wilders (VVD).

Plv. leden: Dijkstal (VVD), Bolkestein (VVD), De Graaf (D66), Van 't Riet (D66), Rouvoet (RPF), Duivesteijn (PvdA), Patijn (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Zijlstra (PvdA), Eurlings (CDA), Cherribi (VVD), De Haan (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van Bommel (SP), Harrewijn (GL), Bussemaker (PvdA), Remak (VVD), Albayrak (PvdA), Van Oven (PvdA), Van den Akker (CDA), Leers (CDA), Vendrik (GL), Apostolou (PvdA), Arib (PvdA), Balemans (VVD).

In het op 6 oktober 1998 gevoerde wetgevingsoverleg zijn veel vragen beantwoord. Thans resteren nog de volgende vier vragen. In de eerste plaats merken deze leden op dat ingevolge artikel 17, vierde lid, van de Brits-Nederlandse zetelovereenkomst (hierna: zetelovereenkomst) het gastland, op verzoek van de aanklager, zal voorzien in de bescherming van getuigen overeenkomstig de eigen wetgeving. Betekent dit dat Nederland op grond daarvan ook verplicht zal zijn tot getuigenbeschermingsprogramma's, welke mogelijk tot na het proces voortduren? Wie draagt de kosten van dergelijke programma's, zo wensen deze leden te vernemen.

In de tweede plaats wensen deze leden enige vragen te stellen over artikel 26 van de zetelovereenkomst. Ingevolge dit artikel mag het gastland de noodzakelijke veiligheidsmaatregelen treffen. Niet duidelijk is hoe deze bevoegdheid zich verhoudt tot het exclusieve beheersrecht van de Schotse tribunaalautoriteiten in het aan het Schotse tribunaal ter beschikking gestelde grondgebied. Wanneer mag de Nederlandse overheid daar «toch» ingrijpen? Wie beslist ingeval van een calamiteit wanneer de uitkomst van de in artikel 28 van het verdrag geregelde geschillenregeling niet kan worden afgewacht?

In de derde plaats merken deze leden op dat in de zetelovereenkomst, welke voor één jaar geldt, is bepaald dat deze «by mutual consent» voor telkens één jaar verlengd mag worden. Daarnaast geldt dat de inhoud ervan ook «by mutual consent» kan worden gewijzigd (artikel 29, vijfde lid). Hoe verhouden deze bepalingen zich tot artikel 91 van de Grondwet waarin het goedkeuringsrecht van de Staten-Generaal is geregeld? Zullen voorgenomen verlengingen en wijzigingen van het verdrag voorafgaand aan het besluit daartoe aan de Staten-Generaal worden voorgelegd? Welke invloed zal het parlement daarbij nog kunnen uitoefenen? Is het niet beter hieromtrent in de goedkeuringswet vast te leggen dat deze veranderingen van het verdrag evenals het verdrag zelve de goedkeuring van de Staten-Generaal behoeven?

Tot slot vragen de leden van de PvdA-fractie aandacht voor de volgende kwestie. Ingevolge artikel 91, derde lid, van de Grondwet is afwijking bij verdrag van de Grondwet slechts mogelijk, indien het verdrag met twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen van de Staten-Generaal wordt goedgekeurd. De vraag die zich thans voordoet, is of i.c. hiervan sprake is.

Het verdrag impliceert een afwijkend regime inzake de voorlopige hechtenis die immers naar Schots recht geregeld zou worden. Artikel 15 van de Grondwet eist echter dat voorlopige hechtenis alleen bij of krachtens de wet plaatsvindt. De regering verwijst hierbij naar de goedkeuringswet zelve, die wat betreft de voorlopige hechtenis toegepast binnen de aan het Schots Hof ter beschikking gestelde ruimte het Nederlands recht niet van toepassing verklaart. Wordt op die manier de wezenlijke strekking van artikel 15 van de Grondwet (een waarborg dat voorlopige hechtenis op Nederlands grondgebied uitsluitend geschiedt op een wijze als door de wet geregeld) niet ondergaven, nu het gevolg van de voorgestelde bepaling in de goedkeuringswet is dat ergens op het Nederlands grondgebied de voorlopige hechtenis juist niet bij of krachtens de wet bepaald plaatsvindt? Doet deze situatie zich ook niet voor bij artikel 17 van de Grondwet, waarin is bepaald dat niemand tegen zijn wil wordt afgehouden van de rechter die de wet hem toekent, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat artikel 2 van de Goedkeuringswet tot effect heeft dat de regeling inzake de voorlopige hechtenis aan het regime van de Grondwet wordt onttrokken. Afwijking van de Grondwet is in artikel 91, derde lid, van de Grondwet weliswaar niet onmogelijk gemaakt, maar het bereiken ervan is door de grondwetgever met bijzondere waarborgen omkleed.

Met interesse hebben de leden van de D66-fractie kennisgenomen van het wetsvoorstel en de daarbij behorende stukken, waaronder de zetel-overeenkomst tussen Nederland en Groot-Brittannië en Resolutie 1192 (1998) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.

Op 6 oktober 1998 hebben de vaste kamercommissies voor Justitie en voor Buitenlandse Zaken met de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken een wetgevingsoverleg gehouden. Veel van de vragen van de leden van de D66-fractie zijn daar naar tevredenheid beantwoord. Thans resteren nog de volgende punten.

De Raad van State adviseert – tamelijk summier – toepassing te geven aan artikel 91, derde lid, van de Grondwet, nu het verdrag, waarvoor goedkeuring moet worden verleend, kan noodzaken tot afwijking van de Grondwet. Met andere woorden de Raad van State acht een stemming door de Staten-Generaal over het wetsvoorstel, waarbij het zetelverdrag moet worden goedgekeurd, met een twee derden meerderheid aangevoerd. Noch in het nader rapport, noch tijdens het wetgevingsoverleg heeft de regering de leden van de fractie van D66 ervan kunnen overtuigen dat zich geen spanning tussen het verdrag en de Grondwet voor kan doen. Waarom dan niet het zekere voor het onzekere nemen en wel toepassing geven aan artikel 91, derde lid, van de Grondwet, zo vragen deze leden.

Als gevolg van het verdrag wordt in Nederland een ruimtelijke immuniteit gecreëerd, waar Schotse rechters Schots recht zullen toepassen in het strafproces tegen de twee Libische verdachten van de bomaanslag op het PANAM-vliegtuig, dat boven Lockerbie neerstortte. Gesteld dat Nederlanders in het proces zullen worden betrokken, bijvoorbeeld als getuigen of deskundigen, en de Schotse rechters nemen ten aanzien van hen beslissingen, waar zij het niet mee eens zijn, is het dan zeker dat zij geen Nederlandse rechter kunnen adieren? Op een eventuele meeneed-procedure zal Schots recht van toepassing zijn. De Nederlandse getuige zal door de Schotse rechter worden berecht. Is het toegestaan dat de Schotse autoriteiten de Nederlandse getuige naar Schotland overvliegen om in een Schotse gevangenis de bodemprocedure af te wachten? Is dat niet in strijd met artikel 17 van de Nederlandse Grondwet, waarin staat dat niemand zal kunnen worden afgehouden van de Nederlandse rechter, die voor een bepaald type geschil is aangewezen? Kan zonder instemming van twee derden van de leden van de Staten-Generaal daartoe besloten worden, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben eveneens de behoefte de regering nog enige vragen ter beantwoording voor te leggen.

Zij verzoeken de regering aan te geven op welke termijn de aanvang van het Lockerbie-proces te verwachten is. Voorts wensen zij van de regering te vernemen welke concrete bezwaren zij heeft tegen het geven van toepassing aan artikel 91, derde lid, van de Grondwet, ook als dit niet per se noodzakelijk zou zijn, zulks gezien de wens van een deel van de Kamer en het advies van de Raad van State. Tot slot zouden deze leden van de regering willen vernemen of er criteria zijn opgesteld voor de bepaling of verlenging van de zetelovereenkomst al dan niet moet plaatsvinden (bijvoorbeeld indien de openbare orde ernstig zou lijden onder het proces).

De leden van de GPV-fractie en de RPF-fractie merken op het wetgevingsoverleg van 6 oktober 1998 te beschouwen als een substituut voor de meer gangbare schriftelijke behandeling van een wetsvoorstel. In dat overleg zijn veel vragen door de regering reeds van een voldoende antwoord voorzien. Slechts op een tweetal aspecten wensen deze leden alsnog nader in te gaan.

In het wetgevingsoverleg is uitvoerig stilgestaan bij de vraag of artikel 91, derde lid, van de Grondwet van toepassing zou zijn. Het ontkennende standpunt van de regering mag duidelijk zijn, geheel bevredigend vinden deze leden dit evenwel nog niet. Deze leden kunnen en willen niet zonder meer voorbijgaan aan het duidelijk advies van de Raad van State toepassing te geven aan artikel 91, derde lid, van de Grondwet, aangezien «het verdrag, in het bijzonder artikel 3, kan noodzaken tot afwijken van de Grondwet». De regering ontkent weliswaar de juistheid van deze zienswijze, maar deze leden willen niet uitsluiten dat bij de uitvoering van het verdrag toch de noodzaak van afwijken van de Grondwet blijkt. Uit de gekozen terminologie denkt ook de Raad van State daar kennelijk aan. De vraag is derhalve of er niet alles voor te zeggen is deze mogelijkheid reeds nu te verdisconteren. Wat moet gebeuren als na aanvaarding bij gewone meerderheid later toch blijkt dat afwijking van de Grondwet noodzakelijk is? Kan dan alsnog goedkeuring met gekwalificeerde meerderheid plaatsvinden? Zo ja, via welke procedure? Of moet het verdrag dan worden opgezegd? Dit laatste dient vanzelfsprekend voorkomen te worden. Wat is overigens de casus indien niet de Tweede Kamer, maar de Eerste Kamer van oordeel zou zijn dat artikel 91, derde lid, van de Grondwet van toepassing is?

In het wetgevingsoverleg antwoordde de regering op de vraag wat er tegen zou zijn nu veiligheidshalve een gekwalificeerde meerderheid te vragen dat dit een precedent zou opleveren. Deze leden achten dit argument niet van veel gewicht. Immers, artikel 91, derde lid, van de Grondwet vindt zo zelden toepassing dat elk geval op de eigen merites zal worden beoordeeld. Van enige automatisme kan al helemaal geen sprake zijn, aangezien het uitsluitend de organen van de wetgevende macht zijn die bepalen of afwijking van de Grondwet mogelijk is. Deze leden geven de regering derhalve in overweging het zekere voor het onzekere te nemen en artikel 91, derde lid, van de Grondwet toe te passen.

Een zaak die in het wetgevingsoverleg nauwelijks aan de orde is geweest betreft de in artikel 1 neergelegde figuur dat niet alleen het verdrag wordt goedgekeurd, maar ook de mogelijke verlenging ervan. Deze leden stellen de vraag of er goede gronden zijn de Staten-Generaal een zo vergaande en in de tijd onbepaalde goedkeuring te vragen. Zij wijzen in dit verband op artikel 9 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Daarin is niet zonder goede gronden aan de Staten-Generaal een zelfstandige rol toebedeeld bij de verlenging van een aflopend verdrag. Door de figuur die de regering thans heeft gekozen wordt de Staten-Generaal welbewust het wettelijk recht ontnomen te beoordelen of verlenging van het verdrag goedkeuring behoeft. Waarom kiest de regering hiervoor en negeert zij kennelijk de in genoemde Rijkswet neergelegde procedure en parlementaire rechten? Als daarvoor geen goede argumenten zijn, vragen deze leden het wetsvoorstel alsnog aan te passen zodat de regels van de Rijkswet gewoon van toepassing kunnen zijn.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van Heemst

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
De Boer

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Pe