

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 oktober 1998

Met belangstelling namen wij kennis van het verslag van de vaste commissies voor Justitie en voor Buitenlandse Zaken. De vragen en opmerkingen die in het verslag zijn neergelegd, geven ons aanleiding tot de volgende reactie.

De leden van de PvdA-fractie stelden de vraag tot welke, op getuigenbescherming gerichte maatregelen Nederland als gastland verplicht is. Zij maken daarbij onderscheid tussen de periodes gelegen voor en die na beëindiging van het verdrag. Gedurende de werkingsduur van de overeenkomst zal Nederland getuigenbeschermingsprogramma's ontwikkelen, ten verzoeken van de griffier bij het Schotse Hof. Nederland past daarbij de nationale, vigerende wetgeving toe. Nederland zal die beschermingsmaatregelen treffen die normaliter ook worden toegepast ten aanzien van natuurlijke personen die persoonlijke risico's nemen op grond van de omstandigheid dat zij als getuige in strafzaken optreden. Deze bescherming reikt niet verder dan de Nederlandse territoriale rechtsmacht, al kan Nederland altijd aan derde landen het verzoek richten om bepaalde onderdelen van het programma over te nemen en voort te zetten in de eigen rechtssfeer. Men houde in het oog dat de hierbedoelde getuigen geen Nederlandse onderdanen zijn en, na ommekomst van de bodemprocedures, verplicht zijn om terug te keren naar hun oorspronkelijke nationaliteitsstaten. Is het verdrag beëindigd, dan houden de verplichtingen ten laste van het gastland ex artikel 17, vierde lid, van het verdrag op. De kosten van de beschermingsmaatregelen, te nemen ingevolge artikel 17 van het verdrag, komen ten laste van het Verenigd Koninkrijk.

De leden van de PvdA-fractie informeerden voorts naar de betekenis van artikel 26 van het verdrag en de daarin neergelegde bevoegdheid voor het gastland om veiligheidsmaatregelen te treffen.

Het verdrag regelt de basisvoorwaarden waaronder Nederland een Schots gerecht toestaat op Nederlands grondgebied rechtsmacht naar Schots recht uit te oefenen. Het is een kaderverdrag, dat verwijst naar nog nader te treffen regelingen tussen het gastland en de staat, die die jurisdictie wenst uit te oefenen. Zoveel mogelijk is aansluiting gezocht bij bestaande rechtsfiguren. Artikel 26 is een standaardvoorziening, die ook voorkomt in regelingen die de status betreffen van ambassades, consulaire kantoren en andere immuniteitsgerechtigde ruimten of plaatsen. Indien vanuit dergelijke ruimten of plaatsen handelingen worden ondernomen die direct gevaar opleveren voor de nationale veiligheid van het gastland mag dat land daartegen de noodzakelijke voorzieningen treffen, al zal het zulks achteraf hebben te rechtvaardigen jegens de partij die immuniteit-gerechtigd was. In dat geval heeft die partij bepaalde maatregelen te dulden van het gastland en is haar heerschappij niet «exclusief» (meer). Ingeval van absolute noodtoestand – de hier aan het woord zijnde leden reppen van een calamiteit – kunnen, indien noodzakelijk, tussentijdse voorzieningen worden getroffen tussen de griffier van het Hof enerzijds en de Minister van Justitie anderzijds. Die voorzieningen moeten dan achteraf, indien niettemin – ondanks de kennelijke noodtoestand – sprake is van een geschil tussen de partijen, worden goedgekeurd door beide partijen via artikel 28. Artikel 27 ziet op de gevallen dat een gewone geschillenbeslechtsprocedure echt niet kan worden afgewacht. Meestal zullen, in gevallen van rampen, de maatregelen die van het gastland gevegd worden, gebaseerd kunnen worden op een afstand van immuniteit door de griffier, die desnoods ook achteraf gegeven kan worden.

Ook stonden de leden van de PvdA-fractie – met de leden van de GPV-fractie en van de RPF-fractie – stil bij een eventuele verlenging en wijziging van het verdrag.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of voorgenomen wijzigingen en verlengingen van het verdrag aan de Staten-Generaal zullen worden voorgelegd en welke invloed het parlement daarop kan uitoefenen. De leden van de fracties van GPV en RPF stelden de vraag op grond van welke overwegingen de regering aan Staten-Generaal op voorhand goedkeuring van een eventuele verlenging van het verdrag vroeg.

Het wetsvoorstel voorziet niet slechts in goedkeuring van het verdrag maar ook van een eventuele verlenging daarvan. Omdat de duur van het door het verdrag mogelijk te maken Schotse strafproces niet vaststaat, kan de benodigde werkingsduur van het verdrag evenmin op voorhand met zekerheid worden aangegeven. Daarom is gekozen voor de constructie waarbij de duur van het verdrag is beperkt tot een jaar met de mogelijkheid van verlenging indien nodig, dat wil zeggen indien het proces dat vergt. Aard en object van het verdrag blijven daarmee hetzelfde. Uit oogpunt van rechtszekerheid, een rechtsbeginsel dat altijd al in strafprocessuele aangelegenheden van eminente betekenis is en dat – vanwege de gevoelige internationale dimensie – zo mogelijk nog sterker geldt in het proces waarop het verdrag betrekking heeft, verzoekt de regering aan de Staten-Generaal om thans bij wet in te stemmen met een eventuele verlenging van het verdrag. Op deze wijze wordt elke mogelijke twijfel over eventuele continuering van de bij het verdrag toegekende faciliteiten – en daarmee continuering van de rechtsgang – voorkomen. De goedkeuring «vooraf» heeft uitsluitend betrekking op een eventuele verlenging van het verdrag, niet op wijziging daarvan. De regering heeft in

het wetgevingsoverleg van 6 oktober jl. de bereidheid uitgesproken om de Staten-Generaal te informeren over een verlenging van het verdrag.

De leden van de D66-fractie vroegen of Nederlanders ten aanzien van beslissingen, genomen door de Schotse rechters, de Nederlandse rechter niet kunnen adiëren.

Wanneer de maatregelen die de Schotse rechter treft, strekken tot vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming is de Schotse rechter exclusief competent, zolang – en hierin zit al een belangrijke beperking – het verdrag duurt. Nadien herstelt zich de volledige Nederlandse rechtsmacht en jurisdictie. In dit verband is het niet zinvol om onderscheid te maken tussen «Nederlanders» en anderen. Het verdrag voorziet niet in een op nationaliteit gebaseerd onderscheid in maatregelen, te treffen door het Schotse gerecht, ten aanzien van getuigen en deskundigen. Vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking moet ondergaan worden, hangende het proces, binnen de ruimten die aan het Schotse Hof ter beschikking zijn gesteld. Wenst het Hof een Nederlandse getuige naar een Schotse locatie – een plaats in Schotland – over te brengen, dan heeft het daartoe de toestemming van de Nederlandse staat nodig, want zo'n handeling komt neer op transit. Het verdrag ziet niet op een overbrenging van getuigen naar Schotland. Een dergelijk verzoek zal worden afgehandeld volgens het normale rechtshulprecht. Indien de Schotse rechter de vrijheidsontneming jegens de Nederlandse getuige grondt op een titel, die het Nederlandse recht niet kent, dan zal in ieder geval die rechtshulp – het toestaan van transit – geweigerd worden. Heeft de overbrenging van de getuige eigenlijk het karakter van een uitleveringshandeling – omdat op Schots grondgebied tegen de getuige inderdaad een strafvervolgung tot stand gebracht zal worden – dan moet het Verenigd Koninkrijk volgens de normale procedure uitlevering aanvragen bij de Nederlandse Minister van Justitie. In dat geval heeft de opgeëiste persoon volledige rechtsingang bij de Nederlandse rechter om de toelaatbaarheid en inwilligbaarheid van dat verzoek te doen toetsen aan wet en tractaat. De ondergetekenden hebben hier vooral op het oog dat de Schotse rechter maatregelen wil doen treffen – in Schotland – met het oog op vervolging van «contempt of court». Daarvan kan geen sprake zijn. De wederkerigheid van strafbaarheid ontbreekt hier. Wel kan een getuige door het Hof zelf in Nederland worden gedetineerd wegens «contempt of court», maar, zoals dat artikel in lid 3, aanhef en sub (d) aangeeft, dat kan alleen maar «summarily»: hangende de bodemprocedure en niet langer dan deze. Overbrenging van personen van de «premises» van het Schotse Hof naar het Verenigd Koninkrijk blijft onderworpen aan de rechtsmacht van de Nederlandse rechter. Van een inbreuk op artikel 17 van de Grondwet – daarnaar vroegen de hier aan het woord zijnde leden – is dus geen sprake.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen naar de termijn waarbinnen de aanvang van het Lockerbie-proces te verwachten is. Helaas kunnen wij op dit moment niets naders mededelen over de houding die de heer Khadaffi aan zal nemen met betrekking tot de uitvoering van Resolutie 1192. Over de termijn van het verdrag – inclusief eventuele verlengingen – kan evenmin op de voorhand iets gezegd worden: het gaat, bij de afwikkeling van het verdrag, om de vraag hoe lang maximaal het Schotse proces kan duren. Het gaat dus om Schotse termijnbepalingen. Uiteraard is ook het Verenigd Koninkrijk aan de «speedy trial»-beginselen, ten grondslag liggend aan artikel 6 EVRM, gehouden. Maar de hier te volgen procedure is exceptioneel, vooral omdat ter inleiding daarvan bijzondere procedures moeten volgen om het Hof de fysieke aanwezigheid van de twee beschuldigten te garanderen. Natuurlijk valt niet uit te sluiten dat ordeverstoringen de procedure langer ophouden dan aanvankelijk voorzien is: dat kan bij Nederlandse straf-

procedures ook het geval zijn. Evenals om die reden dergelijke Nederlandse procedures geschorst of beëindigd worden zal dat bij de hierbeoogde Schotse procedures het geval zijn. Bijzondere criteria voor verlenging zijn niet voorzien. Het doel – het verkrijgen van een onherroepelijke einduitspraak – is hier eigenlijk het enige criterium: het verdrag zal in beginsel blijven voortbestaan totdat dat doel bereikt is.

De leden van de fracties van PvdA, D66, GroenLinks, GPV en RPF hebben verschillende vragen gesteld over artikel 91, derde lid, van de Grondwet. Wij gaan nader in op de betekenis van deze bepaling en zullen tevens antwoord geven op enkele meer specifieke vragen die daaromtrent zijn gesteld.

Artikel 91, derde lid, van de Grondwet houdt in dat een verdrag dat bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzaken, alleen door de kamers kan worden goedgekeurd met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. Het artikel is in de Grondwet opgenomen bij de grondwetsherziening van 1953. Deze grondwetsherziening heeft duidelijk gemaakt dat de Grondwet zich niet verzet tegen de overdracht van soevereiniteit. In een advies van 1983 heeft de Raad van State terecht vastgesteld dat «een verdrag niet reeds op de enkele grond dat het gepaard gaat met verlies van soevereiniteit, afwijkt van de Grondwet» (kamerst. II, 1983/84, 17 980, nr. 7, p. 3). Dit blijkt tevens uit artikel 92 Grondwet dat expliciet bepaalt dat «bij of krachtens verdrag aan volkenrechtelijke organisaties bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak kunnen worden opgedragen». In het genoemde advies heeft de Raad van State, eveneens terecht, vastgesteld dat artikel 92 Grondwet niet zo mag worden uitgelegd dat een opdracht van bevoegdheden aan individuele staten niet is toegestaan. Artikel 92 verzet zich dus niet tegen de opdracht van bevoegdheden aan het Verenigd Koninkrijk. Dit geldt te meer waar het hier gaat om een opdracht van bevoegdheden die aansluit bij de samenwerking in het verband van de Verenigde Naties, in casu de VN-resolutie. Bij de grondwetsherziening van 1953 is komen vast te staan dat van «afwijking van de Grondwet» in de zin van artikel 91, derde lid, Grondwet pas sprake kan zijn indien een verdrag «afwijkt van bepaalde concrete artikelen van de Grondwet».

De Raad van State stelt in zijn advies bij dit wetsvoorstel niet vast dat er sprake is van afwijking van de Grondwet maar signaleert alleen in algemene zin dat het verdrag kan noodzaken tot afwijking van de Grondwet. Hij geeft niet aan tot afwijking van welke concrete bepalingen van de Grondwet het verdrag dan wel zou kunnen noodzaken. Een dergelijke twijfel is echter onvoldoende voor toepassing van de procedure van artikel 91, derde lid, Grondwet. In constitutioneel opzicht bevat het advies dus geen reden om toepassing van artikel 91, derde lid, te overwegen.

De regering is van mening dat het verdrag geen bepalingen bevat die afwijken van concrete bepalingen van de Grondwet dan wel tot een zodanig afwijken noodzaken. Evenmin zien wij in, zo antwoorden wij de leden van de fractie van D66, hoe zich een spanning zou kunnen voordoen tussen het verdrag en de Grondwet. Wij antwoorden de leden van de fracties van GroenLinks, GPV en RPF dat wij het niet in overeenstemming met artikel 91, derde lid, van de Grondwet achten om deze procedure toe te passen indien niet kan worden vastgesteld van welke concrete bepaling van de Grondwet het verdrag daadwerkelijk afwijkt. Noch de Raad van State noch – een deel van – de Kamer heeft hierover uitsluitel gegeven. In het nader rapport hebben wij de veronderstelling geuit dat de Raad mogelijk doelde op de artikelen 15 en 17 van de Grondwet. De goedkeuringwet voorziet op dit punt evenwel in de vereiste grondwettelijke

waarborgen. Hiervoor is reeds ingegaan op de betekenis van deze bepalingen ter beantwoording van de daarop betrekking hebbende vragen van de fracties van PvdA en D66.

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen wat er moet gebeuren als na aanvaarding bij gewone meerderheid toch blijkt dat afwijking van de Grondwet noodzakelijk is. De vraag naar afwijking van de Grondwet wordt door de wetgever beantwoord bij de procedure van goedkeuring van het verdrag. De rechter kan volgens artikel 120 Grondwet niet treden in een beoordeling van de grondwettigheid van verdragen. Indien niet de Tweede Kamer maar de Eerste Kamer van oordeel zou zijn dat artikel 91, derde lid, van de Grondwet van toepassing is, beslist de Eerste Kamer bij enkelvoudige meerderheid over de vraag of het wetsvoorstel tot goedkeuring een bepaling dient te bevatten zoals aangeduid in artikel 6, tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

Wij hopen hiermede de vragen opgenomen in het verslag naar behoren te hebben beantwoord.

Tevens zenden wij als bijlage¹ bij deze nota aan uw Kamer een afschrift van een «sideletter» afkomstig van het Verenigd Koninkrijk, behorende bij het verdrag. Deze brief voorziet in een interpretatieve verklaring betreffende de in het verdrag gebezigde terminologie. Deze sideletter werd oorspronkelijk door het Verenigd Koninkrijk als «confidential» aange-merkt. Op ons verzoek heeft het Verenigd Koninkrijk ons inmiddels doen weten dat deze vertrouwelijkheid kan worden opgeheven.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

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

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.