

Vergaderjaar 2005–2006

30 610

Bepalingen verband houdende met de detentie en berechting in Nederland, in overeenstemming met Resolutie 1688 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties van 16 juni 2006, van Charles Taylor door het Speciaal Hof voor Sierra Leone (Wet Speciaal Hof voor Sierra Leone)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Op 29 maart 2006 is het voormalige Liberiaanse staatshoofd Charles Taylor in Nigeria aangehouden en vervolgens overgedragen aan Liberia. Via Liberia en Sierra Leone is Taylor vervolgens op dezelfde dag voor berechting overgedragen aan het Special Court for Sierra Leone (in het vervolg: Speciaal Hof voor Sierra Leone of Hof). Eveneens op 29 maart heeft het Hof aan Nederland het verzoek gedaan om toe te staan dat het proces tegen Taylor op Nederlands grondgebied zal worden gevoerd en dat de verdachte met het oog op zijn proces in Nederland zal worden gedetineerd. Nadat de Nederlandse regering met dit verzoek heeft ingestemd en nadat de benodigde juridische grondslag tot stand is gekomen (waarover hierna meer) is de verdachte op 20 juni jl. in Nederland aangekomen. Thans is hij gedetineerd in een cel in de detentie-eenheid van het Internationaal Strafhof in de Penitentiare Inrichting Haaglanden, welke cel door het Internationaal Strafhof aan het Hof ter beschikking is gesteld. Ook het strafproces zal zich afspelen in een rechtszaal ter beschikking gesteld door het Internationaal Strafhof. Nederland is thans derhalve gastland van het Speciaal Hof voor Sierra Leone voor dit proces tegen Taylor. Het Hof is hiermee het vierde internationale straftribunaal dat in Nederland gastvrijheid heeft gevonden, na het Joegoslavië-Tribunaal, de Beroepskamer van het Rwanda-Tribunaal en het Internationaal Strafhof. Daarnaast was Nederland van 1999 tot 2002 gastland van het (nationale) Schotse Hof belast met de berechting van de Lybische verdachten van de aanslag bij Lockerbie (het zgn. Lockerbie Hof).

Het Speciaal Hof voor Sierra Leone is opgericht door middel van een verdrag tussen Sierra Leone en de Verenigde Naties (VN) op basis van Resolutie 1315 (2000) van 14 augustus 2000 van de Veiligheidsraad van de VN. Het is opgericht voor de vervolging en berechting van de personen die de grootste verantwoordelijkheid dragen voor ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht en van het recht van Sierra Leone begaan in Sierra Leone sinds 30 november 1996. Het is een zogenoemd gemengd tribunaal, dat bevoegd is voor de berechting van zowel strafbare feiten tegen het nationale recht (van in dit geval Sierra Leone) als feiten tegen het internationale recht en dat met het oog daarop bestaat uit zowel nationale als internationale rechters. De rechtsmacht van het Hof

alsmede het strafprocesrecht zijn geregeld in het Statuut van het Hof, dat als bijlage is gevoegd bij het genoemde verdrag tussen Sierra Leone en de VN (www.sc-sl.org).

Taylor werd op 7 maart 2003 aangeklaagd door het Hof. Hij is een van de belangrijkste verdachten van het Hof. Hij wordt verdacht van steun aan, aanmoediging van en samenwerking met de rebellen van het Revolutionary United Front (RUF) in Sierra Leone in de periode van 30 november 1996 tot en met 18 januari 2002 en in verband daarmee verantwoordelijk gehouden voor ernstige oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid, waaronder moord, verkrachting, plundering en recruterende van minderjarigen. Omdat Taylor nog steeds invloed heeft onder de bevolking in de regio, werd zijn aanwezigheid in de regio ten behoeve van zijn berechting een risico geacht voor de stabiliteit en een bedreiging van de vrede in Liberia en Sierra Leone, alsmede van de internationale vrede en veiligheid in de regio. Om die reden heeft de President van het Hof gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid op grond van Regel 4 van het Reglement van proces- en bewijsvoering om te bevelen dat het proces zal worden gevoerd buiten de zetel van het Hof in Sierra Leone. Zoals gezegd is op Nederland een beroep gedaan om dit proces te huisvesten.

In de brief van 7 april jl aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2005/06, 28 498 nr. 14) heeft de regering de volksvertegenwoordiging op de hoogte gesteld over de eventueel door Nederland te verlenen medewerking aan de berechting van Taylor door het Speciaal Hof voor Sierra Leone in Den Haag. In deze brief werd tevens uiteengezet onder welke voorwaarden Nederland zou willen meewerken aan de berechting van Charles Taylor.

Zoals de regering in de brief heeft aangegeven kon zij slechts met de komst van het Hof tezamen met zijn verdachte akkoord gaan onder de voorwaarde (naast andere voorwaarden) dat tevoren een sluitende juridische grondslag tot stand werd gebracht voor de detentie en berechting in Nederland. Zulks wordt gevorderd door het rechtstatelijke beginsel dat vrijheidsontneming en berechting niet naar willekeur maar op grond van een deugdelijke juridische grondslag en ten overstaan van een onafhankelijke rechter plaatsvinden. Verwezen zij bijvoorbeeld naar artikel 15 Grondwet, artikelen 5 en 6 EVRM en artikel 9 IVBPR. De tijd ontbrak echter om de grondslag voor de detentie en berechting van Taylor in Nederland te regelen op de wijze zoals is geschied bij gelegenheid van de hierboven genoemde eerdere straftribunalen, dat wil zeggen door middel van een van tevoren tot stand gekomen verdrag en een formele wet. Ook de vertrouwelijkheid van het overleg dat tussen de verschillende betrokken partijen de afgelopen periode nodig was, stond in de weg aan het tijdig voorafgaand aan de overbrenging van de verdachte initiëren van een openbare wetgevingsprocedure. In het overleg tussen de regering enerzijds en het Hof en de VN anderzijds in de weken voorafgaand aan de aanhouding werd al snel duidelijk dat de totstandkoming van een resolutie van de Veiligheidsraad op basis van hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties de enige reële mogelijkheid was om een en ander juridisch mogelijk te maken. Deze resolutie zou bovendien bepalingen moeten bevatten die zodanig dwingend, specifiek en concreet zijn geformuleerd dat deze gelden als een ieder verbindend in de zin van artikel 93 Grondwet en op grond van artikel 94 van de Grondwet waar relevant voorrang zouden hebben op Nederlandse (grond)wettelijke voorschriften. Met een dergelijke resolutie zou de verdachte reeds naar Nederland kunnen worden overgebracht en het proces een aanvang kunnen nemen vóórdat een wettelijke voorziening als thans voorgesteld tot stand zou zijn gebracht.

Een andere voorwaarde die de regering heeft gesteld aan de overkomst van Taylor, was dat Taylor onmiddellijk na beëindiging van zijn proces overgebracht zal worden naar een derde land. Deze voorwaarde is op 14 juni jl. vervuld, toen de Britse regering toezegde bereid te zijn Taylor in geval van veroordeling zijn straf in het Verenigd Koninkrijk te laten uitzitten. Deze toezegging maakte de weg vrij voor de totstandkoming van resolutie 1688 en de overbrenging van Taylor naar Nederland (zie de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 15 juni 2006). Tussen Nederland en het Hof is verder afgesproken dat in geval van eventuele vrij-spraak het Hof Taylor niet op Nederlands grondgebied zal vrijlaten en er voor zal zorgen dat Taylor Nederland zal verlaten.

De regering heeft geoordeeld dat er dringende belangen waren van bovennationale aard die rechtvaardigden dat zij toestemde in het verzoek van het Hof en meewerkte aan de totstandkoming van de Veiligheidsraad-resolutie 1688 van 16 juni 2006. Zij is in Nederland inmiddels op de door de wet voorgeschreven wijze bekendgemaakt door publicatie in het Tractatenblad op 17 juni 2006 (Trb. 130) (artikelen 16 en 19 Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen). De regering vertrouwt erop dat het parlement de gemaakte afweging volledig kan steunen.

Het onderhavige wetsvoorstel bevat bepalingen met betrekking tot een aantal specifieke aspecten van het huisvesten van het proces tegen Taylor in Nederland, zoals transport en beveiliging, immuniteiten van getuigen c.s., detentie en rechtshulp. Zij zijn als het ware complementair aan de bepalingen van de Veiligheidsraadsresolutie. Op de korte termijn zijn ze niet noodzakelijk om het proces hier te laten plaatsvinden. Evenmin zijn ze nodig voor een deugdelijke juridische grondslag: de regering meent dat op dat punt de resolutie volstaat. Uit een oogpunt van helderheid van wetgeving alsmede om te voorzien in enkele heel specifieke behoeften zijn de bepalingen uit het onderhavige wetsvoorstel echter wel wenselijk. Ze moeten bovendien in samenhang worden gezien met de zetel-overeenkomst die op 20 juni 2006 is gesloten tussen Nederland en het Hof. In paragraaf 2 wordt nader ingegaan op de juridische grondslag van de detentie en berechting van Taylor in Nederland.

Over de vormgeving van het onderhavige wetsvoorstel zij tot slot opgemerkt dat daarbij uiteraard in belangrijke mate is geput uit de reeds tot stand gekomen wetten voor eerdergenoemde internationale tribunalen. De opzet van de voorgestelde wet is grotendeels gelijk aan die voor het Rwandatribunaal (Wet van 18 december 1997, Stb. 1997, 754), waarin zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de in de relatie tot het Joegoslavië-tribunaal relevante wetgeving. Deze benadering sluit ook aan bij de verwijzing in de Veiligheidsraadsresolutie 1688 naar de Nederlandse samenwerkings- en faciliteringspraktijk ten behoeve van het Joegoslavië-tribunaal. Op enkele punten is niettemin van die wet afgeweken, m.n. waar het doorvoer betreft, nu de onderhavige wet (overigens net als de Resolutie) slechts betrekking heeft op de berechting van één persoon, die in casu niet door een Staat wordt overgeleverd maar door het Hof zelf vanuit Sierra Leone is overgebracht. In de artikelsgewijze toelichting zal nader op enkele afzonderlijke onderwerpen worden ingegaan.

2. Juridische grondslag en constitutionele aspecten

Zoals in de inleiding al is aangegeven, was voor de regering van het grootste belang dat een sluitende juridische grondslag tot stand werd gebracht voor de detentie en berechting van Taylor in Nederland, in overeenstemming met de eisen die de Grondwet (GW) en het internationale recht daaraan stellen. Dit is niet slechts van belang voor een succesvolle

uitvoering van de taken die Nederland in deze op verzoek van de internationale gemeenschap op zich heeft genomen; het is ook een harde eis van de rechtsstaat.

In dit concrete geval zijn met name de volgende bepalingen van de Grondwet relevant:

- artikel 15, eerste lid: buiten de gevallen bij of krachtens de wet mag niemand zijn vrijheid worden ontnomen;
- artikel 15, tweede lid: hij aan wie anders dan op rechterlijk bevel zijn vrijheid is ontnomen, kan aan de rechter zijn invrijheidstelling verzoeken;
- artikel 17: niemand kan tegen zijn wil worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent;
- artikel 92: bij of krachtens verdrag kunnen aan volkenrechtelijke organisaties bevoegdheden tot, onder andere, rechtspraak worden opgedragen;
- artikel 93: bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar haar aard een ieder kunnen verbinden, hebben verbindende kracht nadat zij zijn bekendgemaakt;
- artikel 94: binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met de in artikel 93 GW bedoelde bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

Als gezegd heeft Nederland inmiddels een ruime ervaring waar het gaat om het op Nederlands grondgebied toelaten van (straf)rechtspraak door een niet-Nederlandse rechter. Bij de totstandkoming van de wetten tot goedkeuring en uitvoering van de desbetreffende verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties is uitvoerig stil gestaan bij de constitutionele aspecten daarvan, onder andere in verband met de betekenis van de artikelen 15 en 17 Grondwet.

De bij deze gelegenheden opgedane ervaringen zijn ook thans stellig van belang. Op een belangrijk punt is de situatie in het onderhavige geval echter wezenlijk anders. Anders dan bij de eerdere gelegenheden is in dit geval de verdachte immers al in Nederland gedetineerd en kan zijn berechting hier al aanvangen op een moment en gedurende een zekere periode dat nog geen nationale wetgeving bestaat. Aldus is een alternatieve juridische grondslag nodig om de rechtmatigheid van zijn vrijheidsberoving en de berechting door een buitenlandse rechter op Nederlands grondgebied te verzekeren.

De hierboven genoemde Resolutie 1688 van de Veiligheidsraad voorziet in die noodzakelijke juridische grondslag, in samenhang gezien met Veiligheidsraadresolutie 1315 (2000), het verdrag tot oprichting van het Hof en zijn Statuut. Die laatste drie documenten bieden het kader waarbinnen de rechtmatigheid van de detentie en berechting van Taylor dient te worden beoordeeld. Hij is immers op last van het Hof gedetineerd. In dit verband zij er bijvoorbeeld op gewezen dat Taylor op grond van het Statuut van het Hof de mogelijkheid heeft op ieder moment zijn onmiddellijke invrijheidsstelling te verzoeken (het zogenaamde habeas corpus-beginsel, zie regel 65 van de Rules of Procedure and Evidence van het Hof). Het eerst genoemde document – resolutie 1688 – biedt de grondslag voor het plaatsvinden en mogelijk maken van Taylors detentie en proces op Nederlands grondgebied. De resolutie is gebaseerd op hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Daarmee is de verbindendheid voor de betrokken lidstaten (in dit geval met name Nederland) gegeven, zelfs in het mogelijke geval van strijdigheid met andere verdragsverplichtingen (artikel 103 Handvest).

Over de betekenis van een resolutie als Resolutie 1688 kan nog het volgende worden opgemerkt. Het VN-Handvest kent in artikel 24, eerste lid, de primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid toe aan de Veiligheidsraad. Zoals artikel 24, tweede lid, aangeeft zijn in dit verband bijzondere bevoegdheden aan de Veiligheidsraad gegeven in de hoofdstukken VI, VII, VIII en XII van het Handvest. Hoofdstuk VII van het Handvest specificeert de dwangmaatregelen die de Veiligheidsraad kan nemen indien sprake is van een bedreiging van de vrede, een inbreuk op de vrede, of een daad van agressie. In de praktijk is aanvaard dat de Veiligheidsraad ruime vrijheid geniet bij de keuze van de meest doeltreffende middelen om een bedreiging van de vrede, een inbreuk op de vrede, of een daad van agressie het hoofd te bieden. Zo heeft de Veiligheidsraad in 1993 op basis van hoofdstuk VII van het Handvest Resolutie 827 aangenomen waarbij het Joegoslavië Tribunaal werd opgericht. Op grond van artikel 25 van het Handvest zijn Veiligheidsraadbesluiten verbindend voor de lidstaten. In de praktijk is wel bestreden dat dit zonder meer zou gelden voor alle besluiten van de Veiligheidsraad. Algemeen aanvaard is echter dat dit geldt voor resoluties die zijn aangenomen op basis van hoofdstuk VII van het Handvest. Het is precies in dit kader dat de Veiligheidsraad op 16 juni jl. Resolutie 1688 heeft aangenomen. De preambule van de resolutie verwijst expliciet naar hoofdstuk VII van het Handvest, en de Veiligheidsraad stelt vast («determining») dat de voortdurende aanwezigheid van Taylor in de regio een belemmering is voor de stabiliteit en een bedreiging van de vrede in Liberia en Sierra Leone, alsmede een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid in de regio. Met het oog hierop neemt de Veiligheidsraad in deze resolutie een aantal specifiek omschreven maatregelen.

Gezien het bovenstaande is het Koninkrijk der Nederlanden verplicht om resoluties van de Veiligheidsraad die zijn gebaseerd op hoofdstuk VII van het Handvest uit te voeren, zelfs als er constitutionele beletselen zijn. De Raad van State is hier in zijn advies over het onderhavige wetsvoorstel heel duidelijk in. Wel maakt de Raad nog het voorbehoud dat de verplichting van het Koninkrijk ophoudt, waar *ius cogens* is geschonden. Dit voorbehoud is gebaseerd op een uitspraak van 21 september 2005 van het Gerecht van Eerste Aanleg van de Europese Gemeenschappen (T-306/01 (Ahmed Ali Yusuf en Al Barakaat International Foundation/de Raad van de EU en de Commissie van de EG)). De regering vestigt er de aandacht op dat tegen deze uitspraak hoger beroep is ingesteld en afgewacht moet worden of het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen het Gerecht van Eerste Aanleg zal volgen met betrekking tot dit voorbehoud. Overigens is de regering het geheel met de Raad van State eens dat in dit geval de resolutie het *ius cogens* niet schendt.

Het feit dat de Nederlandse regering actief heeft meegewerkt aan de totstandkoming van Resolutie 1688, doet overigens niets af aan het gegeven dat Resolutie 1688 is gebaseerd op hoofdstuk VII van het Handvest. In de praktijk heeft de Veiligheidsraad de afgelopen jaren vaker resoluties aangenomen op basis van hoofdstuk VII, waarbij tegelijkertijd de volledige medewerking van bepaalde relevante lidstaten bestond. Het hoofdstuk VII karakter van de resolutie maakt dan duidelijk dat sprake is van een ernstige situatie (een bedreiging van de vrede, een inbreuk op de vrede of een daad van agressie), en dat de Veiligheidsraad zo nodig ook zonder de medewerking van lidstaten de benodigde actie kan ondernemen.

Voorts rijst de vraag of ook Taylor zich als individuele burger de werking van de Veiligheidsraadresolutie moet laten welgevalen. Dat is slechts dan het geval indien de resolutie bepalingen bevat die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, zoals bedoeld in artikel 93 GW. In dat kader

verdient de tekst van de resolutie nadere beschouwing. Voor zover relevant luidt het besluit van de Veiligheidsraad als volgt:

7. Decides that the Special Court shall retain exclusive jurisdiction over former President Taylor during his transfer to and presence in the Netherlands in respect of matters within the Statute of the Special Court, and that the Netherlands shall not exercise its jurisdiction over former President Taylor except by express agreement with the Special Court;
8. Decides further that the Government of the Netherlands shall facilitate the implementation of the decision of the Special Court to conduct the trial of former President Taylor in the Netherlands, in particular by:
 - a. Allowing the detention and the trial in the Netherlands of former President Taylor by the Special Court;
 - b. Facilitating the transport upon the request of the Special Court of former President Taylor within the Netherlands outside the areas under the authority of the Special Court;
 - c. Enabling the appearance of witnesses, experts and other persons required to be at the Special Court under the same conditions and according to the same procedures as applicable to the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia.

Gelet op deze bepalingen is duidelijk dat de Veiligheidsraad Nederland expliciet opdraagt het proces van Taylor in allerlei opzichten te faciliteren en – wellicht nog belangrijker – zich te onthouden van het uitoefenen van jurisdictie ten aanzien van de detentie en berechting van Taylor op het eigen grondgebied. De tekst van de resolutie laat Nederland op deze punten geen enkele beleidsruimte; de gekozen bewoordingen zijn dwingend («shall») en specifiek (geen jurisdictie, wel precies aangeduide faciliteiten). De bepalingen lenen zich daarmee voor directe toepassing in de nationale rechtsorde. Naar het oordeel van de regering zijn deze bepalingen dan ook een ieder verbindend als bedoeld in artikel 93 GW. Dat heeft tot gevolg dat de besluiten van de Veiligheidsraad niet alleen bindend zijn voor het Koninkrijk, maar ook dat Taylor de werking van de hier bedoelde bepalingen – mits deugdelijk bekend gemaakt, hetgeen inmiddels is geschied – jegens hem heeft te dulden. Het betekent ook dat zo nodig in Nederland geldende (grond)wettelijke voorschriften geen toepassing vinden indien deze toepassing niet verenigbaar is met de hier relevante bepalingen uit de resolutie (zie artikel 94 GW). Concreet betekent dit met name dat Taylor geen ingang heeft bij de Nederlandse rechter om zijn detentie aan te vechten. Ingevolge het besluit van de Veiligheidsraad ontbeert de Nederlandse rechter immers rechtsmacht. Dat is overigens niet zonder precedent. Tot tweemaal toe verklaarde de President van de Haagse rechtbank zich onbevoegd kennis te nemen van een vordering van Milosevic tot beëindiging van diens detentie door het Joegoslavië-tribunaal.

Op grond van het voorgaande concludeert de regering dat de door de resolutie van de Veiligheidsraad gecreëerde grondslag voor de detentie en berechting van Taylor in Nederland past binnen ons constitutionele stelsel.

Tot slot wordt hier nog ingegaan op de vraag of de resolutie van de Veiligheidsraad metterdaad noopt tot het buiten toepassing laten van bepalingen van de Grondwet. Herhaald zij dat, waar dat eventueel het geval is, dit wordt gelegitimeerd door de verplichtingen die voor het Koninkrijk voortvloeien uit Resolutie 1688, alsmede – wat de burgers bindende werking van de resolutie betreft – artikel 94 GW.

In dat verband moet worden gewezen op artikel 15, eerste lid, GW, op grond waarvan een formeel-wettelijke grondslag is vereist voor de vrijheidsbeneming van Taylor op Nederlands grondgebied. Aan dat specifieke vereiste van een formeel-wettelijke grondslag is hier niet voldaan: het besluit van de Veiligheidsraad kan immers niet als zodanig gelden. Hier noopt de resolutie dus tot het buiten toepassing laten van een bepaling van de Grondwet. Dit zal overigens van tijdelijke aard zijn. Zodra het onderhavige wetsvoorstel tot wet is verheven, zal er naast deze dwingende internationaalrechtelijke grondslag ook een nationale, formeel-wettelijke basis voor de vrijheidsbeneming van de verdachte als bedoeld in artikel 15, eerste lid, GW zijn. In het bijzonder het door artikel 4 van overeenkomstige toepassing verklaarde artikel 17 van Uitvoeringswet Joegoslaviëtribunaal strekt ertoe in dat verband te verduidelijken dat het Hof binnen de Nederlandse rechtsorde de bevoegdheid tot vrijheidsbeneming heeft en dat de Nederlandse rechter over die vrijheidsbeneming niet oordeelt (zie ook hierna de artikelsgewijze toelichting).

De artikelen 15, tweede lid, en 17 GW verzekeren de toegang tot de rechter aan eenieder die zich op Nederlands grondgebied bevindt, in het bijzonder aan degene wiens vrijheid is ontnomen (artikel 15). Met betrekking tot artikel 15, tweede lid, wordt ook wel gesproken van het «habeas corpus-beginsel». De Grondwetsbepalingen brengen mee dat ook voor de verdachte Taylor in Nederland een weg naar de rechter open dient te staan. Naar het oordeel van de regering, dat zij in het verleden al meermalen kenbaar heeft gemaakt, eist de Grondwet *niet* dat het daarbij om toegang tot een *Nederlandse* rechter gaat, maar kan ook een *internationale* rechter hier adequate rechtsbescherming bieden (zie laatstelijk het nader rapport bij het voorstel tot goedkeuring van het op 17 juli 1998 totstandgekomen Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof, Kamerstukken II 2000/20 001, 27 848 (R 1669), A, punt 3b). In het onderhavige geval heeft de verdachte toegang tot het Speciaal Hof voor Sierra Leone. Zo kan hij op grond van regel 65 van de Rules of Procedure and Evidence van het Hof bij een rechter of bij de Kamer van berechting een verzoek doen om (eventueel voorwaardelijke) invrijheidstelling («bail»). Afwijking van de Grondwet doet zich op dit punt dus niet voor, ook niet voor zover het gaat om de periode voorafgaande aan de totstandkoming van de zetelovereenkomst en de wet.

Tot slot kan de vraag worden gesteld of de resolutie een afwijking van artikel 92 Grondwet impliceert. Artikel 92 bepaalt dat bij of krachtens verdrag aan volkenrechtelijke organisaties bevoegdheden tot, onder andere, rechtspraak kunnen worden opgedragen. In dit geval berust die bevoegdheidsopdracht op een besluit dat is genomen «krachtens» een verdrag, namelijk een resolutie van de Veiligheidsraad genomen op basis van het Handvest van de Verenigde Naties. In dit opzicht is de positie van het Speciaal Hof voor Sierra Leone in Nederland niet anders dan die van het Joegoslaviëtribunaal, dat ook zijn basis vindt in een resolutie van de Veiligheidsraad op grond van hoofdstuk VII van het Handvest en niet in een verdrag.

3. Uitvoering en kosten

Uit het door Nederland huisvesten en faciliteren van het proces tegen Charles Taylor door het Speciaal Hof voor Sierra Leone, en meer in het bijzonder uit het onderhavige wetsvoorstel, vloeit een beperkt aantal uitvoerende taken voor Nederland voort. Zo zal Nederland verantwoordelijk zijn voor het beveiligde en bewaakte transport van Taylor en eventueel andere daarvoor in aanmerking komende personen over Nederlands grondgebied, zoals geregeld in artikel 2 van het wetsvoorstel. Dit zal plaatsvinden conform de afspraken die rond beveiligd transport ook zijn

gemaakt ten behoeve van het Joegoslaviëtribunaal en het Internationaal Strafhof. De uitvoering geschiedt door Nederlandse ambtenaren en volgens Nederlandse normen, en doordat Nederland ook de kosten zal dragen blijft het geweldsmonopolie volledig behouden. Nederland zal daarnaast op basis van dreigingsanalyses zorg dragen voor de benodigde beveiliging en bewaking van door het Hof te gebruiken panden, en van bij het Hof werkzame personen en hun woningen. Voorwaarde hierbij is, dat een pand dat door het Hof in gebruik genomen gaat worden vóór het sluiten van een gebruiksovereenkomst geschouwd wordt door de Staat om daarmee eventueel onnodig hoge financiële implicaties van een lokatiekeuze te voorkomen.

In totaal worden de kosten bij de huidige stand van zaken op ten hoogste 1,5 à 2 miljoen euro geschat, waarbij wordt aangetekend dat het daadwerkelijke bedrag van verschillende variabelen afhankelijk is (waaronder de inschatting van actuele dreigingen en risico's). Deze kosten kunnen binnen de bestaande begrotingen worden opgevangen.

Mogelijk is verder dat Nederland in overeenstemming met artikel 3 en 4 van het wetsvoorstel rechtshulp aan het Hof zal verlenen. De daarmee gemoeide kosten laten zich momenteel niet goed voorspellen, maar naar verwachting zullen die zodanig beperkt blijven dat zij binnen de bestaande begroting kunnen worden opgevangen.

De detentie van Charles Taylor en eventueel andere voor zijn proces te detineren personen zal plaatsvinden in celruimte van het Internationaal Strafhof. Met het oog daarop hebben het Hof en het Strafhof inmiddels afspraken gemaakt, die zowel betrekking hebben op de in detentie geldende regelgeving en beschikbare voorzieningen, als op de onderlinge financiering daarvan. Nederland zal daarbij faciliterend optreden op dezelfde wijze als dat reeds gebeurt ten behoeve van het Joegoslaviëtribunaal en het Strafhof; kosten voor Nederland vloeien daaruit niet voort.

4. Artikelsgewijs

Artikel 2

Artikel 2 is ontleend aan de artikelen 7 en 15 van de Uitvoeringswet Joegoslaviëtribunaal, die hier wegens nauwe samenhang zijn samengevoegd. Ook is de tekst redactioneel enigszins aangepast, waarbij ook is gekeken naar de artikelen 85 en 86 Uitvoeringswet Internationaal Strafhof. Het eerste lid regelt de doorvoer van diverse categorieën van personen die ten behoeve van het Hof over Nederlands grondgebied moeten worden getransporteerd. Het betreft in de eerste plaats de verdachte, die vanuit een andere staat aan het Hof is overgeleverd, maar heeft daarnaast ook betrekking op andere personen die bijvoorbeeld als getuige, deskundige, belanghebbende of bezoeker van een gedetineerde naar het Hof komen of worden gebracht en begeleiding of bewaking nodig hebben, en ten slotte op personen die in Nederland onder bewaking moeten worden getransporteerd buiten het terrein van het Hof. Lid 2 heeft betrekking op de doorvoer van personen die door het Hof aan de autoriteiten van een vreemde staat worden overgedragen. Hierbij kan worden gedacht aan personen die in een andere staat gedetineerd zijn en als getuige tijdelijk in detentie van het Hof verblijven maar door het Hof na bewezen diensten onverwijld naar de aangezochte staat worden teruggezonden ter voortzetting van hun detentie aldaar. Verder is deze procedure van toepassing indien de verdachte onherroepelijk is veroordeeld of, bijvoorbeeld als gevolg van vrijspraak, moet worden vrijgelaten, en door het Hof wordt overgedragen aan een staat van tenuitvoerlegging of een staat die hem zal opnemen.

Het derde lid benadrukt dat in alle gevallen de doorvoer geschiedt in opdracht van het Hof en dóór het gastland. Het Hof is daarbij bij uitsluiting verantwoordelijk voor de opdracht tot doorvoer, terwijl de doorvoer feitelijk wordt verricht door Nederlandse ambtenaren die, onder gezag van de minister, verantwoordelijk zijn voor de eventueel benodigde bewaking en beveiliging. Daartoe kunnen zij op grond van het vierde lid alle benodigde maatregelen nemen. In combinatie met de overige leden is het op grond van het vierde lid eveneens mogelijk dat getuigen en deskundigen voor de duur van hun verblijf in Nederland worden ondergebracht in een programma voor getuigenbescherming. Indicatie voor de noodzaak tot het nemen van dergelijke maatregelen kan bijvoorbeeld een verzoek daartoe van het Hof zijn, maar ook een «eigen» veiligheidsanalyse van de Nederlandse autoriteiten of informatie van een andere staat.

Artikel 3

Omdat, anders dan bij de samenwerking met Rwandatribunaal, de samenwerking met het Speciaal Hof voor Sierra Leone beperkt is tot de berechting van één specifieke verdachte, Charles Taylor, in Nederland, wijkt de uiteindelijke strekking en vormgeving van het onderhavige wetsvoorstel toch nog enigszins af van de Uitvoeringswet Rwandatribunaal. Nu daar nog bijkomt dat deze ene verdachte al in detentie van het Hof was op het moment van zijn arriveren in Nederland, heeft artikel 3, dat de overlevering aan het Hof regelt, eigenlijk uitsluitend betrekking op de situatie dat de verdachte in Nederland zou ontsnappen, en met het oog op overlevering opnieuw door de Nederlandse autoriteiten zou moeten worden aangehouden. Omdat ook niet kan worden uitgesloten dat het Hof tijdelijk een persoon zou kunnen detineren die als gedetineerde getuige is overgebracht, en ook een dergelijke getuige zou kunnen ontsnappen, is de redactie van artikel 3, eerste lid, niet volledig beperkt tot het overleveren van Charles Taylor. Een verdragsgrondslag voor de overlevering kan in dit geval worden gevonden in artikel 5, tweede lid, van de Zetelovereenkomst, dat met het oog op dergelijke situaties is opgenomen. In deze situatie van ontsnapping komt de betrokken persoon weer terecht in de Nederlandse rechtsmacht en is een Nederlandse procedure, met tussenkomst van de Nederlandse rechter, nodig om hem weer in de rechtsmacht van het Hof te brengen.

De in het tweede lid van artikel 3 opgenomen verwijzing naar de artikelen 3 tot en met 5 van de Uitvoeringswet Joegoslaviëtribunaal bewerkstelligt dat daarvoor – op dezelfde wijze als bij dat Tribunaal – zoveel als mogelijk de in de Uitleveringswet voorziene procedures voor voorlopige aanhouding, aanhouding en behandeling door de rechtbank worden toegepast. Evenals bij de overlevering aan het Joegoslaviëtribunaal geldt hier, dat de rechtbank in 's-Gravenhage als enige bevoegd zal zijn, dat de gebruikelijke weigeringsgronden niet toegepast kunnen worden, en dat van het oordeel van de rechtbank geen cassatie mogelijk is.

Artikel 4

De overige vormen van bijstand en rechtshulp aan het Hof zijn geregeld in artikel 4, dat wederom verwijst naar een aantal bepalingen uit de Uitvoeringswet Joegoslaviëtribunaal. Daarbij valt op dat, in vergelijking met de Uitvoeringswet Rwandatribunaal, verwijzingen ontbreken naar artikel 7 en naar de artikelen 11 tot en met 15. Een verwijzing naar de artikelen 7 en 15 ontbreekt omdat die bepalingen in de Uitvoeringswet Joegoslaviëtribunaal betrekking hebben op vormen van doorvoer die in het onderhavige wetsvoorstel reeds zijn opgenomen in de centrale doorvoerbepaling van artikel 2. Van verwijzing naar de artikelen 11 tot en met 14 in de Uitvoeringswet Joegoslaviëtribunaal is afgezien omdat die bepalingen zien op de procedure van overname van de tenuitvoerlegging

van de opgelegde straf, terwijl zoals hierboven aangegeven één van de voorwaarden voor Nederland om op het verzoek van het Hof in te gaan juist was, dat de opgelegde straf elders dan in Nederland ten uitvoer zou worden gelegd. Daarmee werd een verwijzing naar de WOTS overbodig.

De artikelen 8 en 9 van de Uitvoeringswet Joegoslaviëtribunaal maken mogelijk dat aan het Hof op loyale wijze en zonder weigeringsgronden rechtshulp wordt verleend, zoals dat ook bij de andere Tribunalen en het Internationaal Strafhof het geval is. Een verdragsgrondslag voor deze rechtshulp kan, voorzover nodig, in dit geval worden gevonden in artikel 6 van de Zetelovereenkomst, dat met het oog op dergelijke situaties is totstandgekomen.

De verwijzingen naar de artikelen 10 en 17 zijn, net als artikel 2, wederom specifiek van belang gelet op de positie van Nederland als gastland.

Artikel 10 van de Uitvoeringswet Joegoslaviëtribunaal regelt, op dezelfde wijze als artikel 87 van de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof, een tijdelijk vrijgeleide aan personen die ten behoeve van de werkzaamheden van het Hof naar Nederland moeten komen. Het biedt immuniteit van strafvervolgning, vrijheidsbeneming en enige andere vrijheidsbeperkende maatregel voor personen die ingevolge een dagvaarding, oproeping of bevel tot medebrenging van het Hof naar Nederland komen. Het gaat hier om deskundigen, getuigen en andere personen die naar het oordeel van het Hof aanwezig dienen te zijn op zijn nevenzittingsplaats in Nederland. Tot de door artikel 10 bestreken personen zullen in het algemeen niet behoren de advocaten en andere bijstandverleners van de hiervoor genoemde personen. Het gaat namelijk alleen om die personen wiens persoonlijke aanwezigheid door het Hof wordt vereist blijkens een dagvaarding, oproeping, bevel tot medebrenging of andersoortig verzoek tot toelating overeenkomstig de tussen het Hof en Nederland te sluiten zetelovereenkomst. Wel kan worden gedacht aan familieleden van de verdachte, aan wie het Hof toestemming kan geven om hun gedetineerde familielid te bezoeken.

De in het artikel bedoelde personen krijgen een vrijgeleide terzake van feiten of veroordelingen die voorafgingen aan hun aankomst in Nederland. Deze bepaling, die een pendant heeft in de zetelovereenkomst tussen Nederland en het Hof, strekt ertoe het goed functioneren van het Hof te verzekeren. De bijstandsplicht van het gastland houdt immers mede in dat het verantwoordelijk is voor een vlot vervoer, in opdracht van het Hof, van personen op weg van en naar het Hof. In dat verband dient het gastland zich te onthouden van handelingen die het functioneren van het Hof belemmeren, bijvoorbeeld doordat getuigen geen getuigenis kunnen afleggen of zelfs in het geheel niet naar Nederland durven komen uit angst voor arrestatie.

In dit verband merk ik nog op dat de toegang tot Nederland van al de bedoelde personen (deskundigen, getuigen, familieleden van gedetineerden) in beginsel wordt beheerst door de normale visumregelingen. Dit impliceert de mogelijkheid om binnen de grenzen van de toepasselijke zetelovereenkomst in het visum bepaalde voorwaarden of beperkingen te stellen bijvoorbeeld op grond van de openbare orde. Wat betreft de situatie dat personen als hier bedoeld een beroep zouden willen doen op de Nederlandse asielwetgeving, zij verwezen naar de ook in dit verband relevante notitie «Internationaal Strafhof en asiel» (Kamerstukken II 28 098 (R 1704), nr. 13) die in het kader van de uitvoering van het Statuut van het Internationaal Strafhof aan de Tweede Kamer is gezonden. Zoals in die notitie is uiteengezet hoeft de in Nederland gedetineerde verdachte niet in de gelegenheid te worden gesteld om bij de Nederlandse autoriteiten een asielaanvraag in te dienen. Een risico van refoulement bestaat niet, nu Nederland als gastland erop mag vertrouwen dat een internationaal tribu-

naal de verdachte (of veroordeelde) niet, direct of indirect, zal laten vertrekken naar een land waar hij vervolging of onmenselijke behandeling heeft te vrezen.

Artikel 4 van het onderhavige wetsvoorstel verwijst voorts naar artikel 17 van de Uitvoeringswet Joegoslaviëtribunaal. Deze verwijzing bewerkstelligt dat de Nederlandse wet niet van toepassing is op vrijheidsontneming ondergaan op last van het Hof binnen aan het Hof in Nederland ter beschikking staande ruimten. Het artikel sluit uit, dat een persoon die op last van het Hof gedetineerd is in een door Nederland aan het Hof ter beschikking gestelde ruimte, zich in het kader van een habeas-corpusprocedure tot de Nederlandse rechter wendt. De bepaling is ook mutatis mutandis overgenomen in artikel 88 Uitvoeringswet Internationaal Strafhof. In de Uitvoeringswet Joegoslaviëtribunaal is zij indertijd op aandrang van de Tweede Kamer opgenomen teneinde te verduidelijken dat het Hof binnen de Nederlandse rechtsorde een eigen bevoegdheid tot vrijheidsbeneming heeft. Tegelijkertijd is zij zo geredigeerd dat niet de indruk wordt gewekt dat de Nederlandse wetgever als het ware de supranationale rechter tot vrijheidsbeneming machtigt. Die rechter ontleent zijn bevoegdheid immers rechtstreeks aan het internationale recht (zie Handelingen II 57–4233/4234).

Anderzijds maakt de bepaling duidelijk dat verzoeken om invrijheidstelling en overige geschillen of klachten betreffende de vrijheidsbeneming op last van de supranationale rechter binnen de deze ter beschikking staande ruimten niet aan de Nederlandse rechter moeten worden voorgelegd maar aan, in dit geval, het Hof zelf. Men spreekt in dit verband ook wel van «overdracht» van rechtsmacht door Nederland aan het Hof (waarbij de term «overdracht» niet als een constitutieve daad moet worden beschouwd; het Hof ontleent zijn rechtsmacht immers niet aan Nederland maar aan zijn eigen Statuut). Het is niet in strijd met de Grondwet dat de door artikel 15 van de Grondwet vereiste effectieve rechtsbescherming in geval van vrijheidsbeneming niet door de Nederlandse rechter wordt geboden, maar door een internationale rechter (zie ook Kamerstukken II 2000/2001, 27 484 (R 1669), A, p. 5). Ook het EVRM staat een dergelijke overdracht van rechtsmacht door een staat aan een op zijn grondgebied gevestigde internationale organisatie toe, mits de rechten van betrokken personen, zoals verdachten, op alternatieve wijze, dat wil zeggen bij de internationale organisatie zelf, voldoende zijn gewaarborgd (zie onder andere twee uitspraken van het EHRM van 18 februari 1999, Appl. nos. 26 083/94 en 28 934/95 (Waite en Kennedy tegen Duitsland en Beer resp. Regan tegen Duitsland)). Naar analogie van de ook in verband met de parlementaire behandeling van de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof al aangehaalde uitspraak van het Europese Hof in de zaak Naletilic is de regering van mening dat het Hof alle op grond van het EVRM vereiste waarborgen biedt inclusief die van onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Bovendien kan uit het Bosphorus-arrest van het EHRM worden afgeleid dat lidstaten die handelen ter uitvoering van verplichtingen jegens internationale organisaties het EVRM in beginsel niet schenden indien de desbetreffende organisatie geacht kan worden fundamentele rechten te beschermen «in a manner which can be considered at least equivalent to that for which the Convention provides» (EHRM 30 juni 2005, Appl. no. 45 036/98). In het kort geding dat de voormalige president van Joegoslavië Milosevic tegen de Nederlandse Staat had aangespannen en waarin hij zijn onmiddellijke invrijheidstelling eiste, stond de kwestie van overdracht van rechtsmacht centraal. De voorzieningenrechter oordeelde – daarbij mede refererend aan artikel 17 van de Uitvoeringswet Joegoslaviëtribunaal – dat Nederland ter uitvoering van een besluit van een volkenrechtelijke organisatie (t.w. de Resolutie van de VN-Veilighedsraad) zijn rechtsmacht om van een vordering tot invrijheidstelling kennis te nemen heeft overgedragen aan het Tribunaal en dat de

Nederlandse rechter derhalve te dien aanzien niet bevoegd was (vonnis van 31 augustus 2001, rolnr. KG 01/975). Weliswaar is de rechtsbasis van het Joegoslaviëtribunaal (in hoofdstuk VII van het VN-Handvest) op zich een andere dan die van het Hof, dat op een bilateraal verdrag tussen de VN en Sierra Leone is gebaseerd, maar de verplichtingen die Nederland nu jegens het Hof heeft vloeien wel rechtstreeks voort uit een resolutie onder Hoofdstuk VII (Resolutie 1688), zodat de Nederlandse rechtsmacht ten aanzien van de vrijheidsbeneming in dit geval geacht moet worden te zijn overgedragen aan het Hof.

In verband met de bevoegdheid van het Hof om op Nederlands grondgebied de vrijheid te ontnemen aan andere personen dan Charles Taylor zij nog het volgende opgemerkt. Hier kan bijvoorbeeld worden gewezen op de bevoegdheid van internationale strafhoven om personen, bijvoorbeeld getuigen, tot een vrijheidsstraf te veroordelen wegens een misdrijf tegen de rechtspleging zoals «contempt of court». Het Speciaal Hof voor Sierra Leone heeft die bevoegdheid ook en wel op basis van regel 77 van zijn Rules of Procedure and Evidence. Voorts kan worden gewezen op de mogelijkheid dat getuigen die van elders komen aldaar zelf gedetineerd zijn (bijvoorbeeld omdat zij een gevangenisstraf uitzitten). Gedurende hun aanwezigheid bij het Hof in Nederland dienen zij uiteraard gedetineerd te blijven. Hoewel Resolutie 1688 in § 7 de Nederlandse rechtsmacht alleen expliciet uitsluit voor wat betreft de persoon van Taylor, volgt uit de verplichting die het Koninkrijk heeft op grond van § 8 om de uitvoering van het besluit van het Hof om het proces in Nederland te voeren te bevorderen, dat het Koninkrijk ook de detentie van andere personen in verband met het proces tegen Taylor op Nederlands grondgebied moet toelaten. In dit verband wijst de regering ook op het door artikel 4 van het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing verklaarde artikel 17 van de Uitvoeringswet Joegoslaviëtribunaal. Deze bepaling strekt er blijkens haar totstandkomingsgeschiedenis toe te verduidelijken dat het Hof binnen de Nederlandse rechtsorde een eigen bevoegdheid tot vrijheidsbeneming heeft.

Bij het voorgaande moet wel worden aangetekend dat de uitsluiting van de rechtsmacht van de Nederlandse rechter over andere personen dan Charles Taylor alleen ziet op «daden of veroordelingen *voorafgaand* aan hun binnenkomst in het grondgebied van het gastland» (zie artikel XVIII van de Zetelovereenkomst tussen het Koninkrijk en het Joegoslaviëtribunaal, dat door de Zetelovereenkomst met het Speciale Hof van overeenkomstige toepassing wordt verklaard). Mochten dergelijke personen zich dus *na* hun binnenkomst in Nederland schuldig maken aan een strafbaar feit, dan heeft Nederland strafrechtelijke rechtsmacht over dat feit, zij het dat uiteraard geen verplichting bestaat om die persoon voor dat feit te allen tijde te vervolgen.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner