

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. 4

**ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 21 juni 2006 en het nader rapport d.d. 22 juni 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 19 juni 2006, no. 06.002181, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende bepalingen verband houdende met de detentie en berechting in Nederland, in overeenstemming met Resolutie XX (2006), aangenomen door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties tijdens zijn YYYYe vergadering op ZZ ZZ 2006, van Charles Taylor door het Sierra Leone Tribunaal (Wet Sierra Leone Tribunaal), met memorie van toelichting.*

*Op 16 januari 2002 hebben de Verenigde Naties en Sierra Leone bij verdrag een Special Court for Sierra Leone opgericht. Dit Hof is gemengd nationaal en internationaal samengesteld; het heeft tot taak recht te spreken over de belangrijkste verantwoordelijken voor ernstige schendingen van het internationale humanitaire recht, gepleegd in Sierra Leone vanaf 30 november 1996.<sup>2</sup> Het Hof kan niet de doodstraf opleggen.<sup>3</sup>*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Agreement between the United Nations and the Government of Sierra Leone on the Establishment of a Special Court for Sierra Leone, Freetown, 16 januari 2002. De overeenkomst en andere belangrijke documenten zijn te vinden op de website van het Hof, [www.sc-sl.org](http://www.sc-sl.org).

<sup>3</sup> Statute of the Special Court for Sierra Leone, artikel 19. Het Statuut is een integrerend onderdeel van de in de vorige voetnoot genoemde overeenkomst.

<sup>4</sup> Resolutie 1688 (2006) van 16 juni 2006, Trb. 2006, 130.

<sup>5</sup> Notawisseling houdende een Zetelverdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Speciale Hof voor Sierra Leone; 's-Gravenhage/Freetown, 19 juni 2006, Trb. 2006, 131.

<sup>6</sup> Artikel 7, aanhef en onderdeel c, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen: een verdrag behoeft niet te worden goedgekeurd indien het geen belangrijke geldelijke verplichtingen aan het Koninkrijk oplegt en voor ten hoogste een jaar is gesloten.

*Tussen 1991 en 2002 woedde er een burgeroorlog in Sierra Leone. Charles Taylor, president van Liberia van 1997 tot 2003, wordt ervan verdacht tijdens deze burgeroorlog een groot aantal misdrijven te hebben gepleegd. Hij is in staat van beschuldiging gesteld en wordt sinds 29 maart 2006 gevangen gehouden in Freetown, de hoofdstad van Sierra Leone. Het Hof is van oordeel dat een proces tegen Charles Taylor in Sierra Leone de politieke stabiliteit van het land zou kunnen bedreigen. Daarom is gezocht naar mogelijkheden om het proces in het buitenland te houden. Nederland was onder voorwaarden bereid er mee in te stemmen dat het proces op Nederlands grondgebied plaatsvindt. Het Internationaal Strafhof in Den Haag zal het Hof onderdak en faciliteiten bieden.*

*Op 16 juni 2006 heeft de Veiligheidsraad resolutie 1688 (2006) aangenomen, die de juridische basis verschaft voor het berechten van Charles Taylor in Nederland.<sup>4</sup> Op basis van deze resolutie is hij op 20 juni naar Nederland overgebracht. De resolutie is gebaseerd op hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties. Verder heeft het Koninkrijk een zetelverdrag gesloten met het Hof;<sup>5</sup> dit verdrag zal niet worden goedgekeurd.<sup>6</sup>*

*Het wetsvoorstel zelf is, zo stelt de toelichting, op korte termijn niet noodzakelijk om het proces hier te laten plaatsvinden: de resolutie van de Veiligheidsraad biedt daarvoor de juridische grondslag. De regering acht aanvaarding van het wetsvoorstel wel wenselijk uit een oogpunt van helderheid en om te voorzien in enkele heel specifieke behoeften.*

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij de volgende kanttekeningen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 juni 2006, nr. 06.002181, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 juni 2006, nr. W03.06.0203/I, bied ik U hierbij aan.

#### 1. Grondwettelijke aspecten

a. *Het Hof is opgericht bij verdrag tussen de Verenigde Naties en Sierra Leone mede op basis van resolutie 1315 (2000) van de Veiligheidsraad,<sup>1</sup> zodat de oprichting haar grondslag vindt in het Handvest van de Verenigde Naties. De bevoegdheid van het Hof om op Nederlands grondgebied een strafproces te voeren, met uitsluiting van de bevoegdheid van de Nederlandse rechter, berust op resolutie 1688 (2006) van de Veiligheidsraad. Het gaat hier derhalve om een bevoegdheid tot rechtspraak die in overeenstemming is met artikel 92 van de Grondwet; in zoverre is er geen sprake van ongrondwettigheid. Het Koninkrijk der Nederlanden is verplicht resoluties van de Veiligheidsraad die zijn gebaseerd op hoofdstuk VII van het Handvest uit te voeren, zelfs als er constitutionele beletselen zijn, tenzij «ius cogens» is geschonden.<sup>2</sup> Onder «ius cogens» moet onder meer worden begrepen de universele bescherming van de fundamentele rechten van de mens.<sup>3</sup> Nu – zoals hierna, onder b, nog aan de orde zal komen – in dit geval geen sprake is van schending van «ius cogens», kan het Koninkrijk deze resolutie niet toetsen aan het nationale recht. De Nederlandse regering heeft actief meegewerkt aan de totstandkoming van deze resolutie; zonder de instemming van de regering zou de resolutie niet zijn aanvaard. De toelichting gaat dan ook terecht uitvoerig in op de vraag of de resolutie afwijkt van de Grondwet – en of zulke afwijkingen gerechtvaardigd zijn – ook al doet dat niet af aan de verplichting om de resolutie ten uitvoer te leggen. De Raad van State adviseert in de toelichting in te gaan op de basis die de oprichting van het Hof heeft in artikel 92 van de Grondwet, en voorts uiteen te zetten dat de resolutie – ook al wijkt zij af van de Grondwet – ten uitvoer moet en kan worden gelegd, nu zij het «ius cogens» niet schendt.*

b. *In paragraaf 7 van de resolutie van de Veiligheidsraad wordt uitdrukkelijk bepaald dat het Hof exclusieve rechtsmacht heeft over Charles Taylor. In de toelichting wordt aangenomen dat de resolutie een afwijking betekent van artikel 15 (vrijheidsontneming) en artikel 17 (toegang tot de rechter) van de Grondwet, omdat toegang tot de Nederlandse rechter zal zijn geblokkeerd.<sup>4</sup> De Raad brengt onder de aandacht dat aan die bepalingen (en aan daarmee corresponderende bepalingen in mensenrechtenverdragen) wordt voldaan, omdat – zo stelt de toelichting terecht – de detentie van Charles Taylor is bevolen door het Hof, een onafhankelijke rechter, en omdat Charles Taylor aan het Hof zijn invrijheidstelling kan verzoeken. In zoverre is voldaan aan de eisen die gelden bij het opdragen van bevoegdheden tot rechtspraak in de zin van artikel 92 van de Grondwet. Naar de mening van de Raad verzet «ius cogens» zich daarom niet tegen de uitsluiting van rechtsmacht van de Nederlandse rechter.*

*De Raad vestigt echter de aandacht op het volgende. Het Hof kan getuigen die voor het Hof verschijnen bestraffen wegens «contempt of court». Daarbij kan het Hof hechtenis van maximaal zes maanden opleggen.<sup>5</sup> Ook de artikelen 2 en 3, en indirect artikel 4, van het wetsvoorstel gaan uit van vrijheidsontneming door het Hof en detentie op Nederlands grondgebied van andere personen dan de verdachte, waarbij blijkens de toelichting «kan worden gedacht» aan reeds gedetineerde getuigen. Ook van hen moet worden aangenomen dat zij onder de uitsluitende rechtsmacht van het Hof vallen en geen toegang tot de Nederlandse rechter hebben.*

*De resolutie van de Veiligheidsraad bevat echter alleen een expliciete uitsluiting van de Nederlandse rechtsmacht over Charles Taylor zelf. Dat betekent dat het Hof op Nederlands grondgebied de detentie kan bevelen van personen die zich wellicht zullen willen beroepen op de artikelen 15 en 17 van de Grondwet. De Raad gaat er echter vanuit dat niet bedoeld is dat de Nederlandse rechter als beroepsinstantie kan dienen voor uitspraken van het Hof.*

*De belangrijkste passages van de resolutie van de Veiligheidsraad luiden:*

<sup>1</sup> Resolutie 1315 (2000) van 14 augustus 2000.

<sup>2</sup> Handvest van de Verenigde Naties, in het bijzonder de artikelen 25, 48 en 103.

<sup>3</sup> Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschap, 21 september 2005, T-306/01 (Ahmed Ali Yusuf en Al Barakaat International Foundation / de Raad van de Europese Unie en de Commissie van de Europese Gemeenschappen), r.o. 270–282 en 289. Onder ius cogens, ook wel bekend als dwingende normen van algemeen volkenrecht, wordt verstaan: normen die aanvaard en erkend zijn door de internationale gemeenschap van Staten in haar geheel als normen waarvan geen afwijking is toegestaan en die slechts kunnen worden gewijzigd door een latere norm van algemeen volkenrecht van dezelfde aard (artikel 53 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (Wenen, 23 mei 1969), Trb. 1985, 79).

<sup>4</sup> Paragraaf 2, voorlaatste tekstblok.

<sup>5</sup> Regel 77 van de Rules of Procedure and Evidence van het Hof.

«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;»

*Bij het opstellen van de resolutie was bekend dat het Hof bevoegd is, getuigen wegens «contempt of court» tot een vrijheidsstraf te veroordelen. In paragraaf 8 van de resolutie wordt Nederland uitdrukkelijk opgeroepen de uitvoering van het besluit van het Hof om het proces in Nederland te voeren te bevorderen. Zoals in de toelichting wordt geconstateerd wijst het gebruik van het woord «shall» op een juridische verplichting; die is rechtstreeks bindend voor Nederland, nu de resolutie is gebaseerd op hoofdstuk VII van het Handvest.*

*Het Internationale Strafhof is bevoegd, misdrijven tegen de eigen rechtspleging te berechten.<sup>1</sup> Datzelfde geldt voor het Joegoslavië-Tribunaal.<sup>2</sup> De Raad meent dan ook dat gesproken kan worden van een aanvaarde praktijk dat internationale strafhoven exclusief bevoegd zijn kennis te nemen van misdrijven tegen de eigen rechtspleging, en dat aan de resolutie van de Veiligheidsraad – in het bijzonder paragraaf 8, onderdeel c – deze betekenis toekomt.*

De Raad adviseert de hiervoor genoemde passage in de toelichting bij te stellen en ook overigens in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

1. a. De Raad nodigt de regering uit uiteen te zetten dat Resolutie 1688 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties van 16 juni 2006 – ook al zou zij afwijken van de Grondwet – ten uitvoer moet en kan worden gelegd, nu zij het ius cogens niet schendt.

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 specificereert 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 Veiligheidsraad-besluiten 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 («deter-mining») dat de voortdurende aanwezigheid van Taylor in de regio een belemmering is voor de stabiliteit en een bedreiging van de vrede in Liberia en

<sup>1</sup> Artikel 70 van het Statuut van het Internationale Strafhof.

<sup>2</sup> Regel 77 van de Rules of Procedure and Evidence, dat model heeft gestaan voor het Speciale Hof voor Sierra Leone.

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 geeft de Raad van State terecht aan dat het Koninkrijk der Nederlanden verplicht is om, in de woorden van de Raad, resoluties van de Veiligheidsraad die zijn gebaseerd op hoofdstuk VII van het Handvest uit te voeren, zelfs als er constitutionele beletselen zijn, tenzij *ius cogens* is geschonden. Het voorbehoud dat de Raad van State maakt ten aanzien van de schending van regels van *ius cogens* 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 eens dat in dit geval de resolutie het *ius cogens* niet schendt.

De Raad van State merkt verder met juistheid op dat de Nederlandse regering actief heeft meegewerkt aan de totstandkoming van Resolutie 1688. Dit doet echter 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. Overeenkomstig het advies van de Raad zijn de hiervoor gemaakte opmerkingen in de memorie van toelichting verwerkt.

In verband met Resolutie 1688 gaat de Raad ook in op artikel 92 van de Grondwet. De regering is het met de Raad eens dat hier sprake is van opdracht van een bevoegdheid tot rechtspraak (aan een internationale organisatie, namelijk het Speciaal Hof) die in overeenstemming is met artikel 92 van de Grondwet. De bevoegdheid van het Hof om op Nederlands grondgebied een strafproces te voeren, met uitsluiting van de bevoegdheid van de Nederlandse rechter, berust immers op Resolutie 1688 van de Veiligheidsraad, vastgesteld krachtens het VN-Handvest. Artikel 92 bepaalt dat bij «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, te weten 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 Joegoslavië-tribunaal, dat ook zijn basis vindt in een resolutie van de Veiligheidsraad op grond van hoofdstuk VII van het Handvest en niet in een verdrag.

b. Anders dan de Raad veronderstelt is de regering niet van oordeel dat Resolutie 1688, waar deze uitdrukkelijk bepaalt dat het Hof exclusieve rechtsmacht heeft over Charles Taylor en daarmee de toegang tot de Nederlandse rechter blokkeert, een afwijking impliceert van de artikelen 15, tweede lid, en 17 van de Grondwet. De detentie van Taylor is immers bevolen door het Hof, een onafhankelijke rechter, en Taylor kan aan het Hof zijn invrijheidstelling verzoeken. Zoals de regering in het verleden al meermalen heeft aangegeven, eist de Grondwet volgens haar niet dat het bij de artikelen 15 en 17 Grondwet om toegang tot een Nederlandse rechter gaat, maar kan ook een internationale rechter 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). De desbetreffende passage in de toelichting is verduidelijkt.

In verband met de artikelen 15 en 17 Grondwet besteedt de Raad terecht aandacht aan de bevoegdheid van het Hof om andere personen dan Charles Taylor te detineren. De Raad wijst op de inmiddels breed aanvaarde bevoegdheid van internationale straffhoven om personen, bijvoorbeeld

getuigen, tot een vrijheidsstraf te veroordelen wegens een misdrijf tegen de rechtspleging zoals «contempt of court». 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. Verder wijst de regering erop dat – zodra het onderhavige voorstel wet is geworden – een grondslag voor detentie van anderen dan Taylor mede wordt geboden door artikel 4 van het wetsvoorstel, waarmee artikel 17 van de Uitvoeringswet Joegoslaviëtribunaal van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. Laatstgenoemde bepaling strekt er blijkens haar totstandkomingsgeschiedenis toe te verduidelijken dat het Hof binnen de Nederlandse rechtsorde een eigen bevoegdheid tot vrijheidsbeneming heeft. In de artikelsgewijze toelichting wordt op deze bepaling nader ingegaan.

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.

*2. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

2. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn in het wetsvoorstel en de toelichting verwerkt. In het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting zijn voorts enkele kleine correcties en enkele tekstwijzigingen van zeer ondergeschikte aard aangebracht, die hier niet afzonderlijk worden vermeld.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende  
no. W03.06.0203/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in  
overweging geeft.**

- In het wetsvoorstel en de toelichting de aanduiding «Sierra Leone  
Tribunaal» telkens vervangen door: «Speciaal Hof voor Sierra Leone», als  
vertaling van de officiële Engelstalige naam (Special Court for Sierra  
Leone).
- In artikel 1, onderdeel a, na «16 januari 2002» invoegen: te Freetown.
- In de toelichting vermelden dat Charles Taylor na een eventuele veroor-  
deling zijn straf zal uitzitten in het Verenigd Koninkrijk.