

Vergaderjaar 2007–2008 A

**31 274**

**Zetelverdrag tussen het Internationaal Strafhof en het Gastland; 's-Gravenhage, 7 juni 2007 (Trb. 2007, 125)**

**Nr. 1**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2007

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 19 november 2007.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 19 december 2007.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 7 juni 2007 te 's-Gravenhage totstandgekomen Zetelverdrag tussen het Internationaal Strafhof en het Gastland (Trb. 2007, 125).

Een toelichtende nota bij het verdrag treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De minister van Buitenlandse Zaken,  
M. J. M. Verhagen

## TOELICHTENDE NOTA

### Algemeen

Het advies van de Raad van State (van het Koninkrijk) wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vijfde lid j° vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

Op 19 november 2002, kort na de inwerkingtreding per 1 juli 2002 van het op 17 juli 1998 te Rome tot stand gekomen Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (Trb. 2000, 120; hierna genoemd: het Statuut van het Strafhof) is tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Internationaal Strafhof een interimverdrag tot stand gekomen betreffende de zetel van dit Hof (Trb. 2002, 211). Die zetel bevindt zich ingevolge artikel 3, eerste lid, van het Statuut van het Strafhof in Den Haag. Hiermee was een tijdelijk juridisch kader gespecificeerd voor de betrekkingen tussen zetelstaat Nederland en het Internationaal Strafhof. Direct na de inwerkingtreding van dit interimverdrag, op 19 november 2002, zijn onderhandelingen begonnen tussen Nederland en het Strafhof over een permanent zetelverdrag. Van de voortgang van deze onderhandelingen is de Tweede Kamer op de hoogte gehouden (zie onder meer Kamerstukken II, 28 498, nrs. 2, 9, 11, 13, 16, 17, Kamerstukken II, 30 550 V, nrs. 1 en 6 en Kamerstukken II, 30 100 V, nr. 1). Deze onderhandelingen zijn in 2006 succesvol afgerond.

Artikel 3, tweede lid, van het Statuut van het Strafhof bepaalt het volgende: «Het Hof sluit met het Gastland een zetelovereenkomst, die dient te worden goedgekeurd door de Vergadering van de Staten die Partij zijn, en daarna door de President van het Hof in naam van het Hof wordt gesloten». Op 1 december 2006 is door de Vergadering van Staten die Partij zijn het ontwerp-zetelverdrag goedgekeurd.

Het Koninkrijk der Nederlanden heeft met een dertigtal op Nederlands grondgebied gevestigde internationale organisaties een zetelverdrag gesloten. Deze verdragen bevatten veel standaardbepalingen betreffende de status, voorrechten en immuniteiten van de betreffende organisaties en hun personeel. Vanzelfsprekend zijn er ook verschillen tussen deze verdragen, aangezien de organisaties waarmee zij zijn gesloten onderling verschillen. Zo kent het zetelverdrag met het Strafhof bepalingen die verband houden met de specifieke taken van het Strafhof, betreffende de voorrechten en immuniteiten ten behoeve van raadslieden, getuigen, verdachten, slachtoffers, en regels met betrekking tot veiligheid en met betrekking tot tenuitvoerlegging van vonnissen in Nederland die niet elders ten uitvoer kunnen worden gelegd. Zetelverdragen behoeven normaal gesproken geen parlementaire goedkeuring op grond van artikel 7, onderdeel a, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen juncto artikel 3 van de Wet van 24 december 1947 tot goedkeuring van het Verdrag inzake de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties (Stb. H 452). In artikel 3 van deze wet is een machtigingsbepaling opgenomen, waarmee het de regering mogelijk is gemaakt om verdragen te bekrachtigen en andere maatregelen te nemen teneinde aan andere internationale organisaties overeenkomstige voorrechten en immuniteiten toe te kennen als aan de Verenigde Naties. Tijdens de behandeling van het Statuut van het Strafhof in de Tweede Kamer in 2001 is verzocht om voorlegging ter parlementaire goedkeuring van het Zetelverdrag. De toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken heeft dit vervolgens toegezegd (Handelingen II 2000/2001, nr. 56, blz. 4080). Overigens bevat het zetelverdrag, zoals gezegd, een aantal bepalingen die verband houden met de specifieke taken van het Strafhof en derhalve niet onder de machtiging vallen van de Wet van 1947.

In het licht van het bovenstaande zal hieronder slechts een summiere toelichting worden gegeven op de bepalingen van het verdrag die een standaard karakter dragen. Meer uitgebreid wordt ingegaan op de bepalingen die niet standaard zijn in reguliere zetelverdragen.

Het zetelverdrag bevat uitgewerkte bepalingen voor de betrekkingen tussen zetelstaat Nederland en het Internationaal Strafhof. Het verdrag bouwt voort op het Statuut van het Strafhof en op het op 9 september 2002 te New York tot stand gekomen Verdrag betreffende de privileges en immuniteiten van het Internationaal Strafhof (Trb. 2004, 55).

Het Statuut van het Strafhof bevat diverse algemene bepalingen omtrent de status, voorrechten en immuniteiten van het Hof, zijn functionarissen en diverse categorieën personen wier aanwezigheid bij het Hof is vereist. Deze algemene bepalingen zijn verder uitgewerkt in het genoemde multilaterale verdrag uit 2002, dat op 22 juli 2004 in werking is getreden. Het Koninkrijk heeft het laatstgenoemde verdrag op 11 september 2003 ondertekend en zal dat verdrag eveneens ter goedkeuring aan het parlement aanbieden, gelijktijdig of kort na aanbieding van de goedkeuringsstukken van het onderhavige verdrag. Het zetelverdrag bouwt hierop voort en bevat specifieke bepalingen om het goed functioneren van het Strafhof in Nederland mogelijk te maken.

### **Artikelsgewijze toelichting**

Hoofdstuk I van het verdrag omvat de artikelen 1 en 2. Dit zijn standaardbepalingen, waarin de in het verdrag gebezigde terminologie wordt toegelicht (artikel 1) en waarin het doel en de reikwijdte van het verdrag wordt omschreven (artikel 2). De tekst van artikel 2 maakt duidelijk dat het verdrag het Hof in staat beoogt te stellen zijn taken in onafhankelijkheid te vervullen. Daarnaast geeft het aan dat het verdrag niet alleen ziet op het goed functioneren van het Strafhof zelf, maar op het goed functioneren van de Vergadering van Staten die Partij zijn, van haar organen, en van het Secretariaat van deze Vergadering. Aangezien deze Vergadering geen eigen rechtspersoon is waarmee verdragen kunnen worden gesloten, zou het Koninkrijk niet een apart zetelverdrag met de Vergadering kunnen sluiten. Het is echter wel nodig een juridisch kader overeen te komen voor het functioneren van de Vergadering in Nederland. Er is daarom voor gekozen het onderhavige verdrag een ruime reikwijdte te geven, waardoor het goed functioneren van de Vergadering, het Secretariaat en organen kan worden gewaarborgd. Artikel 33, vierde lid, bevat een inspanningsverplichting voor het Hof om de naleving te vergemakkelijken van de artikelen waarin voorrechten, immuniteiten en faciliteiten worden toegekend aan personen die wel onder dit verdrag vallen maar over wie het Hof strikt gezien geen zeggenschap heeft. Ook wat deze ruime reikwijdte betreft sluit het zetelverdrag aan bij het Verdrag betreffende de privileges en immuniteiten van het Internationaal Strafhof, dat bijvoorbeeld in de artikelen 13 en 25 bepalingen bevat over de positie van vertegenwoordigers van staten die bijeenkomsten van de Vergadering en haar hulporganen bijwonen.

Hoofdstuk II van het verdrag (artikelen 3–16) bevat standaardbepalingen, hoofdzakelijk over de status, voorrechten en immuniteiten van het Hof.

Hoofdstuk III (artikelen 17–29) betreft de personen die onder dit verdrag vallen en bevat grotendeels standaardbepalingen. Daarbij gaat het om de voorrechten, immuniteiten en faciliteiten voor ten eerste de hoogste functionarissen van het Hof (artikel 17), en vervolgens het meeste overige personeel. De artikelen 21 en 22 betreffen de positie van vertegenwoordigers van staten. Net als in het Verdrag betreffende de privileges en immuniteiten van het Internationaal Strafhof wordt een onderscheid gemaakt tussen vertegenwoordigers van staten die deelnemen aan de procedures van het Hof (artikel 21) en vertegenwoordigers van staten die bijeenkomsten van de Vergadering van Staten die Partij zijn bijwonen. Evenals het Verdrag betreffende de privileges en immuniteiten van het Internationaal Strafhof bevat het zetelverdrag daarnaast bepalingen

omtrent de positie van verschillende groepen personen die doorgaans niet worden genoemd in zetelverdragen maar wier aanwezigheid bij het Strafhof noodzakelijk is. In het bijzonder gaat het hierbij om raadslieden en personen die de verdediging bijstaan, getuigen en slachtoffers.

Hoofdstuk IV van het verdrag (artikelen 30–32) betreft een standaard onderwerp: de opheffing van de op grond van de eerdere bepalingen verstrekte voorrechten, immuniteiten en faciliteiten. Gegeven de diversiteit van de in hoofdstuk III genoemde categorieën personen zijn hiervoor specifieke bepalingen vereist en kon niet worden volstaan met een algemene bepaling op grond waarvan aan één functionaris de algemene bevoegdheid zou worden gegeven om de voorrechten, immuniteiten en faciliteiten van alle in hoofdstuk III genoemde personen op te heffen. Bovendien bevatten het Statuut van het Strafhof (artikel 48, vijfde lid) en het Verdrag betreffende de privileges en immuniteiten van het Internationaal Strafhof (artikelen 25 en 26) al bepalingen over dit onderwerp.

Hoofdstuk V van het verdrag (artikelen 33–51) ziet op de samenwerking tussen het Strafhof en de Nederlandse autoriteiten. Buiten een aantal standaardbepalingen bevat dit hoofdstuk ook een aantal nieuwe onderwerpen. Artikel 33 bepaalt dat beide partijen gehouden zijn een officieel contactpunt aan te wijzen, dat primair verantwoordelijk is voor de uitvoering van het zetelverdrag. Aan de kant van Nederland zal dat de Directie Kabinet en Protocol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn. Deze directie zal de operationele zaken doorsluizen naar de geëigende autoriteiten, bijvoorbeeld het Ministerie van Justitie. Een dergelijke kanalisering van contacten is in de praktijk van het Joegoslavië Tribunaal erg nuttig gebleken.

Sectie 2 van Hoofdstuk V ziet op visumverlening aan functionarissen van het Strafhof en aan personen die naar Nederland komen om een functie voor het Hof uit te voeren, niet zijnde verdachten. Voor zover personen die naar Nederland komen een functie voor het Internationaal Strafhof hebben uit te oefenen, mag Nederland hen de toegang niet weigeren. Wel kunnen er redenen van openbare orde of veiligheid zijn om aan die toegang voorwaarden en/of beperkingen te stellen, bijvoorbeeld beperking van bewegingsvrijheid en veiligheidsinstructies. Ten aanzien van andere personen, die geen functie hebben ten overstaan van het Hof, bestaat geen internationaalrechtelijke verplichting voor Nederland tot toelating. Hierbij moet met name gedacht worden aan bezoekers van gedetineerden, inclusief familieleden. Weliswaar hebben gedetineerden recht op bezoek, maar het bezoek van een specifieke bezoeker is geen recht op zich. Indien Nederland besluit een visum aan een bezoeker te verlenen, kunnen daaraan territoriale beperkingen worden verbonden. Met betrekking tot deze categorie personen heeft Nederland tevens de bevoegdheid ze in het uiterste geval de toegang te ontzeggen, hetgeen in lijn is met de regels voortvloeiende uit de Schengenverdragen (het op 14 juni 1985 te Schengen tot stand gekomen Akkoord tussen de Regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, van de Bondsrepubliek Duitsland en van de Franse Republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (Trb. 1985, 102) en de op 19 juni 1990 te Schengen tot stand gekomen Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de Regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, van de Bondsrepubliek Duitsland en van de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (Trb. 1990, 145) en de praktijk van het Joegoslavië Tribunaal. De enige verplichting die Nederland ingevolge het zetelverdrag heeft, is het Internationaal Strafhof te vragen om commentaar voordat een visum wordt geweigerd of aan voorwaarden

wordt verbonden. Wat de kosten van visa voor de officiële procesdeelnemers betreft, is Nederland noodzakelijkerwijs en op basis van eerdere afspraken binnen de Vergadering van Staten die Partij zijn gehouden het visum kosteloos te verstrekken. Bij de overige bezoekers is dat niet het geval.

Aan stafleden van internationale advocatenbalies, journalisten en medewerkers van non-gouvernementele organisaties (ngo's), die voor werkzaamheden met betrekking tot het Strafhof naar Nederland komen, is een apart artikel gewijd (artikel 40), omdat deze categorieën vreemdelingen essentieel voor het functioneren van het Strafhof worden geacht. Op Nederland rust een inspanningsverplichting om de komst naar en het verblijf van genoemde personen in Nederland te faciliteren. Er is een consultatiemechanisme in het leven geroepen om de samenwerking en de dialoog tussen partijen te bevorderen, waardoor een soepele visumverlening tot stand kan worden gebracht. De drie categorieën beroepsgroepen waar het in casu om draait dienen één centraal contactpunt aan te wijzen voor de consultaties met het Hof en het gastland. Deze constructie geldt tevens als extra stimulans voor genoemde categorieën om zichzelf te organiseren. Aangezien de komst van advocaten, journalisten en ngo-medewerkers geen verdringende effecten heeft op de Nederlandse arbeidsmarkt en vanwege het belang van een goed functionerend Strafhof, zullen genoemde categorieën personen geen tewerkstellingsvergunning behoeven aan te vragen voordat zij naar Nederland komen.

Sectie 3 van Hoofdstuk V gaat over veiligheid en operationele bijstand. Artikel 43 betreft de veiligheid en bescherming van personen die in het zetelverdrag worden omschreven. Daarvoor is nodig dat de desbetreffende personen de op hun veiligheid gerichte aanwijzingen van de bevoegde Nederlandse autoriteiten opvolgen.

Artikel 44 gaat over het vervoer van gedetineerden. Om zoveel mogelijk vast te leggen dat een onverhoopt beroep op de Vreemdelingenwet door een verdachte in doorvoer naar of detentie van het Strafhof niet zal leiden tot overbrenging naar een aanmeldcentrum, bepaalt artikel 44, zesde lid, dat doorvoer moet geschieden zonder vertraging en omwegen naar of via andere bestemmingen dan de door het Strafhof bepaalde. Het zetelverdrag ziet overigens niet op specifieke juridische en beleidsmatige kwesties inzake de vreemdelingenrechtelijke positie van personen die wegens het Strafhof tijdelijk in Nederland zijn. Deze zijn evenwel uitgebreid besproken tijdens de kamerbehandeling van de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof; zie daarover de notitie uit 2002 die naar de Tweede Kamer is gestuurd (Kamerstukken II 28 098 (R 1704), nr. 13).

Artikel 45 verklaart artikel 44 van toepassing op personen die vrijwillig of ingevolge een dagvaarding voor het Hof verschijnen.

Artikel 46 betreft de samenwerking inzake detentie. Uit dit artikel blijkt dat het Hof zijn eigen en primaire detentietask heeft. De Nederlandse rol is alleen faciliterend. Niettemin kan het voorkomen dat een persoon om veiligheidsredenen niet in het detentiecentrum van het Hof kan verblijven. Het Hof en het gastland kunnen dan afspraken maken over het vervoer naar een detentiefaciliteit of een andere locatie in het gastland.

Artikel 47 betreft de tijdelijke invrijheidstelling. Deze bepaling benadrukt de faciliterende rol van het gastland bij het vervoer van tijdelijk in vrijheid gestelden voor tijdelijk verblijf naar een ander land en bij hun terugkeer naar het gastland.

Artikel 48 behelst de invrijheidstelling van een gedetineerde verdachte zonder veroordeling. Het Hof dient daartoe afspraken te maken met het ontvangende land over het vervoer daarheen. Artikel 44 is hierop van toepassing.

De artikelen 47 en 48 strekken ertoe te voorkomen dat personen die door het Strafhof voorlopig of definitief in vrijheid worden gesteld, niet zonder

Nederlandse toestemming op het grondgebied van het gastland worden vrijgelaten. Artikel 47 is gebaseerd op ervaringen en afspraken met het Joegoslavië Tribunaal, terwijl artikel 48 benadrukt dat de terugkeer van gewezen verdachten naar het land van herkomst na definitieve vrijlating de verantwoordelijkheid van het Strafhof is. Artikel 48 is vrijwel letterlijk overgenomen van Regel 185 uit de «Rules of Procedure and Evidence» van het Hof.

Artikel 49 betreft de rest-tenuitvoerlegging van door het Strafhof opgelegde vrijheidsstraffen. Nederland moet op grond van artikel 103, vierde lid, van het Statuut van het Strafhof, als gastland die vrijheidsstraffen ten uitvoer leggen waarvoor het Strafhof geen andere staat van tenuitvoerlegging kan vinden. Omdat het Strafhof, mede in het licht van het vooralsnog ontbreken van ervaringen terzake, over deze eventuele rest-tenuitvoerlegging bij voorkeur afzonderlijke afspraken wil maken (zoals het ook met vrijwillige staten van tenuitvoerlegging doet), bevat het zetelverdrag slechts een aantal algemene beginselen die specifiek in relatie tot het gastland van belang zijn. Het is voor het gastland van belang dat het Strafhof zich bereid heeft getoond aanzienlijk meer (zorgen en inspannings)plichten op zich te nemen dan waartoe het Statuut van het Strafhof zelf noopt. Gewezen wordt op de doorlopende inspannings- en informatieverplichtingen in artikel 49, derde lid, en op de humanitaire clausule in artikel 49, vijfde lid. Deze clausule kan van belang zijn wanneer voortzetting van de detentie in een Nederlandse cel naar het inzicht van Nederland om humanitaire redenen niet gewenst is.

Artikel 50 heeft betrekking op afspraken over de tenuitvoerlegging van korte vrijheidsstraffen. De in artikel 50 opgenomen bereidheid van het Strafhof om korte strafrestanten en overgangspriodes zelf ten uitvoer te leggen vloeit niet voort uit het Statuut van het Strafhof en is in het belang van het gastland.

Artikel 51 legt een extra en uitdrukkelijke beperking vast in de uitoefening van rechtsmacht door het gastland. Deze bepaling geeft expliciet aan dat voor Nederland in het geval van concurrerende internationale verplichtingen de facilitering van het Strafhof voorrang zal hebben.

Hoofdstuk VI van het verdrag (artikelen 52–58) bevat hoofdzakelijk standaard slotbepalingen. Artikel 52 biedt het Internationaal Strafhof en Nederland de mogelijkheid aanvullende overeenkomsten en afspraken te maken, zonder dat daarbij de toestemming van de Vergadering van Staten die partij zijn noodzakelijk is. Bij een beperkt aantal artikelen hebben het Strafhof en Nederland verklarende noten («explanatory notes») opgesteld om de betekenis en inhoud toe te lichten.<sup>1</sup> Deze noten weerspiegelen de gemeenschappelijke interpretatie van beide partijen. Ofschoon de noten geen integraal onderdeel uitmaken van het zetelverdrag, zijn ze daar door middel van onderhavig artikel wel direct aan gekoppeld. De verklarende noten zijn geformaliseerd door middel van een briefwisseling, tegelijkertijd met de ondertekening van het zetelverdrag.

Artikel 53 ziet op de verlening van een zogenaamde «meest begunstigde organisatie clausule» aan het Strafhof, zoals ook de Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens (OPCW) die toegekend heeft gekregen. De achterliggende gedachte bij de toekenning van een dergelijke clausule is dat, wanneer aan een andere internationale organisatie in de toekomst gunstigere privileges en/of immuniteiten worden verleend dan in dit zetelverdrag zijn neergelegd, deze gunstiger behandeling eveneens aan het Hof zal worden gegeven evenals aan een ieder die op grond van dit zetelverdrag privileges en immuniteiten geniet.

---

<sup>1</sup> De artikelen 1(i), 17, 18, 27, 39, 40, 44, 47 en 49 hebben elk afzonderlijk een verklarende notitie; voor de artikelen 17, 18, 25, 26 en 28 is (tevens) één notitie opgesteld. Zij zijn gepubliceerd in Trb.... (tzt invullen).

## **Koninkrijkspositie**

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, zal dit verdrag alleen voor Nederland gelden.

De minister van Buitenlandse Zaken,  
M. J. M. Verhagen

De minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin