

Vergaderjaar 2007–2008

31 364

Goedkeuring van het op 21 december 2007 te New York totstandgekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Naties betreffende de Zetel van het Speciaal Tribunaal voor Libanon (Trb. 2007, 228 en Trb. 2008, 12)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

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

Na een daartoe strekkend verzoek van de Premier van Libanon van 13 december 2005 aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (hierna: SGVN), is een verdrag betreffende de instelling van het Speciaal Tribunaal voor Libanon (hierna: Speciaal Tribunaal) gesloten tussen de regering van Libanon en de Verenigde Naties, dat op 6 februari 2007 tot stand kwam. In dit verdrag is overeengekomen dat het eerst in werking treedt nadat de regering van Libanon schriftelijk te kennen heeft gegeven dat aan de nationale wettelijke vereisten voor inwerkingtreding is voldaan. Na het uitblijven van een kennisgeving van de zijde van Libanon heeft de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties op verzoek van de regering van Libanon bij Resolutie 1757 van 30 mei 2007 bepaald dat de bepalingen van het verdrag en het daarbij behorende Statuut op 10 juni 2007 in werking zouden treden (zie www.un.org). Bij de aanvaarding van de Resolutie handelde de Veiligheidsraad krachtens Hoofdstuk VII van het op 26 juni 1945 te New York totstandgekomen Handvest van de Verenigde Naties (Stb. 1945, 253), dat wil zeggen in het belang van het herstel van de internationale vrede en veiligheid. Dit impliceert dat de lidstaten van de Verenigde Naties gehouden zijn de in de Resolutie en de bijlage, inclusief het Statuut, neergelegde verplichtingen te voldoen.

In een brief van 17 augustus 2007 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken informatie aan de Tweede Kamer gestuurd over de stand van zaken (Kamerstukken II 2006/2007, 31 128, nr. 1). Zo heeft bij brief van 23 juli 2007 de SGVN de Nederlandse regering benaderd en aangegeven dat Nederland vanwege zijn ervaring en kennis van het internationale (straf-) recht en als zetelstaat van onder andere het Internationaal Strafhof en het Joegoslaviëtribunaal, de meest geschikte staat is om te fungeren als gastland voor het Speciaal Tribunaal voor Libanon. In dit licht heeft de SGVN de Nederlandse regering dan ook uitgenodigd om het gastlandschap in overweging te nemen. In reactie op deze uitnodiging heeft de regering op 14 augustus 2007 schriftelijk bevestigd dat Nederland welwillend staat tegenover de vestiging van het Speciaal Tribunaal voor Libanon in Nederland. De regering ziet het verzoek van de SGVN als een blijk van erkenning van en waardering voor de rol van Nederland op het terrein van de inter-

nationale rechtsorde. In haar reactie stelt de regering voorts dat over de praktische invulling en de voorwaarden voor vestiging van het Speciaal Tribunaal nadere afspraken dienen te worden gemaakt. Het gaat daarbij onder meer om het tot stand brengen van de noodzakelijke juridische basis – het Zetelverdrag en de Uitvoeringswet – voorafgaand aan het functioneren van het Speciaal Tribunaal en om de voorwaarde dat afdoende garantie wordt geboden dat de tenuitvoerlegging van straffen niet in Nederland geschiedt.

Het Speciaal Tribunaal heeft rechtsmacht over personen die verantwoordelijk worden gehouden voor de aanslag van 14 februari 2005 die heeft geresulteerd in de dood van de voormalige Libanese minister-president Rafiq Hariri en anderen. Indien het Speciaal Tribunaal van oordeel is dat andere aanslagen die hebben plaatsgevonden in Libanon tussen 1 oktober 2004 en 12 december 2005, of elke door de Partijen (regering van Libanon en de Verenigde Naties) en met instemming van de Veiligheidsraad overeengekomen latere datum, verbonden zijn met de aanslag van 14 februari 2005 en daarmee qua aard en ernst vergelijkbaar zijn, heeft het ook rechtsmacht over personen die verantwoordelijk worden gehouden voor deze aanslagen.

Zoals reeds vermeld maakt het Zetelverdrag onderdeel uit van de juridische basis die vereist is voor de vestiging van het Speciaal Tribunaal in Nederland. Over de inhoud van het Zetelverdrag hebben in de periode van september 2007 tot en met december 2007 onderhandelingen plaatsgevonden tussen Nederland en de Verenigde Naties. Ingevolge punt 1, sub b, van de Resolutie 1757 (2007) zal het Zetelverdrag, na afstemming met de regering van Libanon, worden gesloten tussen de zetelstaat en de Verenigde Naties.

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 onderhavige zetelverdrag met het Speciaal Tribunaal bepalingen die verband houden met de specifieke taken van het Speciaal Tribunaal, betreffende de voorrechten en immuniteiten ten behoeve van raadslieden, getuigen, slachtoffers, en regels met betrekking tot veiligheid en met betrekking tot de verzekering dat de detentie van veroordeelden buiten Nederland zal plaatsvinden.

Zetelverdragen behoeven in de regel 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. Het onderhavige Zetelverdrag bevat, zoals gezegd, een aantal bepalingen die verband houden met de specifieke taken van het Tribunaal en derhalve niet onder de machtiging vallen van de Wet van 1947. Omdat de regering in voorkomend geval voornemens is parlementaire goedkeuring te vragen voor zetelverdragen van internationale ad-hoc straftribunalen, zal ook het onderhavige Zetelverdrag ter parlementaire goedkeuring worden voorgelegd.

In het licht van het bovenstaande en het feit dat het Zetelverdrag in grote lijnen overeenstemt met reeds tot stand gebrachte zetelverdragen, zoals laatstelijk het op 27 juni 2007 te Den Haag totstandgekomen Zetelverdrag tussen het Internationaal Strafhof en het Gastland (Trb. 2007, 125), zal hieronder slechts een summiere toelichting worden gegeven op de bepalingen van het Zetelverdrag.

Het Zetelverdrag bevat uitgewerkte bepalingen voor de betrekkingen tussen de zetelstaat Nederland en het Speciaal Tribunaal. Het Zetelverdrag bouwt voort op de Resolutie 1757 (2007) van de Veiligheidsraad van 30 mei 2007.

De Resolutie, met bijlage, inclusief het Statuut, bevat diverse algemene bepalingen omtrent de status, voorrechten en immuniteiten van het Speciaal Tribunaal, zijn functionarissen en diverse categorieën personen wier aanwezigheid bij het Speciaal Tribunaal is vereist. Het Zetelverdrag bouwt hierop voort en bevat specifieke bepalingen om het goed functioneren van het Speciaal Tribunaal in Nederland mogelijk te maken.

Om aan de in het Zetelverdrag en het Statuut neergelegde verplichtingen volledig en goed te kunnen voldoen, is voorts bijzondere (uitvoerings) wetgeving vereist. Zo zijn de bestaande wettelijke regelingen inzake internationale strafrechtelijke samenwerking toegesneden op interstatelijke samenwerking en niet op samenwerking met een internationaal tribunaal dat, in tegenstelling tot de interstatelijke strafrechtelijke samenwerking, uitgaat van een verticale verhouding.

Hiernaast brengt de bijzondere hoedanigheid van gastland met zich mee dat Nederland het goede functioneren van het Speciaal Tribunaal, voor zover dat binnen de mogelijkheden ligt, behoort te ondersteunen en te bevorderen. Bewegingen van personen op weg van en naar het Speciaal Tribunaal zullen plaatsvinden binnen de Nederlandse rechtssfeer, waar de beambten van het Speciaal Tribunaal – buiten het exclusief voor het Speciaal Tribunaal gereserveerde terrein – zelf geen executieve bevoegdheden hebben. Wanneer er derhalve ten behoeve van het Speciaal Tribunaal, in Nederland maar buiten het terrein van het Speciaal Tribunaal, bevoegdheden moeten worden uitgeoefend (bijvoorbeeld de aanhouding van personen of het gebruik van gepast en evenredig geweld), zal dat dienen te geschieden door Nederlandse ambtenaren. Deze ambtenaren opereren daarbij enerzijds in opdracht van het Speciaal Tribunaal maar anderzijds op aanwijzing, en daarmee onder de verantwoordelijkheid, van de Nederlandse Minister van Justitie.

Het uitvoeringswetsvoorstel wordt gelijktijdig met onderhavig Zetelverdrag ter goedkeuring aan het parlement voorgelegd.

Artikelsgewijze toelichting

Deel I van het Zetelverdrag omvat de artikelen 1 tot en met 3. Dit zijn standaardbepalingen, waarin de in het verdrag gebezigde terminologie wordt toegelicht (artikel 1), het doel en de reikwijdte van het verdrag wordt omschreven (artikel 2) en wordt bevestigd dat het Speciaal Tribunaal in Nederland gezeteld zal zijn (artikel 3). De tekst van artikel 2 maakt duidelijk dat het verdrag het Speciaal Tribunaal in staat beoogt te stellen zijn taken in onafhankelijkheid te vervullen.

Deel II van het verdrag (artikelen 4 tot en met 16) bevat standaardbepalingen, hoofdzakelijk over de status, beveiliging, voorrechten en immuniteiten van het Speciaal Tribunaal.

Deel III (artikelen 17 tot en met 27) 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 Speciaal Tribunaal (artikel 17), en vervolgens het meeste overige personeel.

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

Artikel 23 verdient afzonderlijke vermelding. In het zesde lid van dit artikel is bepaald dat de Griffier alle noodzakelijke maatregelen zal nemen om getuigen die niet terug kunnen keren naar het land van herkomst of het land van bestendig verblijf, onmiddellijk worden overgebracht naar andere staten, nadat zij een getuigenverklaring hebben afgelegd voor het Speciaal Tribunaal.

In artikel 27 is een aparte bepaling opgenomen over de positie van deelnemers aan bijeenkomsten van het management comité van het Speciaal Tribunaal zodat deze bijeenkomsten, die fundamenteel zijn voor het opereren van het Speciaal Tribunaal, in Nederland gehouden kunnen worden.

Deel IV van het verdrag omvat uitsluitend artikel 28 en 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 Deel 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 Deel III genoemde personen op te heffen.

Deel V van het verdrag (artikelen 29 tot en met 45) ziet op de samenwerking tussen het Speciaal Tribunaal en de Nederlandse autoriteiten. Buiten een aantal standaardbepalingen bevat dit hoofdstuk ook een aantal onderwerpen ontleend aan het Zetelverdrag met het Internationaal Strafhof. Artikel 29 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 Joegoslaviëtribunaal en het Internationaal Strafhof erg nuttig gebleken.

Sectie 2 van Deel V ziet toe op visumverlening aan functionarissen van het Speciaal Tribunaal en aan personen die naar Nederland komen om een functie voor het Speciaal Tribunaal uit te voeren, niet zijnde verdachten. Voor zover personen die naar Nederland komen een functie voor het Speciaal Tribunaal 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 Speciaal Tribunaal, 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 zogenoemde 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), alsmede de praktijk van het Joegoslaviëtribunaal en het Internationaal Strafhof. De enige verplichting die Nederland ingevolge het Zetelverdrag heeft, is het Speciaal Tribunaal 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 gehouden het visum kosteloos te verstrekken. Bij de overige bezoekers is dat niet het geval.

Sectie 3 van Deel V gaat over veiligheid en operationele bijstand. Zo bevat artikel 38 een bepaling over 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 39 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 Speciaal Tribunaal niet zal leiden tot overbrenging naar een aanmeldcentrum, bepaalt artikel 39, zesde lid, dat doorvoer moet geschieden zonder vertraging en omwegen naar of via andere bestemmingen dan de door het Speciaal Tribunaal bepaalde. Het Zetelverdrag ziet overigens niet op specifieke juridische en beleidsmatige kwesties inzake de vreemdelingenrechtelijke positie van personen die wegens het Speciaal Tribunaal tijdelijk in Nederland zijn.

Artikel 40 verklaart artikel 39 van toepassing op personen die vrijwillig of ingevolge een dagvaarding voor het Speciaal Tribunaal verschijnen. In het tweede lid van artikel 40 is bepaald dat als een persoon anders dan op basis van een dagvaarding voor het Speciaal Tribunaal verschijnt, de Nederlandse autoriteiten het recht hebben om alle maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid.

Artikel 41 betreft de samenwerking inzake detentie. Uit dit artikel blijkt dat het Speciaal Tribunaal zijn eigen en primaire detentietaak heeft; de Nederlandse rol is slechts faciliterend.

Artikel 42 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 43 behelst de invrijheidstelling van een gedetineerde verdachte zonder veroordeling. Het Speciaal Tribunaal dient daartoe afspraken te maken met het ontvangende land over het vervoer daarheen. Artikel 39 is hierop van toepassing.

De artikelen 42 en 43 strekken ertoe dat personen die door het Speciaal Tribunaal voorlopig of definitief in vrijheid worden gesteld, eerst na toestemming van Nederland hier te lande kunnen worden vrijgelaten. Artikel 42 is gebaseerd op ervaringen en afspraken met het Joegoslaviëtribunaal, terwijl artikel 43 benadrukt dat de terugkeer van gewezen verdachten naar het land van herkomst na definitieve vrijlating de verantwoordelijkheid van het Speciaal Tribunaal is. Artikel 43, derde lid, bepaalt

dat het Speciaal Tribunaal een niet veroordeelde verdachte niet in het gastland zal vrijlaten zonder expliciete toestemming van het gastland. Artikel 44 betreft de tenuitvoerlegging van door het Speciaal Tribunaal opgelegde vrijheidsstraffen. Eén van de door Nederland gestelde voorwaarden voor het vestigen van het Speciaal Tribunaal in Nederland is dat de detentie van veroordeelden buiten Nederland zal moeten plaatsvinden. In artikel 29 van het Statuut van het Speciaal Tribunaal staat dat de tenuitvoerlegging van straffen plaatsvindt in landen die aan de President van het Speciaal Tribunaal hebben aangegeven hiertoe bereid te zijn. In artikel 44 van het Zetelverdrag wordt dit herhaald en wordt tevens benadrukt dat Nederland geen verplichtingen heeft om de detentie van veroordeelden te faciliteren.

Artikel 45 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 Speciaal Tribunaal voorrang zal hebben.

Deel VI van het verdrag (artikelen 46 tot en met 51) bevat hoofdzakelijk standaard slotbepalingen.

Artikel 46 biedt het Speciaal Tribunaal en Nederland de mogelijkheid aanvullende overeenkomsten en afspraken te maken. Zo hebben beide partijen tegelijk met de ondertekening van het Zetelverdrag brieven gewisseld. In deze interpretatieve briefwisseling worden de betekenis en de inhoud van een beperkt aantal verdragsartikelen toegelicht¹. Ofschoon deze gemeenschappelijke interpretatie geen integraal onderdeel uitmaakt van het Zetelverdrag, is deze daar door middel van onderhavig artikel wel direct aan gekoppeld. Overigens is een eenzijdige verklaring overgelegd met een Nederlandse interpretatie van de term «gehuwde partners» (spouses), die ook «geregistreerde partners» omvat.

Ingevolge artikel 51 wordt het Zetelverdrag vanaf 21 december 2007 voorlopig toegepast. Dit werd noodzakelijk geacht omdat met het opstarten van het Speciaal Tribunaal moest worden begonnen. Het opzetten van een dergelijke organisatie is slechts mogelijk wanneer het vereiste juridische raamwerk daarvoor aanwezig is.

Koninkrijkspositie

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

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

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

¹ De artikelen 8, 11, 13, 15, 17, 18, 19, 23, 24, 25, 28, 32, 35, 39 en 42 hebben elk afzonderlijk een verklarende interpretatie; zie Trb. 2007, 228).