

Vergaderjaar 2014–2015

33 859

Goedkeuring van het op 19 december 2013 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Restmechanisme voor het Speciaal Hof voor Sierra Leone betreffende de zetel van het Restmechanisme voor het Speciaal Hof voor Sierra Leone (Trb. 2013, 256 en 2014, 84)

Nr. 4

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

Dit voorstel van wet heeft betrekking op de goedkeuring van het op 19 december 2013 tot stand gekomen Verdrag betreffende de zetel van het Restmechanisme voor het Speciaal Hof voor Sierra Leone. Het Zetelverdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Restmechanisme voor het Speciaal Hof voor Sierra Leone (hierna: het Zetelverdrag RSC) is bij notawisseling tot stand gebracht.

In verband met de berechting van Charles Taylor, voormalig president van Sierra Leone, voor ernstige internationale misdrijven, is sinds 2006 in Nederland gevestigd een nevenvestiging van het Speciaal Hof voor Sierra Leone. Voor deze vestiging is op 19 juni 2006 bij notawisseling een Zetelverdrag tot stand gebracht tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Speciaal Hof voor Sierra Leone (zie Trb. 2006, 131). Dit verdrag behoeft 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), welk een machtiging bevat 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 Zetelverdrag geldt uitsluitend voor het Europese deel van Nederland.

In september 2013 is Taylor in hoger beroep veroordeeld tot een gevangenisstraf van vijftig jaar. Kort daarna is hij overgebracht naar het Verenigd Koninkrijk voor het ondergaan van zijn straf. Daarmee is een einde gekomen aan de door het Speciaal Hof te berechten zaken en kon het Hof als fulltime operationele instantie worden opgeheven. In december 2013 is het Speciaal Hof voor Sierra Leone dan ook opgeheven en direct opgevolgd door het Restmechanisme voor het Speciaal Hof voor Sierra Leone («Residual Special Court for Sierra Leone», hierna: het RSC).

Het RSC is opgericht bij het op 11 augustus 2010 te Freetown tot stand gekomen Verdrag tussen de Verenigde Naties en de regering van Sierra Leone (zie UNTS 50125, blz. 1 – 31, hierna: het oprichtingsverdrag 2010). Het oprichtingsverdrag bevat een statuut waarin onder meer de competentie en de interne functies van het RSC worden beschreven.

Het RSC is de rechtsopvolger van het Speciaal Hof en zet als zodanig de functies en taken van het Hof voort, en neemt daarvan de rechtsmacht, de rechten en de verplichtingen over. Daarbij horen ook taken met betrekking tot het in stand houden van de archieven van het Speciaal Hof, het bieden van getuigenbescherming en bescherming van slachtoffers, het beantwoorden van verzoeken van nationale autoriteiten met betrekking tot bewijsstukken, het toezien op de tenuitvoerlegging van de opgelegde straffen, het beoordelen van verzoeken tot herziening van uitspraken gedaan door het Speciaal Hof voor Sierra Leone en van zaken verband houdende met minachting van het Hof («*contempt of court cases*»), alsmede het berechten van de nog enig overgebleven verdachte, mocht deze worden opgepakt. Het ligt overigens niet voor de hand dat die eventuele berechting in Nederland zal plaatsvinden.

Overeenkomstig het oprichtingsverdrag 2010 is de hoofdzetel van het RSC gevestigd in Freetown (Sierra Leone), waar in ieder geval de eenheid belast met de bescherming en ondersteuning van getuigen en slachtoffers zal zijn gehuisvest, en is voor het uitvoeren van bepaalde taken een zogenoemde interim-zetel gevestigd in Nederland. De vestiging in Den Haag zal niet voortdurend operationeel zijn. Dit zal alleen het geval zijn wanneer een zaak zich aandient en rechters naar Nederland zullen komen om de zaak te behandelen. Wel zal de griffie van het RSC permanent bezet zijn.

Het Koninkrijk der Nederlanden sluit met de internationale organisaties die op Nederlands grondgebied zijn gevestigd een zetelverdrag. 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.

Het Zetelverdrag RSC is materieel een voortzetting van het Zetelverdrag met het Speciaal Hof voor Sierra Leone. Daarbij wordt van toepassing verklaard het op 29 juli 1994 te New York tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Naties betreffende de zetel van het Internationaal Tribunaal voor de vervolging van personen verantwoordelijk voor ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht op het grondgebied van het voormalig Joegoslavië sedert 1991 (Trb. 1994, 189; hierna: het Zetelverdrag ICTY).

Door het van toepassing verklaren van onder meer het Zetelverdrag ICTY regelt het Zetelverdrag RSC bijvoorbeeld voor functionarissen van het RSC voorrechten en immuniteiten op onder meer het gebied van vrijstelling van belastingen op inkomsten, vrijstelling van rechtsvervolging en vrije import en export (zie verder de toelichting op de artikelen 3, 4 en 5). Het verdrag bevat overigens ook bepalingen over het detineren van verdachten of veroordeelden in Nederland en over de strafrechtelijke samenwerking met het RSC (zie hierna de toelichting op de artikelen 6, 7 en 8).

Het Zetelverdrag RSC bevat een bijlage waarin vier verdragen worden genoemd die het Zetelverdrag ICTY aanvullen. De bijlage vormt een integrerend onderdeel van het Zetelverdrag RSC en is aan te merken als zijnde van uitvoerende aard. Verdragen tot wijziging van de bijlage

behoeven op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring, tenzij de Staten-Generaal zich thans het recht tot goedkeuring terzake voorbehouden.

Het Zetelverdrag RSC wordt ingevolge artikel 10, eerste lid, voorlopig toegepast vanaf 19 december 2013. Gelet op de taak van het RSC is het noodzakelijk dat het RSC direct na de opheffing van het Speciaal Hof voor Sierra Leone van start kan gaan in Nederland. De voorlopige toepassing is dan ook nodig zodat voor het RSC een juridisch raamwerk aanwezig is voor het uitvoeren van haar taken. Zo moet de behandeling in Nederland van herzieningsverzoeken te allen tijde mogelijk zijn. Daarnaast is voorlopige toepassing nodig voor het toekennen van voorrechten en immuniteiten aan onder meer het personeel van de griffie.

De artikelen 6, 7 en 8 van het Zetelverdrag RSC zijn uitgezonderd van de voorlopige toepassing, omdat ze uitvoeringswetgeving behoeven. Deze uitvoeringswetgeving is nodig voor de (strafrechtelijke) samenwerking tussen Nederland en het Restmechanisme. In dat kader wordt gelijktijdig met het onderhavige Zetelverdrag ter goedkeuring aan het parlement voorgelegd het voorstel van wet inzake bepalingen verband houdende met de instelling van de rechtsopvolgers van in Nederland gevestigde internationale of geïnternationaliseerde straftribunalen (Uitvoeringswet restmechanismen straftribunalen).

Zoals hierboven is aangegeven behoefde in 2006 het Zetelverdrag voor het Speciaal Hof voor Sierra Leone geen parlementaire goedkeuring. Echter, in een brief van 1 februari 2008 van de toenmalige Ministers van Buitenlandse Zaken, van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties aan de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2007/2008, 31 200 VII, B), alsmede in de memorie van toelichting bij de goedkeuring van het op 21 december 2007 te New York tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Naties betreffende de Zetel van het Speciaal Tribunaal voor Libanon (Trb. 2007, 228; Kamerstukken II 2007/2008, 31 364, nr. 3, blz. 2) werd aangegeven dat wanneer een zetelverdrag een aantal bepalingen bevat die verband houden met de specifieke taken van een tribunaal, deze niet onder de machtiging van artikel 3 van de Wet van 1947 vallen. Dergelijke zetelverdragen worden ter parlementaire goedkeuring aangeboden. Het Zetelverdrag RSC bevat, zoals aangegeven, een aantal bepalingen dat verband houdt met specifieke strafrechtelijke taken van het RSC. Om die reden wordt het onderhavige Zetelverdrag aan het parlement ter goedkeuring voorgelegd.

Tot slot zij nog het volgende vermeld. Naar aanleiding van de afronding van de werkzaamheden van het Joegoslavië Tribunaal en het Rwanda Tribunaal en gelet op de oprichting van het Internationaal Restmechanisme voor die Straftribunalen (MICT) bij resolutie 1966 (2010) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, voerde de Nederlandse regering sinds 2012 onderhandelingen met de Verenigde Naties over een zetelverdrag voor dat Internationaal Restmechanisme. Deze onderhandelingen zijn eind 2014 afgerond, waarna aan de afhandeling van de verdere formaliteiten voor de vaststelling van de tekst van het zetelverdrag is gewerkt¹. Toen in 2013 de onderhandelingen met de Verenigde Naties nog niet waren afgerond, maar aan het einde van dat jaar duidelijk werd dat het RSC werd opgericht en dat daarvoor een juridische basis in Nederland nodig was, werd het onderhavige Zetelverdrag RSC tot stand gebracht.

¹ Het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Naties betreffende de zetel van het Internationaal Restmechanisme voor Straftribunalen is inmiddels op 23 februari 2015 te New York tot stand gebracht.

Hierdoor is het RSC buiten de reikwijdte van het MICT gevallen. Het is echter wel de bedoeling van de Nederlandse regering dat er voor het RSC een nieuw zetelverdrag komt dat in de lijn zal zijn met het zetelverdrag voor het MICT.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikelen 1 en 2

Artikel 1 is een standaardbepaling waarin de gebezigde terminologie wordt toegelicht. In artikel 2 wordt in algemene zin bepaald dat het RSC zijn jurisdictie en functies in Nederland mag uitvoeren, in overeenstemming met het oprichtingsverdrag 2010 tussen de Verenigde Naties en Sierra Leone. Zoals hierboven vermeld voorziet dat verdrag in de mogelijkheid voor het RSC om een interim-zetel in Nederland te hebben. Het Koninkrijk der Nederlanden is geen partij bij het oprichtingsverdrag waarin voor het RSC de functie, de samenstelling, de rechtspersoonlijkheid en de jurisdictie zijn geregeld. Om te waarborgen dat het RSC vanuit Nederland zijn rechtsmacht en functies kan uitoefenen, wordt het oprichtingsverdrag 2010 van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikelen 3, 4 en 5

De artikelen 3 en 4 bevatten een verwijzing naar het Zetelverdrag ICTY en artikel IV van het op 13 februari 1946 te Londen tot stand gekomen Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties (zie Stb. 1948, 224).

In artikel 3 wordt het Zetelverdrag ICTY van toepassing verklaard op het RSC, de president, de rechters, de aanklager, de griffier en het personeel dat werkzaam is bij het RSC. Hoewel verwezen wordt naar het hele Zetelverdrag ICTY zodat alles gedekt is, komt de toepassing feitelijk neer op de volgende artikelen:

- artikelen III tot en met XIII van het Zetelverdrag ICTY; ten aanzien van deze artikelen zal het voor het RSC hoofdzakelijk gaan om de status, de voorrechten en immuniteiten, en de beveiliging van de organisatie. Het Verdrag inzake de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties en het op 18 april 1961 tot stand gekomen Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer (Trb. 1962, 101) zijn van toepassing.
- artikelen XIV tot en met XX van het Zetelverdrag ICTY; deze artikelen, die eveneens standaardbepalingen bevatten, zien op personen die vallen onder het Zetelverdrag RSC. Hierbij gaat het om de voorrechten, immuniteiten en faciliteiten voor ten eerste de hoogste functionarissen (artikel XIV) en vervolgens voor het meeste overige personeel (artikel XV). Daarnaast zijn er bepalingen opgenomen omtrent de positie van verschillende groepen personen, wier aanwezigheid noodzakelijk is. In het bijzonder gaat het hier om raadsliden en personen die de verdediging bijstaan, getuigen en slachtoffers.
- artikel XXI van het Zetelverdrag ICTY; op basis van dit artikel wordt voorzien in een samenwerking tussen het RSC en de Nederlandse autoriteiten.
- artikel XXIII van het Zetelverdrag ICTY; wanneer er personen naar Nederland komen om een functie bij het RSC uit te oefenen, mag Nederland hen niet de toegang ontzeggen. De betreffende bepaling voorziet dan ook in een visumverlening aan functionarissen van het RSC.
- Ten aanzien van andere personen die geen functie hebben ten overstaan van het tribunaal, bestaat geen internationaalrechtelijke verplichting voor Nederland tot toelating. Hierbij moet met name worden gedacht aan bezoekers van gedetineerden, inclusief familieleden.

den. Weliswaar hebben gedetineerden recht op bezoek, maar het bezoek van een specifieke bezoeker is geen recht op zich.

Artikel 4, eerste lid, heeft betrekking op vertegenwoordigers van Staten die aanwezig willen zijn bij de activiteiten van het RSC, en op wie geen voorrechten, immuniteiten en faciliteiten van toepassing zijn overeenkomstig artikel 3. Voor deze groep geldt artikel IV van het Verdrag inzake de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties. Ingevolge het tweede lid van artikel 4 zal artikel XVIII van het Zetelverdrag ICTY van toepassing zijn op de personen die in het tweede lid genoemd worden.

In artikel 5 is een procedure opgenomen op grond waarvan de op basis van de artikelen 3 en 4 toegekende voorrechten en immuniteiten kunnen worden opgeheven.

Artikelen 6, 7 en 8

Deze artikelen hebben betrekking op het detineren van verdachten en veroordeelden in Nederland en op de strafrechtelijke samenwerking met het RSC.

Om aan de in het oprichtingsverdrag 2010 en het bijbehorende statuut neergelegde verplichtingen volledig en goed te kunnen voldoen, is 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 RSC, voor zover dat binnen de mogelijkheden ligt, behoort te ondersteunen en te bevorderen. Uit de vestiging van de (interim-) zetel van het Restmechanisme in Nederland vloeit een beperkt aantal uitvoerende taken voor Nederland voort, met name bestaande uit het eventuele beveiligde en bewaakte transport van verdachten en andere daarvoor in aanmerking komende personen over Nederlands grondgebied.

Artikel 6 bepaalt dat het Koninkrijk detentie van verdachten en anderen personen die in hechtenis van het Restmechanisme zijn, zal toestaan en faciliteren. Uit dit artikel blijkt dat het RSC een eigen en primaire detentietask heeft. Het artikel maakt duidelijk dat dergelijke detentie in de aan het RSC in Nederland ter beschikking gestelde ruimten kan plaatsvinden. Nederland draagt voor deze detentie verder geen verantwoordelijkheid; de Nederlandse rol is slechts faciliterend. Er kan dus sprake zijn van detentie *in* Nederland, maar niet *door* Nederland. In de uitvoeringswetgeving worden hieromtrent nadere regelingen getroffen.

In artikel 7 is geregeld dat Nederland en het Restmechanisme elkaar in de breedst mogelijke zin ondersteuning verlenen in verband met de berechting van personen die in hechtenis worden gehouden door het Restmechanisme en daarmee verband houden rechtszaken in Nederland. In dit verband wordt verwezen naar het ingediende voorstel voor de uitvoeringswet.

Artikel 8 strekt ertoe dat personen die door het RSC voorlopig of definitief in vrijheid worden gesteld, eerst na toestemming van Nederland hier te lande kunnen worden vrijgelaten. Het artikel is gebaseerd op ervaringen en afspraken met het Joegoslavië Tribunaal. Het tweede lid van artikel 8 benadrukt dat de terugkeer van gewezen verdachten naar het land van herkomst na definitieve vrijlating de verantwoordelijkheid is van het RSC.

Het RSC bepaalt in overleg met betrokkene de bestemming waarnaar betrokkene moet afreizen (bijvoorbeeld het land van herkomst – al dan niet met beschermende maatregelen – of een veilig derde land). Nederland heeft daar geen bemoeienis mee.

III. Koninkrijkspositie

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, zal het Zetelverdrag RSC alleen voor het Europese deel van Nederland gelden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur