

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2009

L

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 7 september 2009

De vaste commissies voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking¹ en voor Justitie² hebben op 19 mei 2009 overleg gevoerd over de brief van de regering van 20 maart 2009 (Kamerstukken I 2008/09, 31 700 VI, H) waarin zij ingaat op de wenselijkheid van een nationale kaderwet om de vestiging van internationale ad hoc straftribunalen te faciliteren.

Naar aanleiding daarvan hebben deze commissies op 26 mei 2009 een brief gestuurd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Justitie en de minister van Buitenlandse Zaken.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Justitie en de minister van Buitenlandse Zaken hebben bij brief d.d. 19 augustus 2009 gereageerd.

De Kamer brengt bijgaand verslag van het schriftelijk gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Kim van Dooren

¹ Samenstelling:

Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking:

Van den Berg (SGP), Van der Linden (CDA), Dupuis (VVD), Rosenthal (VVD), Ten Hoeve (OSF), De Graaf (VVD), (voorzitter), Vedder-Wubben (CDA), Kox (SP), Schouw (D66), Van Driel (PvdA), Eigeman (PvdA), Franken (CDA), (1e vice-voorzitter), Thissen (GL), Van Kappen (VVD), De Boer (CU), K.G. de Vries (PvdA), Willems (CDA), Haubrich-Gooskens (PvdA), Hillen (CDA), Smaling (SP), (2e vice-voorzitter), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Kuiper (CU), Elzinga (SP), Vliegenthart (SP), Yildirim (Fractie-Yildirim) en Flierman (CDA).

² Samenstelling:

Justitie:

Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA) (voorzitter), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA), (vice-voorzitter), Doek (CDA), Engels (D66), Franken (CDA), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gooskens (PvdA), Ten Horn (SP), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA), Duthler (VVD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

BRIEF AAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, DE MINISTER VAN JUSTITIE EN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Den Haag, 26 mei 2009

De vaste commissies voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking en voor Justitie hebben op 19 mei 2009 overleg gevoerd over de brief van de regering van 20 maart 2009 (Kamerstukken I 2008/09, 31 700 VI, H) waarin zij ingaat op de wenselijkheid van een nationale kaderwet om de vestiging van internationale ad hoc straftribunalen te faciliteren. De brief vloeit voort uit een onderzoek dat de regering het afgelopen jaar heeft uitgevoerd naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een dergelijke kaderwet, in vervolg op een eerder onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een raamverdrag met de Verenigde Naties over dezelfde materie.

Het resultaat van het onderzoek zoals neergelegd in genoemde brief, is in de ogen van de leden van de commissies teleurstellend. Zij hebben de indruk dat de regering de eerdere discussie over de vestigingsvereisten voor internationale ad hoc straftribunalen uit het oog is verloren. Het gaat daarbij bovenal om de vraag of de vestiging en de daaropvolgende activiteiten van dergelijke tribunalen gepaard gaan met een afwijking van de Nederlandse Grondwet en zo ja, of de totstandkoming van een raamverdrag, dan wel een nationale kaderwet deze constitutionele frictie kan ondervangen. In de brief van 20 maart geeft de regering slechts aan geen toegevoegde waarde van en noodzaak tot een nationale kaderwet te zien. De genoemde constitutionele dimensie van een dergelijke wet komt helaas niet aan bod.

De kwestie van mogelijke afwijking van de Grondwet is in het recente verleden diverse malen in de Eerste Kamer aan de orde geweest. Dit was onder meer het geval bij de behandeling van de Wet Speciaal Hof voor Sierre Leone op 3 juli 2006, bij het debat over de grondwettelijke bepalingen die afwijken van de Grondwet mogelijk maken op 3 april 2007 en tijdens de schriftelijke voorbereiding van de Wet Speciaal Tribunaal voor Libanon van september tot en met december 2008. Ook in een verder verleden is over afwijken van de Grondwet gesproken, bijvoorbeeld naar aanleiding van het Statuut van het Internationaal Strafhof en naar aanleiding van het zetelverdrag betreffende de vestiging van het zogenaamde Lockerbie Hof. De kwestie heeft derhalve reeds gedurende lange tijd de aandacht van de Eerste Kamer.

In de discussies over ad hoc tribunalen in Nederland is diverse keren de vraag opgeworpen of voor de goedkeuring van een zetelverdrag op basis waarvan een dergelijk tribunaal in Nederland gevestigd wordt een meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen noodzakelijk is in verband met het afwijken van grondwettelijke bepalingen (artikel 91 lid 3 Grondwet). Daarbij zijn de artikelen 15 (over vrijheidsbepaling en een beroep op de rechter), 17 (ius de non evocando) en 113 (over de bevoegdheid van de rechterlijke macht) regelmatig genoemd.¹ Ook in die gevallen waarin strikt genomen niet gediscussieerd werd over de goedkeuring van een zetelverdrag – zoals bij de behandeling van de Wet Speciaal Hof voor Sierre Leone² – zijn deze artikelen uitvoerig aan de orde geweest, bijvoorbeeld vanwege het verlies van rechtsmacht van de Nederlandse (straf)rechter. Meer in het algemeen draaiden de debatten steeds om de vraag welke rol de Nederlandse Grondwet speelt bij de vestiging, de rechtsgrondslag en het handelen van internationale ad hoc straftribunalen in Nederland.

¹ In dit verband is relevant dat het kabinet zelf heeft opgemerkt dat onder «rechterlijke macht» in artikel 113 Grondwet uitsluitend de Nederlandse rechterlijke macht valt (Kamerstukken I 2007/08, 31 200 VII, B, p. 5). Op grond van artikel 113 lid 3 Grondwet kan een straf van vrijheidsontneming in Nederland dus uitsluitend door een Nederlandse rechter behorend tot de Nederlandse rechterlijke macht worden opgelegd. In het kader van de discussie over internationale ad hoc straftribunalen en afwijken van de Grondwet is dat een belangrijk uitgangspunt, dat mogelijk voor constitutionele spanning kan zorgen.

² Waar het eerder ging om de artikelen 93 en 94 Grondwet dan om artikel 91 lid 3 Grondwet.

De commissies geven de regering in overweging de kwestie van de internationale ad hoc tribunalen in relatie tot de Nederlandse Grondwet aan de nog in te stellen Staatscommissie Grondwet voor te leggen. Gezien het feit dat de onderwerpen «de invloed van de internationale rechtsorde op de nationale rechtsorde» en «de verhouding tussen wezenlijke Nederlandse constitutionele waarden en besluiten van volkenrechtelijke organisaties of verdragsbepalingen» deel uitmaken van de opdracht van de staatscommissie, lijkt het aangewezen dat zij zich over deze materie uitlaat.

Afhankelijk van de reactie van de regering zouden de leden van de commissies mogelijk op een nader te bepalen moment met u, alsook met uw collega's van Binnenlandse Zaken en van Justitie, een mondeling overleg willen voeren over de mogelijkheden om alsnog een bevredigende regeling te treffen voor de vestiging van internationale ad hoc straftribunalen in Nederland. Huns inziens is nu daarvoor het juiste moment, aangezien er geen concrete verzoeken tot vestiging van een nieuw ad hoc straftribunaal aan Nederland zijn gedaan. Er valt echter niet uit te sluiten dat in de (nabije) toekomst alsnog een dergelijk verzoek ons land zal bereiken.

De leden van de commissies zien het overleg met de regering met belangstelling tegemoet.

Voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking,
mr. G.J. de Graaf

Voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
mr. R.H. van de Beeten

BRIEF AAN DE GRIFFIER VAN DE EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Den Haag, 19 augustus 2009

De voorzitters van respectievelijk de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking en de vaste commissie voor Justitie hebben bij brief van 26 mei 2009 aangegeven het resultaat van het onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een nationale kaderwet om de vestiging van internationale ad hoc straftribunalen te faciliteren, zoals neergelegd in onze brief van 20 maart 2009 (Kamerstukken I 2008/09, 31 700 VI, H), teleurstellend te vinden. Het gaat daarbij vooral om de vraag of de vestiging en de daaropvolgende activiteiten van dergelijke tribunalen gepaard gaan met een afwijking van de Nederlandse Grondwet en zo ja, of de totstandkoming van een raamverdrag, dan wel een nationale kaderwet deze constitutionele frictie kan ondervangen.

Graag merken wij hierover het volgende op. In de notitie over de wenselijkheid van een met de Verenigde Naties te sluiten raamverdrag (Kamerstukken I 2007/08, 31 200 VII, B) is uitvoerig ingegaan op de constitutionele aspecten, ook in relatie tot de eerdere uitgebreide discussies hierover met uw Kamer. Daarbij stond de vraag centraal welke rol de Nederlandse Grondwet speelt bij de vestiging, de rechtsgrondslag en het handelen van internationale ad hoc straftribunalen in Nederland. Het kabinet kwam in die notitie onder meer tot de conclusie dat met de vestiging van een internationaal straftribunaal in beginsel geen afwijking van grondwettelijke bepalingen plaatsvindt. Het oplossen van constitutionele fricties is daarom naar het oordeel van het kabinet niet aan de orde.

Tegen die achtergrond is in de brief over de kaderwet niet opnieuw op de constitutionele aspecten ingegaan. Het onderzoek naar een nationale kaderwet had immers ook als doelstelling om te bekijken of een kaderwet wettelijke voorzieningen zou kunnen creëren voor de vestiging van ad hoc straftribunalen op Nederlands grondgebied en de vestiging ervan zodoende te bespoedigen, en had niet de doelstelling om eventuele constitutionele fricties weg te nemen bij de vestiging van die tribunalen. Als het gaat om deze laatste doelstelling dient ook in ogenschouw te worden genomen dat de Grondwet van hogere orde is dan een wet in formele zin, zoals een nationale kaderwet.

De commissies geven de regering in overweging de kwestie van de internationale ad hoc tribunalen in relatie tot de Nederlandse Grondwet aan de staatscommissie Grondwet voor te leggen. De staatscommissie houdt zich blijkens haar instellingsbesluit (Stcrt. 2009 nr. 10 354) onder meer bezig met de invloed van de internationale rechtsorde op de nationale rechtsorde en de verhouding tussen wezenlijke Nederlandse constitutionele waarden en besluiten van volkenrechtelijke organisaties of verdragsbepalingen. Daarbij staat de vraag centraal of de verhouding tussen de internationale en de nationale rechtsorde met voldoende waarborgen is omkleed. In dit verband merken wij op dat op 17 juni 2009 in de Tweede Kamer een debat heeft plaatsgevonden over het voorstel van rijkswet van het lid Van der Staaij houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van het vereiste van een meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen in de Staten-Generaal voor de goedkeuring van verdragen betreffende de Europese Unie (Kamerstukken II 30 874, R1818).¹ Daarbij heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezegd de wens van de Tweede Kamer aan de staatscommissie over te brengen om de interpretatie van artikel 91, derde lid Grondwet, mede in relatie tot de bevoegdheidsopdracht aan internationale organisaties ingevolge artikel 92 Grondwet, bij de werkzaamheden van de staats-

¹ Handelingen II 2008/2009, nr. 96, blz. 7559–7580.

commissie te betrekken. De vestiging van internationale ad hoc tribunalen is een concreet voorbeeld van de bevoegdheidsopdracht aan internationale organisaties. De grondwettelijke grondslagen voor de vestiging van internationale straftribunalen kunnen derhalve in algemene zin onderdeel uitmaken van de werkzaamheden van de staatscommissie. Wij zullen uw concrete wens daartoe onder de aandacht van de staatscommissie brengen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

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

De minister van buitenlandse zaken,
M. J. M. Verhagen