

## Zitting 1964-1965 - 8054

*Goedkeuring van het op 13 december 1957 te Parijs tot stand gekomen Europees Verdrag betreffende uitlevering, van het op 20 april 1959 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken en van het op 27 juni 1962 te Brussel gesloten Beneluxverdrag aangaande de uitlevering en de rechtshulp in strafzaken, met Protocol*

### MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 7

#### Algemeen

De indiening bij de Staten-Generaal van een wetsontwerp tot goedkeuring van het Beneluxverdrag aangaande de uitlevering en de rechtshulp in strafzaken, het Europese uitleveringsverdrag en het Europese verdrag aangaande de rechtshulp in strafzaken, alsmede — tegelijkertijd — van een ontwerp voor een nieuwe uitleveringswet is door de eerste ondergetekende aangekondigd in de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet tot vaststelling van hoofdstuk VI van de rijksbegroting voor het dienstjaar 1964 (7400, nr. 2, blz. 6, rechterkolom).

Gezien de samenhang tussen de drie verdragen is met het indienen van een voorstel tot goedkeuring van de beide Europese verdragen, die respectievelijk in 1957 en 1958 voor ondertekening zijn opengesteld, gewacht totdat ook het Beneluxverdrag ter goedkeuring kon worden aangeboden. De mogelijkheid hiertoe stond eerst open na de behandeling daarvan in de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad, wiens gunstig advies in 1961 werd uitgebracht. Aangezien de goedkeuring bezwaarlijk kon worden gevraagd onder vigueur van de uitleveringswet van 1875 — alsdan zou immers in verband met het sterk afwijkende systeem van de verdragen een conflict zijn ontstaan tussen nationale en internationale regeling — moest de indiening tevens worden opgeschort tot een ontwerp voor een nieuwe uitleveringswet gereed zou zijn.

Gegevens omtrent de totstandkoming van de beide Europese verdragen zijn te vinden in het algemene gedeelte van het gemeenschappelijk commentaar op het Beneluxverdrag, dat gepubliceerd is in *Tractatenblad* 1964, 108. Aan de daarin vervatte mededelingen kan worden toegevoegd, dat het Europese uitleveringsverdrag tot dusver door zes staten (te weten Noorwegen, Zweden, Denemarken, Griekenland, Italië en Turkije) en het Europese rechtshulpverdrag door vier staten (te weten Noorwegen, Denemarken, Griekenland en Italië) is bekrachtigd. Beide verdragen zijn in werking getreden en gelden in het uitleverings-, c.q. rechtshulpverkeer tussen de staten die tot bekrachtiging zijn overgegaan. Bekrachtiging van het uitleveringsverdrag door Groot-Brittannië en Ierland is niet te verwachten.

Het in de vorige alinea genoemde gemeenschappelijk commentaar op het Beneluxverdrag is door de drie regeringen tezamen met het ontwerp-verdrag en het daarbij behorende protocol aangeboden aan de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad, die op 28 oktober 1961 daarover een gunstig advies uitbracht. Gezien dit gemeenschappelijk stuk van de drie regeringen hebben de ondergetekenden, behoudens op een enkel punt, geen aanleiding gevonden voor een nadere, uitsluitend Nederlandse, toelichting.

Het algemene gedeelte van het commentaar bevat, evenals trouwens het algemene gedeelte van de memorie van toelichting bij de ontworpen Uitleveringswet, een groot aantal opmerkingen van algemene aard, die tevens voor de beide Europese verdragen gelden. De ondergetekenden hebben het dan ook overbodig geacht in deze memorie met betrekking tot laatstgenoemde verdragen nog in algemene beschouwingen te

treden. Slechts een enkele aantekening bij het Europese rechtshulpverdrag is in dit gedeelte van deze memorie nog op haar plaats.

De vormen waarin een staat aan een andere staat rechtshulp in verband met het onderzoek in strafzaken (z.g. kleine rechtshulp; in het vervolg aangeduid met het enkele woord „rechtshulp”) kan verlenen, zijn vele. Het verdrag beoogt niet een limitatieve opsomming te geven, maar bevat slechts regels betreffende een aantal veel voorkomende gevallen. De bepaling van artikel 1 dient dan ook ruim te worden geïnterpreteerd binnen de grenzen die de aanhef van het tweede lid aangeeft. In de aantekening bij artikel 1 wordt hierop teruggekomen.

Ook het Europese uitleveringsverdrag bevat, in de artikelen 20 en 21, bepalingen betreffende rechtshulp anders dan uitlevering, namelijk betreffende rechtshulp die wordt geboden in samenhang met uitlevering. De eerste van deze bepalingen heeft betrekking op de overdracht van bij de uit te leveren persoon inbeslaggenomen voorwerpen en de tweede op het verlenen van doortocht aan personen die door een vreemde staat worden uitgeleverd aan een andere vreemde staat. Het merendeel van de algemene voorwaarden voor uitlevering is ook van toepassing op deze vormen van rechtshulp, zodat de aangezochte staat in beginsel kan weigeren die hulp te verlenen in gevallen waarin uitlevering niet wordt of zou worden toegestaan.

Het Europese rechtshulpverdrag stelt evenwel de krachtens dat verdrag te verlenen rechtshulp onafhankelijk van de voorwaarden voor uitlevering, in die zin dat zij ook dient te worden verleend in gevallen dat uitlevering zou worden geweigerd. Een aantal voor de uitlevering geldende beperkingen is in het rechtshulpverdrag dan ook niet opgenomen. In de eerste plaats is niet vereist dat het feit voor de vervolging of berechting waarvan rechtshulp wordt gevraagd, zowel in de verzochte als in de aangezochte staat strafbaar is. Voorts geldt de verplichting tot rechtshulp, anders dan die tot uitlevering, ongeacht de aard van het delict of de daartegen bedreigde straf. In deze opzichten kan echter krachtens artikel 5 een voorbehoud worden gemaakt met betrekking tot het uitvoeren van rogatoire commissies strekkende tot huiszoeking of in beslagneming. Vervolgens voorziet het rechtshulpverdrag niet in de met betrekking tot uitlevering bestaande mogelijkheid van afwijzing van het verzoek in zaken tegen eigen onderdanen van de aangezochte staat. Bovendien moet rechtshulp worden verleend, ook al wordt het strafbare feit zowel in de verzochte als in de aangezochte staat vervolgd. Voor nadere beschouwingen hieromtrent moge worden verwezen naar de aantekeningen bij artikel 2 van het verdrag.

In de volgende opzichten is de toepasselijkheid van het rechtshulpverdrag beperkt:

a. Zuiver militaire delicten zijn buiten het bereik van het verdrag gehouden, gelijk deze ook niet onder het uitleveringsverdrag vallen.

b. Het verlenen van rechtshulp in politieke of daaraan verwante alsmede in fiscale zaken is facultatief gesteld. Dit sluit de mogelijkheid van aanvullende regelingen tussen twee of

meer verdragspartijen, waarbij bijv. voor bepaalde fiscale delicten wel een verplichting tot rechtshulp wordt aanvaard, niet uit. In dit verband zij opgemerkt, dat tussen de Benelux-landen reeds een verdrag bestaat nopens de samenwerking op het stuk van douanen en accijnzen (laatstelijk *Trb.* 1961, 17) en dat tussen de landen van de E.E.G. een dergelijk verdrag in voorbereiding is. Ter vergelijking diene, dat uitlevering voor politieke delicten is uitgesloten en voor fiscale delicten slechts is toegestaan in geval twee of meer staten daartoe onderling een uitdrukkelijke regeling hebben getroffen.

c. Eveneens is het verlenen van rechtshulp facultatief gesteld indien de aangezochte staat van mening is dat inwilliging van het verzoek zou kunnen leiden tot aantasting van zijn soevereiniteit, veiligheid, openbare orde of andere wezenlijke belangen.

De territoriale toepasselijkheid van de Europese verdragen is voor wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft in beide verdragen verschillend geregeld.

In het Europese uitleveringsverdrag is te dezen voor het Koninkrijk geen afzonderlijke bepaling opgenomen. Ingevolge de algemene bepaling van het eerste lid van artikel 27 is dat verdrag slechts van toepassing op Nederland, met de mogelijkheid, voorzien in het vierde lid van genoemd artikel, om het werkingsgebied bij rechtstreekse overeenkomst tussen het Koninkrijk en één of meer andere verdragsstaten uit te breiden tot Suriname en de Nederlandse Antillen. Bij zodanige overeenkomst kunnen voorwaarden worden gesteld, waardoor het verdrag kan worden aangepast aan de bijzondere omstandigheden van die rijkdelen.

Het Europese rechtshulpverdrag daarentegen bevat in het vierde lid van artikel 25 een bijzondere bepaling betreffende zijn toepasselijkheid binnen het Koninkrijk. Voorshands zal de toepassing beperkt zijn tot Nederland. Het werkingsgebied kan evenwel op eenvoudige wijze worden uitgebreid tot Suriname en de Nederlandse Antillen, door het afleggen van een desbetreffende verklaring, gericht tot de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa. Ten einde buiten twijfel te stellen, dat bij een eventuele zodanige verklaring desnodig voorwaarden kunnen worden gesteld ter aanpassing aan de regels voor de rechtshulp en dat daarbij kan worden voorzien in de mogelijkheid van afzonderlijke beëindiging voor Suriname en de Nederlandse Antillen, zal bij de bekrachtiging van het verdrag een verklaring bij artikel 25, vierde lid, worden afgelegd overeenkomstig aan die welke destijds betrekking had op artikel 63 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (*Trb.* 1954, 151, blz. 3); vgl. ook artikel 48, tweede lid, van het Beneluxverdrag.

### Toelichting op de artikelen

#### A. Europees verdrag betreffende uitlevering

*Artikel 1.* Ingevolge dit artikel is uitlevering verplicht overeenkomstig de regels en voorwaarden, voorzien in de volgende artikelen van het verdrag. Het verdrag bevat een uitputtende regeling van de uitlevering, die behoudens de uitdrukkelijk genoemde gevallen aan de aangezochte staat geen alternatieven laat bij de beslissing omtrent een uitleveringsverzoek. Wil een staat in andere gevallen de mogelijkheid van alternatieve beslissingen voor zich openhouden of de verplichting tot uitlevering te zijnen aanzien onderwerpen aan andere beperkingen dan in het verdrag voorzien, dan dient tevoren krachtens artikel 26 een desbetreffende reserve te worden gemaakt.

De hoofdregel van het verdrag, neergelegd in artikel 2, is dat uitlevering wordt toegestaan in gevallen waarin gequalificeerde dubbele strafbaarheid aanwezig is, waarbij — indien de uitlevering is verzocht voor de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel — nog komt het vereiste dat die straf of maatregel een bepaalde duur moet hebben. In het laatste geval doet niet terzake of de veroordeling al dan niet op tegenspraak heeft plaatsgevonden.

Deze hoofdregel kunnen de ondergetekenden onderschrijven. Ook kunnen zij zich er in beginsel mede verenigen dat

voor de uitlevering geen onderscheid is gemaakt tussen op tegenspraak gewezen en verstekvonnissen. Zij menen evenwel dat uitlevering voor de tenuitvoerlegging van verstekvonnissen minder bevredigend zou zijn in gevallen waarin de veroordeelde geen behoorlijke gelegenheid heeft gehad en ook niet alsnog zal ontvangen om zich te verdedigen. Zij achten het dan ook raadzaam dat krachtens artikel 26 wordt voorbehouden om uitlevering te weigeren voor de tenuitvoerlegging van een verstekvonnis waartegen geen rechtsmiddel meer openstaat, indien zodanige uitlevering ertoe zou kunnen leiden dat iemand een straf zou moeten ondergaan zonder in de gelegenheid te zijn geweest het — in artikel 6, derde lid, sub c, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (*Trb.* 1951, 154, laatstelijk *Trb.* 1964, 163) bedoelde — recht om zich te verdedigen uit te oefenen.

Voor een tweede voorbehoud bij artikel 1, waarvoor naar de mening van de ondergetekenden aanleiding bestaat, zij verwezen naar de toelichting bij artikel 6.

Een begripsomschrijving van „maatregelen” — de term komt eveneens voor in de artikelen 2 en 14 — is gegeven in artikel 25. Het begrip dekt de maatregelen die in het Nederlandse strafrecht bekend zijn.

*Artikel 2.* De beide vereisten die dit artikel stelt — namelijk dat van de strafbaarheid zowel in de verzoekende als in de aangezochte staat en dat van een bepaald strafniveau — worden in § 3, onder C, van de memorie van toelichting op het ontwerp-Uitleveringswet, waarnaar voor een bredere uiteenzetting zij verwezen, tezamen aangeduid als de voorwaarde van gekwalificeerde dubbele strafbaarheid.

De uitlevering voor feiten die aan deze voorwaarde voldoen, is ingevolge het eerste lid van artikel 2, j<sup>o</sup> artikel 1, in beginsel verplicht. De aangezochte staat beschikt te dezen, behoudens de in de volgende artikelen geformuleerde uitzonderingen, niet over een discretionaire bevoegdheid.

In het systeem van artikel 2 is de kwalificatie van het feit als misdrijf of als overtreding voor de uitlevering niet van belang.

Voor een toelichting op het tweede lid moge worden verwezen naar het gemeenschappelijk commentaar op het Beneluxverdrag (aantekening bij artikel 2), alsmede naar de memorie van toelichting op het ontwerp-Uitleveringswet (aantekening bij artikel 12).

Het derde lid is voornamelijk van belang voor landen wier wetgeving het enumeratiestelsel huldigt. Deze landen kunnen door middel van het indienen van een lijst als bedoeld in het vierde lid de werking van het verdrag te hunnen aanzien beperken tot bepaalde strafbare feiten. In het ontwerp-Uitleveringswet is het enumeratiestelsel verlaten.

*Artikel 3.* Het eerste lid kent de bevoegdheid om uit te maken of een feit waarvoor uitlevering is verzocht al dan niet een politiek misdrijf of daarmee samenhangend feit is, bij uitsluiting aan de aangezochte staat toe. Deze beoordeling zal van geval tot geval moeten plaatsvinden.

Voor het overige zij verwezen naar § 3, sub D en E, van de memorie van toelichting bij het ontwerp-Uitleveringswet, alsmede naar de aantekening bij artikel 10 van dat ontwerp.

De laatste alinea van de aantekening bij artikel 3 van het Beneluxverdrag in het gemeenschappelijk commentaar kan tevens dienen ter toelichting op het vierde lid van het onderhavige artikel.

*Artikel 4.* Dit artikel sluit slechts zuiver militaire delicten uit van de werking van het verdrag; de toepasselijkheid van het verdrag op commune delicten, door militairen begaan, wordt er niet door aangetast. Het Beneluxverdrag, dat uitlevering voor zuiver militaire delicten toelaat, bevat in artikel 3, tweede lid, een afzonderlijke bepaling voor de militaire desertie (deze zal niet worden beschouwd als politiek misdrijf), waardoor buiten twijfel wordt gesteld dat ook voor dit feit uitlevering mogelijk is. In het systeem van het Europese verdrag is de militaire

desertie, hoe ook beschouwd (als politiek dan wel als militair delict), geen uitleveringsdelict.

*Artikel 5.* Voor een toelichting moge worden verwezen naar het gemeenschappelijk commentaar op artikel 4 van het Beneluxverdrag.

Het woord „besloten” duidt erop, dat de vorm van de afspraak om uitlevering voor fiscale delicten mogelijk te maken voor de toepassing van dit artikel irrelevant is.

*Artikel 6.* Anders dan het Beneluxverdrag (artikel 5) sluit het Europese verdrag de uitlevering van eigen onderdanen niet uit. Wel heeft de aangezochte staat de bevoegdheid zulks te weigeren. Aangenomen kan worden dat de meeste verdragsstaten van die bevoegdheid gebruik zullen maken.

Als onderdaan van een staat zal in ieder geval moeten worden beschouwd hij die de nationaliteit van die staat bezit. In § 3, sub B, van de memorie van toelichting op het ontwerp-Uitleveringswet is uiteengezet, waarom uitlevering van Nederlanders niet in aanmerking komt. De vraag rijst, of ook anderen dan Nederlanders voor de toepassing van het verdrag niet als onderdanen waren aan te merken. Hierbij valt met name te denken aan staatlozen en sommige vreemdelingen, die in de Nederlandse samenleving zijn geworteld. Het komt de ondergetekenden voor, dat dezen met betrekking tot de uitlevering in beginsel anders behoren te worden behandeld dan andere vreemdelingen. Het zou echter te ver gaan hun uitlevering uit te sluiten. Alsdan zou immers in verband met de bepaling van artikel 5 van het Wetboek van Strafrecht, die medebrengt dat vreemdelingen voor strafbare feiten in het buitenland gepleegd in het algemeen niet in Nederland kunnen worden vervolgd, een haat in de berechting kunnen ontstaan. Voorzover evenwel hun berechting wèl in Nederland kan plaatsvinden — dus voor feiten als bedoeld in artikel 4 van het Wetboek van Strafrecht — dient naar het oordeel van de ondergetekenden de uitlevering van de bedoelde personen niet te worden toegestaan. De ondergetekenden zijn dan ook voornemens een verklaring als bedoeld in artikel 6, eerste lid onder *b*, te doen afleggen, inhoudende dat wat Nederland betreft onder „onderdanen” mede moeten worden begrepen staatlozen en vreemdelingen, die in de Nederlandse samenleving zijn geworteld. Door zulk een verklaring wordt dus de mogelijkheid geopend hun uitlevering ter zake van hier te lande vervolgbare feiten te weigeren.

Het tweede lid verplicht de aangezochte staat bij weigering van de uitlevering van een onderdaan de zaak aan het oordeel van de bevoegde autoriteiten te onderwerpen, ter overweging van een strafvervolgung. Het instellen van een vervolging is niet verplicht gesteld.

In het comité van experts dat het Europese uitleveringsverdrag heeft voorbereid, is het voorstel gedaan aan artikel 6 toe te voegen een bepaling krachtens welke uitlevering zou kunnen worden geweigerd ingeval de gevolgen daarvan voor de opgeëiste persoon van bijzondere hardheid zouden zijn — met name in verband met diens jeugdige of gevorderde leeftijd en gezondheidstoestand. Dit voorstel is verworpen, waarbij evenwel werd overwogen dat krachtens artikel 26 een desbetreffende reserve kan worden gemaakt, die dan — als van algemene aard — zou kunnen worden verbonden aan artikel 1. De ondergetekenden menen, dat er voor Nederland aanleiding is een zodanig voorbehoud te maken.

*Artikel 7.* Voor een toelichting op het eerste lid zij verwezen naar het gemeenschappelijk commentaar op artikel 6 van het Beneluxverdrag.

Van de hier toegekende bevoegdheid tot weigering van uitlevering zal naar de mening van de ondergetekenden op grond van de hiervoren (in de aantekening bij artikel 6) aangeduide overwegingen in de regel gebruik moeten worden gemaakt ten aanzien van in de Nederlandse samenleving gewortelde staatlozen en vreemdelingen wier uitlevering wordt gevraagd voor op Nederlands grondgebied of een daarmee gelijk te stellen plaats gepleegde feiten.

*Artikel 8.* Een beroep op dit artikel zal ook dan kunnen worden gedaan, als de vervolging is begonnen nadat het verzoek tot uitlevering reeds is gedaan.

Het woord „vervolgd” in dit artikel dient in ruime zin te worden opgevat.

*Artikel 9.* In de eerste volzin is bedoeld op gevallen waarin een materiële berechting heeft plaatsgevonden. Op de bepaling zal geen beroep kunnen worden gedaan bijvoorbeeld ingeval de rechter zich onbevoegd heeft verklaard van de zaak kennis te nemen.

De ondergetekenden zijn van mening dat het in de landen van de Raad van Europa algemeen aanvaarde beginsel „ne bis in idem” met betrekking tot de uitlevering ook behoort te gelden, indien de berechting van de opgeëiste persoon heeft plaatsgevonden in een derde staat. Het lijkt dan ook aangevoelen een desbetreffend voorbehoud te maken. (Vgl. artikel 68, tweede lid, Wetboek van Strafrecht.)

De tweede volzin heeft met name betrekking op het geval van buitenvervolginstelling. In dat geval zal ingevolge het bepaalde in artikel 9, eerste lid, sub *b*, van het ontwerp-Uitleveringswet door Nederland van de toegekende bevoegdheid tot weigering van uitlevering een verplicht gebruik moeten worden gemaakt, tenzij blijkt van nieuwe bezwaren tegen de opgeëiste persoon en behoudens de gevallen voorzien in het tweede lid van dat artikel. Gaat de aangezochte staat in geval van nieuwe bezwaren zelf weder tot vervolging over dan kan de uitlevering worden geweigerd op grond van artikel 8 van het verdrag.

*Artikel 11.* Verwezen zij naar de memorie van toelichting op het ontwerp-Uitleveringswet (aantekening bij artikel 8).

*Artikel 12.* De opsomming van bij een verzoek tot uitlevering over te leggen stukken komt overeen met die welke is gegeven in artikel 18 van het ontwerp-Uitleveringswet.

*Artikel 13.* Verwezen zij naar het gemeenschappelijk commentaar op artikel 12 van het Beneluxverdrag.

*Artikel 14.* Over de inhoud van het in dit en het volgende artikel geformuleerde specialiteitsbeginsel is reeds gesproken in § 3, sub F, van de memorie van toelichting op het ontwerp-Uitleveringswet.

Voorts zij verwezen naar het gemeenschappelijk commentaar op artikel 13 van het Beneluxverdrag.

De in het eerste lid, onder *a*, bedoelde toestemming moet volgens beide verdragen door de aangezochte staat worden gegeven, indien het strafbare feit, waarvoor zij wordt verzocht, op zichzelf de verplichting tot uitlevering krachtens die verdragen medebrengt. In andere gevallen — te denken valt aan de in het tweede lid van artikel 2 bedoelde feiten die bedreigd zijn met een straf waarvan het niveau te laag is om tot uitlevering te kunnen leiden — is de aangezochte staat niet verplicht, maar wel bevoegd de gevraagde toestemming te geven. Het Europese uitleveringsverdrag maakt, anders dan het Benelux-verdrag, van die bevoegdheid niet uitdrukkelijk melding. De vermelding in het Benelux-verdrag houdt tegelijkertijd de beperking in, dat de toestemming in andere gevallen dan wanneer het gaat om feiten met een te lage strafbedreiging niet kan worden gegeven. Deze beperking ontbreekt in het Europese verdrag. Evenwel zal in Nederland de Minister van Justitie bij de beslissing omtrent het al dan niet verlenen van de bedoelde toestemming in andere gevallen dan wanneer daartoe een verplichting bestaat, gebonden zijn aan het bepaalde in het tweede lid van artikel 12 van het ontwerp-Uitleveringswet.

De toestemming van de aangezochte staat is ingevolge het bepaalde in het eerste lid, onder *b*, onder meer niet nodig wanneer de uitgeleverde persoon gedurende 45 dagen na zijn definitieve invrijheidstelling de mogelijkheid heeft gehad het grondgebied van de staat aan welke hij was uitgeleverd te verlaten en hij van die mogelijkheid geen gebruik heeft gemaakt. Onder „mogelijkheid” dient niet alleen te worden verstaan de vrijheid om het land te verlaten (aldus ook de beschikkingen van de rechter-commissaris voor strafzaken

in de arrondissementsrechtbank te Rotterdam van 11 februari 1963 en 25 februari 1963, N.J. 1964, nr. 17), maar tevens andere feitelijke voorwaarden die de uitgeleverde daartoe in staat stellen.

Vrijheidsbeneming in verband met een strafbaar feit terzake waarvan maatregelen zijn genomen als bedoeld in het tweede lid zal niet mogen plaatsvinden voordat de gevraagde toestemming van de aangezochte staat tot vervolging is verkregen, dan wel de in het eerste lid, onder *b*, genoemde termijn is verstreken.

*Artikel 15.* Herinnerd zij aan de beperkingen die met betrekking tot het verlenen van de in dit artikel bedoelde toestemming voortvloeien uit het bepaalde in artikel 12, derde lid, van het ontwerp-Uitleveringswet.

*Artikel 16.* Het eerste lid laat de beslissing omtrent het aan een verzoek om voorlopige aanhouding te geven gevolg over aan de bevoegde autoriteiten van de aangezochte staat, die slechts zijn gebonden aan hun nationale wet. Artikel 13 van het ontwerp-Uitleveringswet bevat criteria voor de door Nederlandse autoriteiten op verzoeken om voorlopige aanhouding te nemen beslissingen. De autoriteiten van de verzoekende staat is slechts overgelaten te beoordelen of zich „een geval van spoed” voordoet.

Het verzoek om voorlopige aanhouding behoeft geen opgave te bevatten van de er aan ten grondslag liggende feiten. Niettemin zullen de autoriteiten van de aangezochte staat om een zodanige opgave kunnen verzoeken.

Het derde lid laat de mogelijkheid open dat het verzoek om voorlopige aanhouding telefonisch wordt gedaan. In dat geval zal schriftelijke bevestiging moeten volgen, tenzij zulks door de aangezochte staat niet noodzakelijk wordt geacht.

Ook na afloop van de termijn van 18 dagen, genoemd in het vierde lid, zal de voorlopige aanhouding kunnen worden bestendig tot ten hoogste 40 dagen. In Nederland zal ingevolge het bepaalde in artikel 16, onder *c*, van het ontwerp-Uitleveringswet in ieder geval invrijheidstelling moeten volgen zodra de bewaring twintig dagen heeft geduurd, dus ten hoogste 24 dagen na de voorlopige aanhouding.

Met de laatste volzin van het vierde lid stemt overeen artikel 56, eerste lid, van het ontwerp-Uitleveringswet.

Het is tenslotte nog van belang op te merken dat artikel 22 de wet van de aangezochte staat bij uitsluiting toepasselijk verklaart op de procedure en beslissingen ter zake van de voorlopige aanhouding.

*Artikel 17.* Met dit artikel stemt overeen artikel 35 van het ontwerp-Uitleveringswet. Verwezen zij naar de toelichting op de artikelen 33—36 van dat ontwerp.

*Artikel 19.* Op de in dit artikel voorziene mogelijkheden van uitgestelde en voorlopige uitlevering heeft eveneens betrekking artikel 39, tweede en derde lid, van het ontwerp-Uitleveringswet.

*Artikel 21.* In alle andere dan in dit artikel uitdrukkelijk uitgezonderde gevallen is de aangezochte staat — mits de in het derde lid bedoelde stukken aanwezig zijn — verplicht tot het verlenen van de gevraagde toestemming, behoudens de afwijkende regeling van het vierde lid in geval van transport door de lucht.

In overeenstemming met artikel 49 van het ontwerp-Uitleveringswet, op grond waarvan ook in sommige andere dan de in artikel 21 van het verdrag voorziene gevallen de toestemming zal moeten worden geweigerd, zal door Nederland een verklaring als bedoeld in het vijfde lid worden afgelegd.

Voor het overige zij verwezen naar hetgeen in de memorie van toelichting op het ontwerp-Uitleveringswet is opgemerkt met betrekking tot artikel 48 van dat ontwerp.

*Artikel 28.* Terwille van de rechtszekerheid is in het eerste lid bepaald dat aan het Europese verdrag anterieure, bilaterale

uitleveringsverdragen tussen partijen in beginsel vervallen<sup>1)</sup>. Zouden deze verdragen rechtskracht behouden, dan zouden allerlei onzekerheden kunnen ontstaan omtrent de toepassing van hetzij een van die verdragen hetzij het Europese uitleveringsverdrag.

Niettemin kunnen bepalingen in anterieure verdragen zeer wel in het uitleveringsverkeer tussen de betrokken staten de voorkeur verdienen. Nadere overeenkomsten als bedoeld in het tweede lid zullen dan ook mede kunnen dienen om bepalingen van oude verdragen te handhaven, mits zij de strekking hebben het Europese verdrag aan te vullen of de toepassing van de daarin vervatte beginselen te vergemakkelijken.

Het Benelux-verdrag bevat, onder uitsluiting van de toepasselijkheid van het Europese verdrag, een volledige regeling van het uitleveringsverkeer tussen Nederland, België en Luxemburg, en is dus geen overeenkomst die door het tweede lid van het onderhavige artikel wordt toegelaten. Evenmin behoort het Benelux-verdrag tot de categorieën van toegelaten regelingen waarop het derde lid van het onderhavige artikel doelt. In verband hiermede zal bij de bekrachtiging van het Europese verdrag door de Beneluxlanden een reserve worden gemaakt; deze zal iedere mogelijkheid van twijfel omtrent de rechtskracht van het Benelux-verdrag uitsluiten.

#### B. Europees verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken

*Artikel 1.* In dit artikel is het principe van het verdrag geformuleerd, dat onderlinge rechtshulp in strafzaken op zo ruim mogelijke schaal zal worden verleend. In het algemene gedeelte van deze memorie werd reeds uiteengezet, dat het verdrag verplicht tot rechtshulp in een veelheid van vormen en onder een minimum aan voorwaarden. Het verdrag omvat niet alleen de vormen van rechtshulp die het uitdrukkelijk noemt, maar bijvoorbeeld ook die welke kan worden verlangd in het kader van de behandeling van een verzoek om gratie of revisie of in verband met een procedure betreffende schadeloosstelling van onschuldig gebleken verdachten.

Het tweede lid geeft de grenzen van de toepasselijkheid van het verdrag aan.

*Artikel 2.* De weigeringsgronden kwamen reeds in het algemene gedeelte van deze memorie ter sprake. Zij zijn facultatief gesteld.

Een eerste weigeringsgrond is aanwezig, indien het verzoek betrekking heeft op een strafbaar feit dat door de aangezochte staat als politiek misdrijf of met een dergelijk misdrijf samenhangend feit wordt beschouwd. Voorts zal het verzoek kunnen worden afgewezen als het betrekking heeft op een strafbaar feit dat naar het oordeel van de aangezochte staat is aan te merken als fiscaal delict. Krachtens het bij afzonderlijk wetsontwerp voorgestelde artikel 552m Wetboek van Strafvordering zal van Nederlandse zijde aan verzoeken om rechtshulp ten behoeve van strafvervolgingen wegens politieke en fiscale delicten slechts gevolg kunnen worden gegeven met machtiging van de Minister van Justitie.

<sup>1)</sup> De volgende uitleveringsverdragen gelden thans tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de onderscheidene andere Leden van de Raad van Europa: Verdrag van 11 maart 1879 met Noorwegen (*Stb.* 1879, 140); overeenkomst van 24 november 1880 met Oostenrijk (*Stb.* 1881, 43; zie ook *Stb.* 1922, 33 en *Stb.* K 577); overeenkomst van 31 mei 1889 met België (*Stb.* 1889, 93; zie ook *Stb.* 1895, 32, *Stb.* 1928, 4 en *Stb.* 1933, 8); overeenkomst van 10 maart 1893 met Luxemburg (*Stb.* 1893, 86); overeenkomst van 18 januari 1894 met Denemarken (*Stb.* 1894, 41; zie ook *Stb.* 1895, 156 en, wat betreft IJsland, *Trb.* 1964, 151); verdrag van 24 december 1895 met Frankrijk (*Stb.* 1898, 113; zie ook *Trb.* 1951, 133); verdrag van 28 mei 1897 met Italië (*Stb.* 1897, 180); verdrag van 31 maart 1898 met Zwitserland (*Stb.* 1899, 47; zie ook *De Martens, tweede serie, deel XXIX, blz. 165*); verdrag van 26 september 1898 met het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (*Stb.* 1899, 15; zie ook *Stb.* 1914, 551, *Stb.* 1920, 729, *Stb.* 1926, 3, *Stb.* 1928, 76, *Stb.* 1932, 181 en *Stb.* 1935, 588); verdrag van 13/26 augustus 1905 met Griekenland (*Stb.* 1906, 247; zie ook *Stb.* 1910, 68); notawisseling van 1 december 1956 met de Bondsrepubliek Duitsland (*Trb.* 1957, 7).

Het is niet zonder belang erop te wijzen dat ook bij de beslissing omtrent verzoeken als vorenbedoeld van gewicht zal zijn het belang dat de verdachte in het algemeen heeft bij kennisneming van een tegen hem lopende strafzaak met het oog op de voorbereiding van zijn verdediging. Bovendien is in aanmerking te nemen dat de verdachte gebaat kan zijn bij een getuigenverhoor.

Het tweede lid tenslotte bevat een derde weigeringsgrond, die kan worden ingeroepen als wezenlijke belangen van de aangezochte staat op het spel staan.

Het voorgestelde artikel 552l Wetboek van Strafvordering bevat daarnaast een drietal verplichte weigeringsgronden ontleend aan wezenlijke belangen van de verdachte te weten: (a) gevaar voor discriminatie, (b) inbreuk op het beginsel „ne bis in idem” en (c) gelijktijdige vervolging ter zake van het feit in Nederland. Bij de voorbereiding van het verdrag zijn deze gronden, die ook voorkomen in het Europese uitleveringsverdrag (resp. artikelen 3, tweede lid, 9 en 8), ter sprake geweest. De meerderheid der delegaties stond echter afwijzend tegenover opneming ervan in het verdrag. De weigeringsgrond, bedoeld in artikel 552l, onder *a*, is niet opgenomen, aangezien werd geoordeeld dat daaraan in het kader van de Raad van Europa geen behoefte bestond, terwijl tegen opneming van de in artikel 552l, onder *b* en *c*, bedoelde gronden bezwaar bestond, omdat daardoor zouden kunnen worden benadeeld enerzijds de belangen van de verzoekende staat die een beslissing in de strafzaak zou moeten nemen zonder de gevraagde rechtshulp te hebben verkregen, en anderzijds de belangen van de aangezochte staat, die bij toepassing van het wederkerigheidsbeginsel door de verzoekende staat verstoken zou kunnen blijven van inlichtingen omtrent de verdachte zijdens die staat, aan welke inlichtingen in de aangezochte staat behoefte zou kunnen bestaan. De ondergetekenden achten deze argumenten evenwel niet doorslaggevend en zijn dan ook van oordeel dat bij de bekrachtiging van het verdrag door Nederland een reserve op artikel 2 dient te worden gemaakt, waarbij wordt voorbehouden om geen rechtshulp te verlenen in de gevallen, bedoeld in het voorgestelde artikel 552l Wetboek van Strafvordering. Zij merken hierbij, zij het wellicht ten overvloede op, dat het in gevallen waarin rechtshulp wordt verzocht ter zake van een feit dat reeds hier te lande wordt vervolgd, zeer wel mogelijk is dat aanleiding wordt gevonden van verdere vervolging in Nederland af te zien. De gevraagde rechtshulp kan dan, zo zich geen andere weigeringsgrond voordoet, zonder bezwaar worden verleend. Aangekend zij dat de weigeringsgronden, bedoeld in het ontworpen artikel 552l Sv. onder *b* en *c*, wel voorkomen in artikel 22, tweede lid, onder *b*, van het Beneluxverdrag.

*Artikel 3.* Verwezen zij naar het gemeenschappelijk commentaar op artikel 23 van het Beneluxverdrag.

Uit het bepaalde in het tweede lid volgt, dat een verzoek tot een verhoor onder ede ook moet worden ingewilligd in gevallen waarin zulks in de aangezochte staat niet gebruikelijk is, mits daartegen in die staat geen wettelijk bezwaar bestaat. Het verhoor en de wijze van eedsaflegging zullen geschieden volgens de daarvoor in de aangezochte staat geldende regelen. (Vergelijk het voorgestelde artikel 552o van het Wetboek van Strafvordering).

*Artikel 5.* Op de beperkende bepaling van dit artikel werd reeds gewezen in het algemene deel van deze memorie.

In overeenstemming met artikel 24, tweede lid, van het Beneluxverdrag zal de uitvoering van rogatoire commissies die strekken tot huiszoeking of inbeslagneming afhankelijk worden gesteld van de voorwaarde dat het strafbare feit waarmede de rogatoire commissie verband houdt aanleiding kan geven tot uitlevering. In de desbetreffende bij de bekrachtiging van het verdrag af te leggen verklaring zal tevens worden te kennen gegeven dat aan rogatoire commissies als bedoeld slechts gevolg zal worden gegeven indien zijn verenigbaar zijn met de wettelijke bepalingen die terzake in Nederland van kracht zijn. (Vergelijk het voorgestelde artikel 552o van het Wetboek van Strafvordering).

*Artikel 6.* Het woord „voorwerpen” slaat met name terug op de stukken van overtuiging bedoeld in het eerste lid van artikel 3. De verzoekende staat zal over die voorwerpen niet mogen beschikken, ook al zou zijn wetgeving een beslissing omtrent de eigendom ervan toelaten, tenzij de aangezochte staat er uitdrukkelijk afstand van doet.

*Artikel 7.* Dit artikel betreft de mededeling van processtukken en rechterlijke beslissingen. Het woord „mededeling” moet ruim worden uitgelegd en omvat zowel eenvoudige toezending als officiële betekening. Het is intussen niet noodzakelijk dat de stukken persoonlijk worden overhandigd aan degene voor wie ze bestemd zijn, tenzij zulks vereist is door de wetgeving van de aangezochte staat. In het laatste geval bestaat de verplichting tot uitreiking in persoon slechts als de wetgeving van de aangezochte staat zich daartegen niet verzet.

In Nederland zal de mededeling van gerechtelijke stukken plaatsvinden volgens de regels van het voorgestelde artikel 552q Wetboek van Strafvordering, welke bepaling met het onderhavige verdragsartikel overeenstemt.

Het eerste lid heeft mede betrekking op dagvaardingen van verdachten, getuigen en deskundigen.

De bepaling van het derde lid komt tegemoet aan verlangens van de Scandinavische landen, wier wetgeving een behandeling bij verstek slechts in uitzonderlijke gevallen toelaat. Teneinde de kans te verkleinen dat in het buitenland een verstekbehandeling plaatsvindt zonder dat de verdachte daarvan kennis heeft, is bepaald dat door middel van een bij de ondertekening, bekrachtiging of toetreding af te leggen verklaring kan worden verlangd dat de dagvaardingen een bepaalde tijd vóór de datum van verschijning aan de aangezochte staat zullen worden toegezonden.

De laatste volzin van het derde lid stelt buiten twijfel, dat de behandeling bij verstek in de verzoekende staat doorgang kan vinden, ook in geval de dagvaarding niet binnen de verlangde termijn aan de aangezochte staat is toegezonden.

*Artikel 10.* Dit artikel completeert artikel 7 voor het geval dat de verzoekende staat de verschijning van een getuige of deskundige van bijzonder belang acht. De verzoekende staat zal van die wenselijkheid uitdrukkelijk melding maken en de aangezochte staat zal alsdan de getuige of deskundige uitnodigen om inderdaad te verschijnen. Die uitnodiging zal niet meer behoeven te zijn dan een aanbeveling. Ook afgezien van het bepaalde in artikel 8 zullen gedagvaarde getuigen en/of deskundigen niet kunnen worden gedwongen te verschijnen voor de rechter van de verzoekende staat.

*Artikel 11.* Dit artikel opent de mogelijkheid om personen, die in de aangezochte staat rechtens van hun vrijheid zijn beroofd, tijdelijk ter beschikking te stellen van een andere staat hetzij voor een verhoor als getuige hetzij ter confrontatie. Artikel 19, tweede lid, van het Europese uitleveringsverdrag voorziet in een soortgelijke mogelijkheid met het oog op de berechting.

Aan een verzoek tot overbrenging zal gevolg moeten worden gegeven behoudens de mogelijkheid van weigering op een der in het eerste lid onder *a* tot en met *d* genoemde gronden. Naar het oordeel van de ondergetekenden zal in de regel het verzoek dienen te worden afgewezen, indien de gedetineerde niet in zijn overbrenging toestemt. Van de mogelijkheid tot afwijzing van het verzoek op grond van het in het eerste lid onder *d* bepaalde zal moeten worden gebruik gemaakt in gevallen als bedoeld in artikel 51, derde lid, van het ontwerp-Uitleveringswet.

*Artikel 13.* Dit artikel heeft betrekking op het verstrekken van inlichtingen uit het strafregister. De bepaling moet niet worden verward met die van artikel 22, betreffende de automatische uitwisseling van mededelingen omtrent veroordelingen van wederzijdse onderdanen.

Voor een toelichting zij verwezen naar het gemeenschappelijk commentaar op het gelijklopende artikel 36 van het Beneluxverdrag.

Door het onderhavige artikel worden de bij en krachtens de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag gestelde regelen betreffende het verstrekken van inlichtingen uit de strafregisters van overeenkomstige toepassing ingeval het verzoek uitgaat van autoriteiten van één der andere verdragsstaten.

*Artikel 14.* Het tweede lid bevat voorschriften betreffende de inhoud van rogatoire commissies. Het zal aanbeveling verdienen rogatoire commissies tot verhoor van getuigen of deskundigen vergezeld te doen gaan van een indicatieve opgave van de te stellen vragen.

*Artikel 15.* Dit artikel betreffende de wijze van overbrenging van verzoeken om rechtshulp en het daaraan gegeven gevolg sluit het gebruikmaken van de diplomatieke weg niet uit, indien dat op grond van bijzondere omstandigheden de voorkeur verdient.

Tegen gebruikmaking van de korte wegen, die het artikel aan geeft, bestaat van Nederlands standpunt geen bezwaar.

*Artikel 21.* Het gestelde in de eerste alinea van het gemeenschappelijk commentaar op artikel 42 van het Beneluxverdrag geldt tevens voor dit artikel. Voor verzoeken tot het instellen van een strafvervolgung als waarop de bepaling doelt, zal met name aanleiding bestaan indien de verdachte door de aangezochte staat niet kan worden uitgeleverd, bijvoorbeeld omdat hij onderdaan van deze staat is.

Het spreekt vanzelf, dat de verzoekende staat bij de vervolging en berechting in de aangezochte staat op zo ruim mogelijke schaal, rechtshulp zal dienen te verlenen.

*Artikel 22.* De mededelingen bedoeld in dit artikel — dat zoals reeds opgemerkt, niet moet worden verward met de bepaling van artikel 13 — moeten slechts worden gedaan zover de vonnissen en naderhand met betrekking daartoe genomen maatregelen zijn aangetekend in het strafregister. Onder maatregelen met betrekking tot vonnissen moeten worden begrepen beslissingen omtrent de tenuitvoerlegging van voorwaardelijk opgelegde straffen, beschikkingen tot voorwaardelijke invrijheidstelling en intrekking daarvan, beslissingen in verband met de tenuitvoerlegging van terbeschikkingstellingen van de Regering, gratieverleningen, enz.

*Artikel 24.* Teneinde misverstand te voorkomen zal in een verklaring als bedoeld in dit artikel worden aangegeven, dat in Nederland onder rechterlijke autoriteiten worden begrepen zowel de leden van de zittende als die van de staande magistratuur.

*Artikel 26.* Het eerste lid komt overeen met het eerste lid van artikel 28 van het Europese uitleveringsverdrag. Aan het Europese verdrag anterieure, bilaterale verdragen betreffende rechtshulp in strafzaken<sup>1)</sup> vervallen tussen partijen, behalve voor zover zij betrekking hebben op rechtstreekse toezending van verzoeken om rechtshulp (artikel 15, zevende lid) en vertaling van stukken (artikel 16, derde lid). Bestaande verdragen die in hoofdzaak andere onderwerpen betreffen, maar waarin ook bepalingen terzake van de rechtshulp in strafzaken voorkomen — te denken valt bijvoorbeeld aan de herziene Rijnvaartakte (vgl. laatstelijk *Trb.* 1964, 169) en de overeenkomst tot regeling van de positie der visserij op de Noordzee, buiten de territoriale wateren (zie laatstelijk *Trb.* 1963, 135) — worden door het Europese verdrag niet aangetast. Voor zover zij op het stuk van de rechtshulp lacunes vertonen, zullen de bepalingen van het Europese verdrag ertoe strekken deze op te vullen.

Het derde lid komt overeen met het tweede lid van artikel 28 van het Europese uitleveringsverdrag — de daarbij in deze memorie gemaakte opmerking geldt ook hier — en het vierde lid *mutatis mutandis* met het derde lid van dat artikel.

Op het onderhavige artikel zal een reserve worden gemaakt overeenkomstig aan die op artikel 28 van het Europese uitleveringsverdrag.

### C. Wetsontwerp

De voorbehouden, die de regering ten aanzien van beide Europese verdragen wenselijk acht en die hiervoren bereids werden toegelicht, zijn opgenomen in de artikelen 2 en 4. Gezien de nauwe betrekkingen tussen de Benelux-landen achten de ondergetekenden het raadzaam, dat zo enigszins mogelijk voor de drie landen dezelfde voorbehouden worden gemaakt. Over de definitieve formulering zal overleg met de Belgische en Luxemburgse Regering worden gevoerd.

*De Minister van Justitie,*

Y. SCHOLTEN.

*De Minister van Buitenlandse Zaken,*

J. LUNS.

<sup>1)</sup> Vgl. de opsomming in de voetnoot bij de toelichting op artikel 28 van het Europese uitleveringsverdrag. De daar genoemde verdragen bevatten tevens bepalingen betreffende de „kleine rechtshulp”.