

Zitting 1979–1980

15 971 (R 1132)

1133

Goedkeuring van het op 15 mei 1972 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Verdrag betreffende de overdracht van strafvervolging (met bijlage), het op 11 mei 1974 te Brussel tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden inzake het overnemen van strafvervolgingen (met bijlage) en het op 27 januari 1977 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

HOOFDSTUK I

De Europese en Benelux-verdragen betreffende de overdracht van strafvervolging

1. Algemene opmerkingen

Evenals de «secundaire» internationale rechtshulp in strafzaken (uitlevering en z.g. «kleine» rechtshulp) is de «primaire» rechtshulp (internationale overneming van strafvervolging en tenuitvoerlegging van straf) zowel in het verband van de Benelux als in dat van de Raad van Europa in verschillende verdragen geregeld. Wetgeving strekkend tot goedkeuring en uitvoering van de Benelux- en Raad van Europa- verdragen op het gebied van uitlevering en wederzijdse rechtshulp in strafzaken kwam tot stand in 1967 (Wetten van 9 maart 1967, Stb. 139, 140 en 141). Wetsvoorstellen tot goedkeuring en uitvoering van de verdragen van Benelux en Raad van Europa die betrekking hebben op de executie van rechterlijke beslissingen in strafzaken zullen afzonderlijk worden ingediend.

De vraag ligt voor de hand, of het afzonderlijk bestaan van een Benelux-verdrag naast een overeenkomstig – een ruimere kring van landen bestrijkend – Europees verdrag met de daaraan verbonden exclusieve toepasselijkheid van het Benelux-verdrag in de betrekkingen tussen Nederland, België en Luxemburg gerechtvaardigd is. Ons beperkende tot de beide verdragen betreffende de overdracht van strafvervolging beantwoorden wij die vraag bevestigend. Ter motivering van dit oordeel wijzen wij op enige verschillen tussen de verdragen, waaruit af te leiden is dat het Benelux-verdrag een ruimere toepassing toelaat en tevens striktere verplichtingen oplegt dan het Europese.

Zo stellen de verdragen aan overdracht van strafvervolging de algemene voorwaarde, dat dubbele strafbaarheid in concreto bestaat. Dit vereiste is tot uitdrukking gebracht in artikel 7 van het Europees verdrag en artikel 2 van het Benelux-verdrag. Het laatstgenoemde artikel bevat echter, aan het slot van het eerste lid, een uitbreiding, waardoor binnen zekere grenzen ook

strafvervolgingen kunnen worden overgedragen zonder dat aan het vereiste van dubbele strafbaarheid is voldaan. Het gaat hier om delicten die in de strafwetten van de drie landen op verschillende wijze zijn omschreven. De strafbepalingen hebben weliswaar een gelijk doel, maar de delictsbestanddelen dekken elkaar niet geheel. Niettemin kan in de aangezochte staat een strafvervolging plaatsvinden, mits het feit voorkomt op de bij het verdrag behorende lijst. In dat geval vindt de strafbepaling van de verzoekende staat toepassing. Voor een nadere beschouwing zij verwezen naar onderdeel C1 van de gemeenschappelijke memorie van toelichting op het Benelux-verdrag, die als bijlage bij deze memorie is gevoegd.

Dat de verplichtingen die uit het Benelux-verdrag volgen strikter zijn dan die welke het Europese verdrag oplegt, blijkt bij vergelijking van de gronden voor afwijzing van een verzoek tot overneming van strafvervolging. Deze (imperatieve en facultatieve) weigeringsgronden zijn opgesomd in – onderscheidenlijk – de artikelen 10 en 11 van het Europees verdrag en artikel 3, tweede en derde lid, van het Benelux-verdrag. Het Europees verdrag kent in dit opzicht de aangezochte staat meer vrijheid van handelen toe. Het Benelux-verdrag houdt een ruimere erkenning in van strafrechtelijke beginselen als de regel «ne bis in idem» en instituten als dat van de verjaring.

Het Benelux-verdrag inzake het overnemen van strafvervolgingen is voorts eenvoudiger dan zijn Europese tegenhanger. In het beperkte kader van de Benelux behoeft geen rekening te worden gehouden met bepaalde verschillen in rechtsstelsel die zich tussen de in de Raad van Europa verenigde landen voordoen. Bijzondere voorzieningen ten einde «Ordnungswidrigkeiten»¹ onder de werking van het verdrag te brengen (vgl. de artikelen 1 en 9 en bijlage III van het Europese verdrag) of de werking van het legaliteitsbeginsel te beperken (vgl. artikel 3 van het Europese verdrag) behoeften in de Benelux-regeling niet te worden opgenomen.

Tussen beide verdragen bestaan overigens op onderdelen verschillen in conceptie en systematiek. In de praktische toepassing van de beide verdragen zullen zij niet tot aanmerkelijke onderlinge afwijkingen leiden. Evenmin is te verwachten dat voor de praktijk bepaalde voorschriften die in het ene verdrag wél en in het andere niet voorkomen, tot moeilijkheden aanleiding geven.

Beide verdragen zijn, met het oog op de parlementaire behandeling en een gelijke toepassing in de verschillende landen, van een uitvoerige gemeenschappelijke toelichting voorzien. Die toelichtingen zijn in de bijlagen van deze memorie opgenomen. Voor een uiteenzetting omtrent de verdragen zij in hoofdzaak daarnaar verwezen.

In dit verband hechten de ondergetekenden er aan hun erkentelijkheid uit te spreken jegens de Belgisch-Nederlands-Luxemburgse Studiecommissie voor eenmaking van het recht alsook de Raadgevende Interparlementaire Benelux-raad voor hun aandeel in de voorbereiding van het Benelux-verdrag.

Zoals opgemerkt in de gemeenschappelijke toelichting op artikel 23 van het Benelux-verdrag, dient inwerkingtreding van het Europese verdrag voor de Benelux-landen voorafgaande aan het van kracht worden van het Benelux-verdrag te worden voorkomen. Daarom worden de beide verdragen tegelijkertijd ter goedkeuring aangeboden. Het Europese verdrag is tot dusverre door Denemarken, Zweden en Noorwegen geratificeerd. Het is op 7 juli 1976 in werking getreden. Het Benelux-verdrag treedt in werking nadat het door twee landen is bekrachtigd.

2. Verklaringen en voorbehouden

Beide verdragen bevatten bepalingen krachtens welke bij de ratificatie bepaalde verklaringen kunnen worden afgelegd of voorbehouden gemaakt.

Van het afleggen door Nederland van een verklaring als bedoeld in artikel 9, derde lid, van het Europese verdrag kan geen sprake zijn, aangezien voor de daar bedoelde administratieve afdoening van strafbare feiten in Nederland geen wettelijke grondslag bestaat.

¹ Een voornamelijk in de Bondsrepubliek Duitsland voorkomende rechtsfiguur volgens welke overtredingen in eerste instantie administratief worden afgedaan, met de mogelijkheid van beroep op de strafrechter.

Artikel 13, derde lid, van het Europese verdrag laat verklaringen toe die tot gevolg hebben dat verzoeken tot strafvervolgning, in afwijking van het bepaalde in het eerste lid, langs de diplomatieke weg worden geleid. Voor Nederland bestaat geen aanleiding tot het afleggen van een daartoe strekkende verklaring.

Artikel 18 van het Europese verdrag betreft de taal waarin de stukken moeten zijn gesteld. Blijft een verklaring als bedoeld in het tweede lid achterwege, dan kan een groot aantal stukken tegemoet worden gezien in talen die hier te lande onvoldoende bekend zijn. Dat zou niet aanvaardbaar zijn. Daarentegen zou het afleggen van de verklaring in de vorm, bij de verdragstekst voorzien, onnodige beperkingen medebrengen. De stukken zouden dan immers voor de verzoekende staat in het Nederlands, het Frans of het Engels moeten worden ingezonden. In het Duits gestelde stukken behoeven echter evenmin een vertaling als Engels- of Franstalige documenten. In verband daarmee zal de verklaring aldus worden geformuleerd, dat Nederland een vertaling eist van stukken die niet in het Nederlands, Duits, Frans of Engels zijn gesteld. Overeenkomstig het tweede lid van artikel 18 zal dan hetzij een Nederlandse vertaling, hetzij een vertaling in een van de officiële talen van de Raad van Europa (Frans en Engels) dienen te worden ingezonden.

Op de vertaling van stukken heeft ook betrekking artikel 10 van het Benelux-verdrag. Het afleggen van een verklaring als bedoeld in het eerste lid van dat artikel lijkt niet nodig.

Artikel 40 van het Europese verdrag en artikel 22 van het Benelux-verdrag maken het mogelijk om door ter zake af te leggen verklaringen hetzij de verdragen direct voor het gehele Koninkrijk van toepassing te doen zijn, hetzij zulks voor de Nederlandse Antillen separaat te bewerkstelligen.

Artikel 41 van het Europese verdrag betreft de voorbehouden die kunnen worden gemaakt. Deze zijn limitatief omschreven in de bijlagen I en II bij het verdrag. Overeenkomstig de uitkomsten van in Benelux-verband gevoerd overleg stellen wij voor, van het maken van voorbehouden af te zien. Daarbij zij, wat betreft de reserve bedoeld in bijlage I, onder a, opgemerkt, dat vervolgingen ter zake van strafbare feiten met een zuiver godsdienstig karakter niet kunnen worden overgenomen wegens het ontbreken van dubbele strafbaarheid.

Een verklaring als bedoeld in artikel 42 van het Europese verdrag komt voor Nederland niet in aanmerking. De Nederlandse wetgeving bevat geen bepalingen waarbij andere dan justitiële autoriteiten met de vervolging van strafbare feiten worden belast.

Voorts zal nog de verklaring worden afgelegd dat in de betrekkingen met België en Luxemburg voor overdracht en overneming van strafvervolgingen geen gebruik zal worden gemaakt van het Europese verdrag, doch van het Benelux-verdrag inzake het overnemen van strafvervolgingen ondertekend te Brussel op 11 mei 1974.

Ten slotte dient naar onze mening nog een verklaring te worden afgelegd betreffende een kwestie die het Europese verdrag niet uitdrukkelijk als onderwerp van een verklaring vermeldt. Het betreft artikel 21, tweede lid, onder d. Krachtens die bepaling kan een staat die de overneming van een strafvervolgning heeft verzocht het recht tot strafvervolgning, dat hij na de datum van het verzoek niet meer kon uitoefenen, wederom doen gelden, indien de aangezochte staat – zonder van zijn inmiddels verleende inwilliging van het verzoek terug te komen – mededeelt dat geen vervolging wordt ingesteld of dat een ingestelde vervolging is gestaakt. Van het niet instellen van een strafvervolgning is niet alleen sprake bij onvoorwaardelijke seponering (voor welk geval de verdragsregel is geschreven) maar ook indien de zaak wordt afgedaan door transactie of voorwaardelijke seponering. Vindt in de aangezochte staat een schikking plaats of worden daar aan een seponering voorwaarden verbonden, dan is daarmee materieel gereageerd op het strafbare feit. Het moet buiten twijfel staan, dat in die gevallen de verzoekende staat niet opnieuw een vervolging kan instellen. Herinnerd zij in dit verband aan het voorgestelde artikel 68, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht. De af

te leggen verklaring zal inhouden, dat Nederland onder het instellen van een strafvervolging mede begrijpt de transactie en het voldoen aan voorwaarden, gesteld bij voorwaardelijke seponering. Deze verklaring heeft niet alleen effect voor Nederland, maar beoogt ook andere landen, die een vervolging aan Nederland hebben overdragen, ervan te weerhouden deze te hernieuwen na afdoening van de zaak hier te lande op één van de bedoelde wijzen.

3. *De positie van de Nederlandse Antillen*

Voor wat betreft de Nederlandse Antillen kan worden opgemerkt dat de regering van dit land geen medegelding wenst van het Benelux-verdrag. Om den wille van de overzichtelijkheid en vanwege de samenhang tussen de ter goedkeuring voorgedragen verdragen wordt niettemin de goedkeuring van het Benelux-verdrag – alleen voor Nederland – eveneens in het onderhavige ontwerp van Rijkswet betrokken.

HOOFDSTUK II

Het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme

1. *Algemene opmerkingen*

De considerans van het Europees verdrag tot beschrijving van terrorisme stelt dat de lid-staten van de Raad van Europa zich bewust zijn van de groeiende verontrusting in verband met de toename van daden van terrorisme. Hieruit is het verlangen ontstaan doeltreffende maatregelen te nemen ten einde te verzekeren dat de daders niet aan strafvervolging en bestraffing ontkomen.

Gedurende de afgelopen jaren zijn in Europa daden van terrorisme gepleegd door personen van onderling geheel verschillende achtergrond en met uiteenlopende motieven. Kenmerkend hierbij was enerzijds de zeer ernstige aard van de gepleegde feiten en anderzijds de toenemende internationalisering van het terrorisme. In de politieke sfeer zijn ter bestrijding van daden van terrorisme allerlei preventieve maatregelen genomen. Gewezen kan worden op de veiligheidsvoorzieningen op zeer vele luchthavens over de gehele wereld. Met dergelijke maatregelen, hoe nuttig ook, is terrorisme echter niet geheel te voorkomen. Uitgaande van dit gegeven is dit verdrag gericht op het streven de daders van terrorisme niet aan vervolging en bestraffing te laten ontkomen. Hierbij moet worden gezegd dat het in het algemeen al moeilijk is vast te stellen welk het generaal-preventief effect is van strafrechtelijk optreden, vooral bij ernstige delicten. Bij terrorisme geldt dat te meer. Te vrezen is dat zelfs de zekerheid van zware bestraffing in sommige gevallen bepaalde personen er niet van zal weerhouden daden van terrorisme te plegen. Daarmee is niet gezegd dat van strafrechtelijk optreden geen enkel generaal-preventief effect zou uitgaan. Het omgekeerde lijkt eerder waar. Te vrezen is nl. evenzeer dat de zekerheid dat daden van terrorisme ongestraft blijven, potentiële daders zal aanmoedigen. Het gaat hier bovendien om gedragingen die een zodanig ernstige inbreuk op de rechtsorde vormen dat het feit dat de daders niet vervolgd zouden worden met grote waarschijnlijkheid zou leiden tot onrust en onbehagen in de samenleving.

De redenen waarom het niet komt tot vervolging of bestraffing van daders van strafbare feiten van terroristische aard kunnen zijn gelegen in allerlei omstandigheden. Voor zover die omstandigheden samenhangen met overwegingen van juridische aard beoogt het Europees verdrag tot bestrijding van terrorisme daar een oplossing voor te vinden.

Die oplossing wordt in eerste aanleg gezocht in het uitleveringsrecht. Wanneer echter de toepassing van het uitleveringsrecht niet tot het nagestreefde doel kan leiden treedt daarvoor een verplichting tot overname van

de strafvervolging in de plaats. Ter toelichting van dit systeem diene het volgende.

Hoofregel voor de toepasselijkheid van het nationale strafrecht is in genoeg alle rechtstelsels het territorialiteitsbeginsel. Dat houdt in, dat de staat zijn strafrecht toepast op strafbare feiten, die op zijn grondgebied zijn begaan (vgl. voor Nederland artikel 2 Wetboek van Strafrecht). Waar staten zich daarnaast op grond van andere beginselen rechtsmacht toekennen over buiten hun grondgebied gepleegde feiten is die bevoegdheid doorgaans een beperkte naar gelang het soort feiten of de nationaliteit van de dader (vgl. voor Nederland de artikelen 4 en 5 Wetboek van Strafrecht). De territoriale hoofregel kan er evenwel toe leiden dat iemand, die in het ene land een strafbaar feit heeft begaan zich aan vervolging en bestraffing zou kunnen onttrekken door zich naar een ander land te begeven. Dat effect wordt tegengegaan door internationale strafrechtelijke samenwerking tussen staten, waarvan uitlevering een belangrijk instrument is.

Uitlevering is echter niet altijd mogelijk. Er moet aan een zeker aantal voorwaarden worden voldaan. Per traditie is een van die voorwaarden dat het strafbare feit, ter zake waarvan uitlevering wordt gevraagd, niet van politieke aard is. In de Nederlandse Uitleveringswet heet het dat uitlevering niet wordt toegestaan voor strafbare feiten van politieke aard, met inbegrip van daarmee samenhangende feiten (artikel 11, eerste lid). Wanneer er nu in een concreet geval sprake is van strafbare feiten van politieke aard is aan de aangezochte staat ter beoordeling. In de verschillende staten zijn hieromtrent opvattingen ontwikkeld, die niet overal geheel met elkaar overeenstemmen. In Nederland heeft de Hoge Raad zich in een aantal recente arresten hierover kunnen uitspreken. Afgaande op het arrest van 8 mei 1978, NJ 314, mag men aannemen dat de feiten, die in Nederland als misdrijven tegen de veiligheid van de staat worden opgevat (Tweede Boek, titel I van het Wetboek van Strafrecht) in het algemeen als van politieke aard zullen worden beschouwd. Begaat nu iemand in het buitenland een strafbaar feit, dat naar Nederlandse opvatting moet worden beschouwd als een politiek delict, dan zal Nederland deze persoon, wanneer hij hier wordt aangetroffen, om die reden niet kunnen uitleveren. In beginsel zal hij ter zake ook niet in Nederland kunnen worden vervolgd, omdat de Nederlandse strafwet niet op hem toepasselijk is (tenzij hij Nederlander is of het gaat om een der delicten bedoeld in artikel 4 van het Wetboek van Strafrecht).

Een zelfde situatie doet zich voor in andere landen. Zij leidt ertoe dat daders van politieke delicten grote kans hebben zich aan vervolging en berechting te onttrekken wanneer zij er in slagen zich naar een ander land te begeven dan dat waar zij de feiten hebben gepleegd.

2. De hoofdinhoud van het Europees verdrag tot bestrijding van terrorisme

a. Ter ondervanging van het hierboven beschreven risico bepaalt het onderhavige verdrag in artikel 1 dat de verdragsstaten enkele aangegeven zeer ernstige strafbare feiten ter zake van uitlevering in hun onderling verkeer niet als politieke delicten zullen beschouwen (artikel 1). Deze strafbare feiten zijn vliegtuigkaping, als bedoeld in het Verdrag van 's-Gravenhage van 16 december 1970 (Trb. 1971, 50), luchtvaartsabotage als bedoeld in het Verdrag van Montreal van 23 december 1971 (Trb. 1971, 218), aanslagen op diplomaten, als bedoeld in het Verdrag van New York van 14 december 1973², strafbare feiten die wederrechtelijke vrijheidsberoving inhouden (waarbij het verdrag, in verband met de verschillende omschrijvingen in de onderscheidene nationale wetgevingen ontvoering en gijzeling nog eens afzonderlijk noemt) en ten slotte met een aantal met name genoemde zware wapens begane strafbare feiten, die gevaar voor personen opleveren (voorbeeld: bom-aanslagen). Sommige van de in artikel 1 aangeduide feiten zijn onder alle omstandigheden zeer ernstig. Andere, bij voorbeeld wederrechtelijke vrijheidsberoving, vallen alleen onder de werking van het verdrag wanneer zij zich in zeer ernstige vorm hebben voorgedaan.

² De reden waarom Nederland dit verdrag niet heeft gekend is onder andere aangegeven in de Bijlage Handelingen Eerste Kamer, zitting 1977-1978 - 14 100, hoofdstuk V, nr. 72b, blz. 3.

Welbewust spreken de verdragsartikelen niet van terrorisme. Het gaat om bepaalde strafbare feiten, waarvan men, ongeacht of zij een politiek karakter hebben, de daders wil kunnen bestraffen. De omstandigheid dat een gedraging valt onder artikel 1 van het verdrag wil bepaald niet zeggen dat een dergelijke gedraging per se als een daad van terrorisme moet worden beschouwd, of altijd een politiek delict zou moeten opleveren. Daarbij tekenen wij aan dat de vraag of een delict van politieke aard is, zoals reeds naar voren kwam, verschillend beantwoord wordt al naar gelang het toepasselijke rechtsstelsel. Het is echter waarschijnlijk dat wederrechtelijke vrijheidsberoving met het doel een Regering tot een bepaalde gedragslijn te dwingen in veel gevallen als een politiek delict zal worden beschouwd, terwijl dit doorgaans niet het geval zal zijn voor wederrechtelijke vrijheidsberoving met het doel ten eigen bate een losgeld te verkrijgen. De primaire bedoeling van het verdrag is om, voor wat de behandeling van uitleveringsverzoeken tussen verdragsstaten betreft, uitsluitend het materiële karakter van het feit, dus bij voorbeeld wederrechtelijke vrijheidsberoving te laten meetellen, en niet te letten op de bedoeling die bij de daders heeft voorgezeten en evenmin op de kwalificatie van de feiten volgens het recht van de verdragsstaten.

De regel van artikel 1 leidt overigens, voor de daarin aangegeven strafbare feiten en tussen verdragsstaten, niet tot automatische uitlevering. Er kunnen nog andere redenen zijn die aan uitlevering in de weg staan. Een daarvan noemt het verdrag zelf (artikel 5): indien de aangezochte staat ernstige redenen heeft aan te nemen dat het verzoek tot uitlevering is gedaan met de bedoeling een persoon te vervolgen of te straffen op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit of politieke gezindheid, dan wel dat de positie van betrokkene om één van deze redenen ongunstig dreigt te worden beïnvloed. Deze grond voor weigering komt ook voor in artikel 3, tweede lid, van het Europees verdrag betreffende uitlevering, Parijs, 13 september 1957 (Trb. 1965, 9). Vrij vertaald betekent dit dat het verdrag geen afbreuk doet aan de mogelijkheid tot het verlenen van politiek asiel.

Daarnaast kunnen er nog andere redenen zijn waarom de aangezochte staat uitlevering weigert. Nederland zal dit bij voorbeeld doen indien te vreezen is dat de opgeëiste persoon de doodstraf te wachten staat (Uitleveringswet, artikel 8) dan wel indien hij Nederlander is (Uitleveringswet, artikel 4).

Het is trouwens ook mogelijk dat een aangezochte verdragsstaat zich, ondanks het feit dat het gaat om een strafbaar feit als bedoeld in artikel 1, toch beroept op het politiek karakter daarvan. Artikel 13, eerste lid, opent n.l. de mogelijkheid van het maken van een voorbehoud ten aanzien van artikel 1.

b. In verband met de omstandigheid dat het dus kan gebeuren dat, hoewel tussen verdragsstaten uitlevering wordt gevraagd wegens een strafbaar feit, vallend onder de omschrijvingen van artikel 1, de uitlevering toch wordt geweigerd, bevat het verdrag een tweede hoofdregel, die moet waarborgen dat in zodanig geval vervolging plaats zal hebben. Daartoe strekkende bepalingen vindt men in de artikelen 6 en 7. Kort samengevat komt de inhoud van deze artikelen erop neer dat wanneer de verdachte van een strafbaar feit, als bedoeld in artikel 1, zich in een bepaalde verdragsstaat bevindt en die verdragsstaat geen gevolg geeft aan een verzoek tot uitlevering van een andere verdragsstaat, eerstgenoemde verdragsstaat er zorg voor moet dragen de bevoegdheid te bezitten tot kennisneming van het strafbare feit en verplicht is de verdachte over te dragen aan zijn vervolgingsinstanties. Die instanties zullen uiteraard niet kunnen vervolgen als de reden voor een weigering uit te leveren tevens een vervolgingsbeletsel oplevert, bij voorbeeld verjaring van het vervolgingsrecht, ne bis in idem, ontbreken van dubbele strafbaarheid of ongenoegzaamheid der stukken.

Deze voorschriften doen denken aan bepalingen van het Verdrag van 's-Gravenhage en andere, naar het voorbeeld daarvan, opgestelde anti-terrorismeverdragen, maar tonen ook enkele belangrijke verschillen. Het Verdrag van 's-Gravenhage kent n.l. de verplichting tot het vestigen van universele jurisdictie: de bevoegdheid tot kennisneming van in het buitenland door buitenlanders begane strafbare feiten en voorts een algemene verplichting tot

overdracht aan de vervolgingsinstantie, ongeacht of een verzoek tot uitlevering is ontvangen. Naar onze mening biedt het systeem van het thans ter goedkeuring aangeboden verdrag bepaalde voordelen. Het deelt een primaire verantwoordelijkheid toe aan de staat die een originaire competentie bezit, dat is de staat waar het strafbare feit is begaan. Deze kan zich niet aan zijn verantwoordelijkheid onttrekken met het argument dat de staat waaraan de verdachte is ontkomen evengoed de bevoegdheid en de verplichting tot vervolging heeft. Volgens het Europees verdrag ontstaan deze bevoegdheid en verplichting immers eerst door het ontvangen en geen gevolg geven aan een verzoek tot uitlevering.

De artikelen 6 en 7 nopen ertoe in het Wetboek van Strafrecht een jurisdictiegrondslag neer te leggen voor de vervolging van de in artikel 1 van het verdrag bedoelde feiten voor de gevallen dat de Nederlandse strafrechter niet steeds ingevolge de artikelen 2 tot en met 5 van dat wetboek originaire bevoegdheid toekomt. Datzelfde geldt in het algemeen voor het Europees Verdrag betreffende de overdracht van strafvervolging (artikel 2) en voor het overeenkomstige Benelux-verdrag (artikel 17). In dit opzicht kan het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme worden beschouwd als een *lex specialis* in verhouding tot de beide andere verdragen. De procedure van overname van strafvervolging zal, wat Nederland betreft, onder alle drie de verdragen verlopen volgens de regels van het onderhavige wetsontwerp. Daarom wordt voorgesteld de drie verdragen gezamenlijk goed te keuren.

c. Het verdrag heeft nog betrekking op een tweede groep van strafbare feiten, die aangegeven zijn in artikel 2. De omschrijving is van aanmerkelijk vagere aard dan die in artikel 1. Artikel 2 zegt dat het de verdragsstaten vrij staat de daar bedoelde delicten met het oog op de uitlevering tussen verdragsstaten niet te beschouwen als politieke delicten.

Het verschil tussen de artikelen 1 en 2 is aanzienlijk. De regel dat uitlevering niet plaatsvindt wegens politieke delicten pleegt te zijn opgenomen in uitleveringsverdragen. Het voorschrift van artikel 1 derogeert tussen verdragsstaten aan dergelijke bepalingen in bestaande uitleveringsverdragen tussen dezelfde staten. Artikel 1 is *nl.* (afgezien van de mogelijkheid van het maken van een voorbehoud) van dwingende aard, het heeft het karakter van een speciale regel in de verhouding tot uitleveringsverdragen en het is bovendien ten opzichte van bestaande uitleveringsverdragen een nieuwere regel. Latere uitleveringsverdragen zullen tussen verdragsstaten alleen gesloten mogen worden met inachtneming van de regel van artikel 1. Voor artikel 2 geldt dit alles niet. Deze bepaling is niet meer dan een intentieverklaring, een soort van richtlijn aan de verdragsstaten bij het bepalen van hun beleid. Het verschil tussen beide artikelen treedt bijzonder duidelijk aan de dag in een rechtsstelsel als het Nederlandse, waar de vraag of het delict ter zake waarvan uitlevering wordt verzocht van politieke aard is, onderzocht wordt in een gerechtelijke procedure. Is het feit waarvoor uitlevering wordt gevraagd van politieke aard, dan zal de rechter de uitlevering niet toelaatbaar verklaren. Wanneer Nederland echter het Europees terrorismeverdrag heeft aanvaard en als het uitleveringsverzoek afkomstig is van een andere verdragsstaat en betrekking heeft op een delict als bedoeld in artikel 1, dan komt de vraag naar het politieke karakter niet meer aan de orde. De rechter zal dan, in gelijke omstandigheden, het verzoek wel toelaatbaar verklaren. Artikel 2 echter geeft de verdragsstaten niet meer dan een mogelijkheid. Ten gevolge daarvan derogeert artikel 2 niet aan de bestaande regels met betrekking tot de niet-uitlevering ter zake van politieke delicten. In feite ligt het artikel in de lijn van in een aantal landen, zoals Zwitserland, ontwikkelde gezaghebbende doctrine, volgens welke *commune delicten* niet in aanmerking komen om als politieke delicten te worden gekwalificeerd, wanneer de gevolgen daarvan zo ernstig zijn, dat zij niet in redelijke verhouding staan tot het met het plegen van het delict beoogde politieke doel.

De artikelen 6 en 7 van het verdrag verwijzen ook niet naar artikel 2 zodat de weigering van een uitlevering wegens een delict, als in dat artikel bedoeld, niet de verplichting scheidt zelf te (kunnen) vervolgen.

d. Een derde hoofdonderdeel van het verdrag vindt men in artikel 8, dat voorschrijft dat de verdragsstaten elkaar de ruimst mogelijke rechtshulp in strafzaken wegens delicten, als bedoeld in het verdrag, bieden. In dit geval wordt zowel naar artikel 1, als naar artikel 2 verwezen. De rechtshulp mag niet worden geweigerd op grond van het enkele feit dat het gaat om een politiek delict. Door het feit dat artikel 8 mede terugverwijst naar artikel 2 heeft laatstgenoemd artikel ook thans reeds een zekere reële inhoud.

3. *Bekrachtiging en inwerkingtreding*

Volgens artikel 11 treedt het verdrag drie maanden na de datum van de derde ratificatie in werking tussen de staten die het hebben geratificeerd. De eerste staat die het verdrag heeft bekrachtigd was Oostenrijk, vervolgens Zweden, de Duitse Bondsrepubliek, Denemarken en als vijfde Groot-Brittannië³. De bekrachtiging voor de Duitse Bondsrepubliek heeft plaatsgevonden op 3 mei 1978, zodat het verdrag op 4 augustus 1978 in werking is getreden.

4. *Voorbehouden*

Reeds aan de orde kwam de bepaling van artikel 13, eerste lid, volgens welke verdragsstaten een voorbehoud mogen maken ten aanzien van artikel 1. Het verdrag laat ook andere voorbehouden toe, die uiteraard niet in strijd mogen zijn met doel en strekking van het verdrag. Van de vijf staten die tot dusverre hebben geratificeerd hebben twee het in artikel 13, eerste lid, bedoelde voorbehoud gemaakt, nl. Zweden en Denemarken. Volgens die bepaling kunnen, kort samengevat, de staten verklaren zich het recht voor te behouden uitlevering te weigeren voor elk of sommige der in artikel 1 genoemde strafbare feiten, die zij beschouwen als politieke delicten, waarbij zij dan wel geacht worden een aantal overwegingen uitdrukkelijk in hun beschouwingen te betrekken.

Ten aanzien van de vraag of ook van de kant van het Koninkrijk een voorbehoud onder artikel 13 ware te formuleren hebben de ondergetekenden het volgende overwogen. Enerzijds blijkt uit recente jurisprudentie van de Hoge Raad, waarin het begrip politiek delict in het uitleveringsrecht wordt geïnterpreteerd, dat in het uitleveringsverkeer met andere pluralistische democratische landen een beroep op het politieke karakter van commune misdrijven (en de in artikel 1 van het Verdrag opgesomde delicten zijn commune misdrijven) niet snel zal worden gehonoreerd (HR 9 november 1976; NJ 1977, 75; HR 15 november 1977; NJ 1978, 190; HR 8 november 1977; NJ 1978, 38; HR 8 mei 1978; NJ nrs. 314, 315). Voorts leeft in Nederland zeer sterk de opvatting, dat uitoefening van rechtsmacht op basis van zeer verstrekkende jurisdictiebeginselen, waarbij weinig verband bestaat tussen het vervolgende land en de plaats van het delict of de dader, in beginsel onwenselijk is en moet worden vermeden.

Vervolging en berechting kunnen het best plaats vinden hetzij in het land waar het strafbare feit is begaan, en waar het bewijsmateriaal aanwezig is, hetzij, in daarvoor in aanmerking komende gevallen, in het land waarvan de verdachte afkomstig is. Vervolging en berechting in een land waar het feit niet is begaan en waar de verdachte ook niet thuishoort, maar waar hij alleen zijn toevlucht heeft gezocht of toevallig is terechtgekomen, zal soms niet te vermijden zijn, maar is om voor de hand liggende redenen in beginsel een minder gewenste oplossing.

Deze argumenten pleiten ervoor het voorbehoud van artikel 13, eerste lid, voor het Koninkrijk niet te maken. Anderzijds willen wij de ogen niet sluiten voor de mogelijkheid, dat zich in de toekomst in lid-staten van de Raad van Europa ontwikkelingen voordoen die rechtvaardigen, dat de traditionele betekenis en functie van niet-uitlevering voor politieke delicten gestand kan worden gedaan.

De ondergetekenden verwijzen in dit verband naar het dezer dagen ingediende wetsontwerp tot wijziging van de Uitleveringswet en goedkeuring

³ Cyprus en Liechtenstein hebben het verdrag inmiddels ook bekrachtigd.

van een aantal Protocollen bij Europese en Benelux-verdragen inzake uitlevering en wederzijdse rechtshulp in strafzaken. In dat wetsontwerp wordt voorgesteld ten aanzien van het eerste Aanvullende Protocol bij het Europees Verdrag betreffende uitlevering, dat onder meer beoogt een beroep op het politieke karakter van delicten voor uitleveringsdoeleinden uit te sluiten ten aanzien van schendingen van de wetten en gebruiken van de oorlog, de verklaring af te leggen, dat het Koninkrijk zich de bevoegdheid wil blijven voorbehouden schendingen van de wetten en gebruiken van de oorlog, voor zover die zich hebben voorgedaan tijdens een niet internationaal gewapend conflict, als politieke delicten aan te merken.

In de toelichting daarop is uiteengezet dat niet-uitlevering wegens het politieke karakter van delicten in belangrijke mate de functie heeft – zeker wanneer het over commune delicten gaat – te voorkomen dat staten zich hoeven in te laten met gebeurtenissen, die zich tijdens omstandigheden van algemene politieke onlusten binnen een andere staat hebben voorgedaan.

Om dezelfde strekking menen de ondergetekenden dat een voorbehoud van dezelfde strekking, als geformuleerd bij genoemd Protocol, past bij het onderhavige Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme. Hiervan blijkt in artikel 4 van het ontwerp van Rijkswet. De bewoordingen van het voorgestelde voorbehoud zijn om een aantal redenen niet identiek aan die van het voorbehoud bij het meergenoemde Protocol. Dat laatste diende te worden gegoten in termen van «schending van de wetten en gebruiken van de oorlog» omdat het Protocol slechts daarover handelt. In de toelichting daarop is echter gesteld, dat wij het oog hebben op omstandigheden van algemene interne politieke onlusten, een terminologie, die in het thans voorgestelde voorbehoud wordt gebruikt. Voorts zal de Regering bij het voorbehoud een verklaring afleggen van de volgende strekking: «Voor de toepassing van dit voorbehoud kunnen naar het oordeel van de Regering van het Koninkrijk algemene interne onlusten verondersteld worden zich voor te doen in de gebieden ten aanzien waarvan een Verdragspartij een verklaring heeft afgelegd als bedoeld in artikel 15, derde lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, gesloten te Rome op 4 november 1950.» Zo'n verklaring zal bij het voorbehoud ten aanzien van het Protocol niet worden afgelegd, omdat anders dan ten aanzien van het Verdrag van Rome en het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, ook niet-lid-staten van de Raad van Europa partij kunnen worden bij dat Protocol. De verwijzing naar artikel 15 van het Verdrag van Rome geeft de rechter een objectief criterium, aan de hand waarvan hij zijn oordeel kan vormen en ligt ook voor de hand, omdat juist de opgeschorste gelding van in dat Verdrag beschermde rechten op het moment dat de delicten, waarvoor uitlevering wordt gevraagd, werden gepleegd, de aanneemelijkheid van het politieke karakter van die delicten versterkt.

De strafbare feiten, bedoeld in artikel 1 onder a en b van het Verdrag zijn buiten het voorbehoud gehouden, omdat die feiten per definitie grensoverschrijdend zijn en derhalve het kader van de interne onlusten te buiten gaan.

Er zij ten slotte op gewezen, dat elk voorbehoud krachtens artikel 13 maakt wederkerige werking heeft en in de omvang als door sommige andere verdragsstaten geformuleerd in de relaties tussen Nederland en die verdragsstaten gelden. Met name in dergelijke relaties zal het kunnen voorkomen dat tot vervolging in Nederland moet worden overgegaan, hoewel het strafbare feit niet in Nederland heeft plaatsgevonden en de verdachte ook geen Nederlander is. (Hetzelfde zal het geval zijn wanneer Nederland uitlevering weigert om een andere reden dan het politieke karakter van het feit.) Wij zien geen aanleiding enig ander voorbehoud te maken.

5. De positie van de Nederlandse Antillen

De regering van de Nederlandse Antillen wenst medegelding van dit verdrag voor haar land. Het verdrag zal echter vooralsnog alleen voor Nederland worden bekrachtigd. De medegelding ervan voor de Nederlandse Antillen kan worden verwezenlijkt nadat de uitvoeringswetgeving in dat land gereed is.

6. *Gemeenschappelijke toelichting*

Bij het verdrag behoort een door de verdragssluitende partijen opgestelde gemeenschappelijke toelichting, waarin op tal van punten nader wordt ingegaan. Deze gemeenschappelijke toelichting is als bijlage bij deze memorie gevoegd. Wij zouden daarnaar verder willen verwijzen.

De Minister van Justitie,
J. de Ruiter

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C. A. van der Klaauw