

Zitting 1979–1980

16 080 (R 1143)

Aanvullend Protocol bij de Europese Overeenkomst nopens het verstrekken van inlichtingen over buitenlands recht; Straatsburg, 15 maart 1978

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Ter griffies van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 28 februari 1980. De wens dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen, kan door of namens een of beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen te kennen worden gegeven uiterlijk op 29 maart 1980.

Aan de Voorzitters van de Eerste Kamer en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 februari 1980

Ter voldoening aan het bepaalde in het tweede lid van artikel 60 en onder verwijzing naar het derde lid van artikel 61 van de Grondwet, alsook naar het eerste lid van artikel 24 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer u hierbij over te leggen de Engelse en de Franse tekst en de vertaling in het Nederlands van het op 15 maart 1978 te Straatsburg tot stand gekomen Aanvullend Protocol bij de Europese Overeenkomst nopens het verstrekken van inlichtingen over buitenlands recht (Trb. 1979, 165)¹ en het daarbij te maken voorbehoud.

Een toelichtende nota bij deze overeenkomst en betreffende het voorbehoud gelieve u hiernevens aan te treffen.

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneur van de Nederlandse Antillen is verzocht hogerge-noemde stukken op 27 februari 1980 over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen.

De Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen is van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

C. A. van der Klaauw

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

TOELICHTENDE NOTA

Algemeen

Nadat de Europese Overeenkomst nopens het verstrekken van inlichtingen over buitenlands recht van 7 juni 1968 (Trb. 1968, 142) op 17 december 1969 in werking was getreden hebben enkele landen voorgesteld hieraan een uitbreiding te geven en wel in twee opzichten, nl. een uitbreiding van het materiële toepassingsgebied van de overeenkomst zodat daaronder ook inlichtingen op strafrechtelijk gebied komen te vallen en een uitbreiding van de mogelijkheden om inlichtingen over buitenlands burgerlijk recht te vragen. Als gevolg van deze voorstellen is een aanvullend protocol bij genoemde Europese Overeenkomst tot stand gekomen, dat aan de naar voren gebrachte verlangens beoogt tegemoet te komen.

Hoofdstuk I

Het eerste hoofdstuk van het protocol bevat de uitbreiding van het toepassingsgebied van de overeenkomst tot het gebied van het strafrecht. Dit wordt ruim opgevat en omvat naast het straf- en strafprocesrecht, het recht van de strafrechtelijke organisatie, en van de strafrechtstoepassing. Deze uitbreiding berust op het tweede lid van artikel 1 van de overeenkomst, dat voorziet in de mogelijkheid om bij nadere overeenkomst het toepassingsgebied van de overeenkomst, dat zich aanvankelijk alleen uitstrekte over het recht op het gebied van het burgerlijk recht, het handelsrecht, de rechtsvordering in burgerlijke zaken en de burgerrechterlijke organisatie, uit te breiden tot andere gebieden.

Het verschaffen van inlichtingen op strafrechtelijk gebied aan buitenlandse rechterlijke autoriteiten vindt in de praktijk al wel plaats. Het kan worden aangemerkt als een vorm van rechtshulpverlening als bedoeld in artikel 1 van het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (Trb. 1965, 10). Het verschaffen van inlichtingen over de inhoud van het recht wordt echter in het vervolg van dat verdrag, waarin aan verschillende afzonderlijke typen van internationale rechtshulp in strafzaken aandacht wordt besteed, niet verder geregeld. In de praktijk wordt hiervoor dan ook geen vaste procedure gehanteerd: soms worden inlichtingen per Interpol-telefax gevraagd en verschaft, soms ook wordt gebruik gemaakt van diplomatieke kanalen. Ten gevolge van het Aanvullende Protocol bij de Europese Overeenkomst nopens het verschaffen van inlichtingen over buitenlands recht wordt nu voorzien in geïnstitutionaliseerde procedures voor de uitwisseling van gegevens op strafrechtelijk gebied tussen de verdragspartijen.

Aan kennis van het buitenlandse recht zal voor de toepassing van het strafrecht minder vaak behoefte bestaan dan voor de toepassing van het burgerlijke recht, maar ook in het strafrecht kunnen vragen over de toepasselijkheid en interpretatie van buitenlands recht een belangrijke rol spelen. Te denken valt aan artikel 5, eerste lid, onder 2e van het Wetboek van Strafrecht, dat de strafbaarheid van de Nederlander voor buitenlands gepleegde misdrijven afhankelijk stelt van de strafbaarheid van het feit ter plaatse en aan artikel 68, tweede lid, van datzelfde wetboek waarin het verbod van een tweede vervolging voor hetzelfde feit is neergelegd, als ter zake reeds bij geweijde van een buitenlandse rechter onherroepelijk is beslist en, in geval van veroordeling, een opgelegde straf geheel is uitgevoerd, gegratieerd of verjaard. Hoe belangrijk vragen over interpretatie van buitenlands recht bij de toepassing van dit artikel kunnen zijn moge blijken uit de beschikking van de HR van 4 februari 1969 (NJ 1970, 325). De door de overeenkomst voorziene wijze van informatieverstrekking staat er overigens niet aan in de weg dat, wanneer andere verdragen in bijzondere procedures ook de mogelijkheid openen nadere informatie in te winnen, de daarvoor in die verdragen aangegeven weg wordt gevolgd. Dat is bijvoorbeeld het geval in uitleveringsprocedures (Europees Verdrag betreffende uitlevering, Trb. 1965, 9, artikel 13)

en procedures bij overname van strafvervolging of van de tenuitvoerlegging van straffen (resp. Europees Verdrag betreffende de overdracht van strafvervolging, Trb. 1973, 84, artikel 14 en Europees Verdrag betreffende de internationale geldigheid van strafrechtelijke vonnissen, Trb. 1971, 137, artikel 17). Ook kan men gebruik blijven maken van het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, ook al zal in de praktijk de daaronder te volgen procedure dezelfde zijn als de procedure onder de overeenkomst met aanvullend protocol. Ook wat de regeling van de vergoeding van gemaakte kosten betreft lopen beide verdragen parallel (vgl. artikel 20 Europees rechtshulpverdrag en artikel 15 Europese inlichtingenovereenkomst). Slechts op het punt van de taal waarin een verzoek moet zijn gesteld om te worden beantwoord lopen de verdragen uiteen. Artikel 16 van het rechtshulpverdrag gaat er van uit, dat geen vertaling van de verzoeken wordt vereist, terwijl artikel 14 van de inlichtingenovereenkomst nu juist wel een vertaling in de taal van de aangezochte staat verlangt. Beide bepalingen bevatten echter clausules die van deze uitgangspunten afwijkingen mogelijk maken. De inlichtingenovereenkomst laat de vorm waarin dat gebeurt zelfs geheel vrij. Te verwachten is dat op dit punt dezelfde gebruiken zullen ontstaan als onder het Europees rechtshulpverdrag gestalte hebben gekregen.

Het protocol brengt geen verandering in het uitgangspunt, dat alleen inlichtingen kunnen worden gevraagd naar aanleiding van een concrete zaak. Het voorschrift van artikel 3, lid 1, tweede volzin, van de overeenkomst, dat een verzoek om inlichtingen slechts kan worden gedaan naar aanleiding van een reeds aanhangige procedure, is voor verzoeken om inlichtingen op strafrechtelijk gebied in die zin verruimd, dat ook wanneer het instellen van een gerechtelijke procedure wordt overwogen zo'n verzoek reeds kan worden gedaan. Die verruiming is begrijpelijk, omdat de uitslag van zo'n verzoek beslissend kan zijn voor de vraag of het openbaar ministerie op grond van artikel 5, lid 1, onder 2e van het Wetboek van Strafrecht, wel zal beslissen tot het instellen van een strafvervolging.

Ter uitvoering in de Nederlandse wetgeving van de Europese Overeenkomst nopens het verstrekken van inlichtingen over buitenlands recht is bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 1976, 371) de Minister van Justitie opgedragen de onder zijn Ministerie ressorterende dienst aan te wijzen, die met de taak van oñtvangend en verzendend orgaan als bedoeld in artikel 2 van die overeenkomst wordt belast. Bij beschikking van 3 januari 1977, Stafafdeling Wetgeving Privaatrecht, nr. 655/676, is daartoe de Hoofdafdeling Privaatrecht van het Ministerie van Justitie aangewezen (Stcrt. 1977, 16).

Na goedkeuring van het op 15 maart 1978 te Straatsburg tot stand gekomen aanvullend protocol bij hoger genoemde overeenkomst, zullen verzoeken om inlichtingen op het gebied van het strafrecht, zoals omschreven in artikel 1 van het protocol, niet door de Hoofdafdeling Privaatrecht van het Ministerie van Justitie in behandeling worden genomen maar door de Hoofdafdeling Staats- en Strafrecht.

Nu in artikel 2 van de wet het openbaar ministerie reeds wordt genoemd als autoriteit waarvan een verzoek om inlichtingen kan uitgaan is het niet nodig ter uitvoering van hoofdstuk I van het aanvullend protocol in dit opzicht de wet aan te vullen.

Ofschoon het eerste hoofdstuk van het protocol geen wijziging brengt in het voorschrift van artikel 3, eerste lid, van de overeenkomst, dat verzoeken om inlichtingen steeds moeten uitgaan van rechterlijke autoriteiten (waaronder begrepen de leden van het openbaar ministerie), staat die bepaling er niet aan in de weg, dat door dergelijke autoriteiten in strafrechtelijke aangelegenheden in te winnen inlichtingen voortvloeien uit vragen die bij een verdachte of zijn raadsman zijn gerezen. Het ligt in de aard van ons strafprocesrecht dat redelijke verlangens, van die zijde opgebracht, worden gehonoreerd.

Hoofdstuk II

Hoofdstuk II van het aanvullend protocol breidt de werkingssfeer van de overeenkomst nopens het verstrekken van inlichtingen omtrent buitenlands recht in twee richtingen uit. Naast rechterlijke autoriteiten krijgen ook bureaus voor rechtshulp en toegevoegde raadslieden het recht inlichtingen over buitenlands recht van de desbetreffende vreemde mogendheid te verlangen. Voor die landen die tot beide hoofdstukken van het aanvullend protocol toetreden, geldt deze uitbreiding niet alleen voor burgerlijk recht, handels- en bestuursrecht, maar ook voor inlichtingen over strafrecht. De tweede uitbreiding van de werking van de overeenkomst is, dat niet alleen inlichtingen mogen worden gevraagd wanneer een geding aanhangig is, maar ook in het vooruitzicht van een geding. Het samengaan van deze beide uitbreidingen leidt tot bezwaren.

In de eerste plaats omdat de staat verplicht wordt kosteloos inlichtingen te verstrekken aan slechts één van de partijen in een geschil. Die mogelijkheid is er ook niet voor Nederlanders die in Nederland kosteloos procederen. De inlichtingen zouden berusten op een eenzijdige weergave van de feiten, waarop noch de wederpartij noch de rechter krachtens het protocol invloed uitoefent. Daarbij komt dat de wederpartij, indien hij betalend procedeert, zelfs niet tegen betaling recht heeft op de inlichtingen op grond van het protocol die hij aan de hand van zijn weergave van de feiten zou willen inwinnen. Hij wordt zo in een nadeliger positie gebracht.

Een ander, daarmee samenhangend, bezwaar is dat deze regeling de deur openzet voor een overvloed van aanvragen, waaronder vele van twijfelachtig nut. Het zou het zoeken in de hand werken naar een land waar in een gegeven geval het voordeligst kan worden geprocedeerd. Of er werkelijk vooruitzicht is op een geding en op toepasselijkheid van Nederlands recht zou moeilijk te controleren zijn. Mocht inderdaad een geding volgen dan zal de rechter waarschijnlijk nogmaals inlichtingen moeten vragen.

In de praktijk wordt aan dergelijke verzoeken om inlichtingen soms voldaan, bij voorbeeld door toezending van wetsteksten of anderszins. Het zou echter te ver gaan een verplichting dienaangaande te aanvaarden. Op grond van een en ander zou de regering bij bekrachtiging van het aanvullend protocol een voorbehoud willen maken ten aanzien van dit hoofdstuk (II), zoals door artikel 5 wordt toegestaan.

De Overeenkomst van 1968 is destijds bij Rijkswet (van 30 juni, Stb. 370) goedgekeurd maar alleen voor Nederland bekrachtigd. Wanneer de in de Nederlandse Antillen noodzakelijke uitvoeringswetgeving gereed komt, zal de gelding van de overeenkomst tot dit land kunnen worden uitgebreid. In deze situatie ligt het voor de hand dat ook het aanvullend protocol, alsmede het daarbij te maken voorbehoud voor het gehele Koninkrijk wordt goedgekeurd. Indien op het tijdstip van bekrachtiging de overeenkomst nog niet tot de Nederlandse Antillen is uitgebreid, zal het protocol voorshands alleen voor Nederland bekrachtigd kunnen worden. Op een later tijdstip kan dan de gelding van de overeenkomst en het protocol tot de Nederlandse Antillen worden uitgebreid.

De Minister van Justitie,
J. de Ruiter

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