

Zitting 1980–1981

15 965

Wijziging van de uitleveringswet en goedkeuring van het Protocol tot aanvulling en wijziging van het Benelux-Verdrag inzake uitlevering en rechtshulp in strafzaken (Trb. 1974, 161), van het eerste en tweede Aanvullende Protocol bij het Europees Verdrag, betreffende uitlevering en van het Aanvullende Protocol bij het Europees Verdrag aangaande wederzijdse rechtshulp in strafzaken (Trb. 1979, 119, 120 en 121)

Nr. 4

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 19 november 1980

De vaste Commissie van Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit ontwerp van wet, brengt het navolgende verslag uit.

Algemeen

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met waardering van het onderhavige wetsontwerp kennis genomen. In beginsel konden zij er mee instemmen dat de mogelijkheden tot internationale samenwerking bij de vervolging en berechting van strafbare feiten zo optimaal mogelijk worden benut. Daarbij dienden naar hun oordeel de rechten van een verdachte, met inbegrip van de mogelijkheid tot rechtsbijstand, niet uit het oog verloren te worden. Zij vroegen de Regering met name op dit laatst genoemde aspect, in het kader van de hier aan de orde zijnde verdragen, nog eens nader te willen ingaan.

De leden van de V.V.D.-fractie konden zich in het algemeen verenigen met de voorgestelde wetswijziging en de inhoud der protocollen.

De leden van de fractie van D'66 wezen erop, dat het onderhavige wetsontwerp betrekking heeft op vier verschillende protocollen bij meerdere Internationale Verdragen inzake uitlevering en/of rechtshulp. Met de goedkeuring van het tweede aanvullende Protocol bij het Europese Verdrag betreffende uitlevering (Trb. 1979, nr. 120), dat een uitbreiding geeft van de mogelijkheid tot accessoire uitlevering voor feiten die uitsluitend met een geldboete bedreigd zijn en tot uitlevering voor fiscale delicten, konden zij zonder meer instemmen. Ook tegen het aanvullende Protocol bij het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (Trb. 1979, nr. 12) hadden deze leden geen bezwaar. Met name in het kader van de rechtsbescherming stonden deze leden positief tegenover het voorbehoud dat de Nederlandse Regering bij dit Protocol wil maken namelijk dat in Nederland kan worden geweigerd uitvoering te geven aan rogatoire commissies strekkende tot huiszoeking of inbeslagneming welke betrekking hebben op fiscale delicten.

Wel hadden de aan het woord zijnde leden enige opmerkingen ten aanzien van de overige twee Protocollen. Hierop zullen zij verder in het verslag ingaan.

¹ Samenstelling: Abma (SGP), Roethof (PvdA), ondervoorzitter, Haas-Berger (PvdA), Kappeyne van de Coppello (VVD), voorzitter, Stoffelen (PvdA), Van Dam (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Patijn (PvdA), Stemerding (PvdA), Van den Broek (CDA), Evenhuis-van Esen (CDA), Lauxtermann (VVD), Wessel-Tuinstra (D'66), Dijkman (CDA), Faber (CDA), Beckers-de Bruijn (PPR), Nijpels (VVD), Korte-van Hemel (CDA), Tripels (VVD) en Van der Burg (CDA).

Protocol tot aanvulling en wijziging van het Benelux-verdrag

De leden van de P.v.d.A.-fractie begrepen, dat het de bedoeling is een zekere uitbreiding te geven aan de mogelijkheid om over en weer gedetineerden tijdelijk ter beschikking te stellen aan de verzoekende bij het verdrag aangesloten partij. Het gaat daarbij om personen, die reeds van hun vrijheid zijn beroofd en niet om anderen, wat ook wel voor de hand lijkt te liggen. Toch hebben de discussies van de afgelopen jaren over het «lichten» van gedetineerden binnen eigen land bepaald onprettige aspecten daarvan aan het licht gebracht. Men kan zich voorstellen, dat zulks ten aanzien van personen, die tijdelijk naar een land met een ander justitieel en penitentiair systeem worden overgebracht extra klemt.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen zich dan ook af of wel voldoende terughoudendheid in acht is genomen. Nu kan een ieder, op welke titel ook van zijn vrijheid beroofd, voor de meest uiteenlopende strafrechtelijke doeleinden in elke strafzaak, zelfs de meest onbenullige, voor een niet nader bepaalde tijd van het ene land naar het andere worden gebracht. Wel is het ene land een ruime mate van discretie gelaten om niet in te gaan op verzoeken van een ander land, maar zulks had beter juridisch genormeerd kunnen worden. Men zou ook hebben kunnen denken aan beperkingen, bij voorbeeld dat slechts wordt uitgeleend met betrekking tot feiten waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan of die zijn bedreigd met een sanctie van een bepaalde zwaarte. Wat Nederland betreft hadden dergelijke criteria heel wel in artikel 51 van de Uitleveringswet kunnen worden opgenomen. Willen de bewindslieden nog eens in dit aspect van de zaak nader treden, zo vroegen deze leden.

De tijdelijke terbeschikkingstelling kan heel wel tot gevolg hebben, dat de oorspronkelijke detentie wordt verlengd. Het protocol schrijft weliswaar voor, dat de «uitleenperiode» in mindering wordt gebracht op de duur van de vrijheidsbeneming, maar hoe reëel werkt dit eigenlijk uit voor de betrokkene? Hij zou er iets aan hebben indien hij voor een vastgestelde periode wordt vastgehouden zoals iemand die tot een vrijheidsstraf is veroordeeld. Waar daarentegen de duur van de detentie niet vaststaat, heeft het aftrekprincipe nauwelijks of geen betekenis. Een voorbeeld vormen preventief gedetineerden en vreemdelingen in een uitzettingsdetentie. Hier is het nogal verstandig om te veronderstellen dat het uitlenen de duur van de detentie verlengt al was het maar omdat in die periode de activiteiten in verband waarmee de detentie noodzakelijk was, komen stil te liggen. Aan de aftrekregel heeft men dan hoegenaamd niets. Wat de preventief gedetineerden betreft, is het natuurlijk waar, dat de gehele periode van de voorlopige hechtenis moet worden afgetrokken maar het is een algemeen bekend gegeven dat de latere vrijheidsstraf nu juist in hoge mate wordt bepaald door de voorlopige hechtenis. In de grond van de zaak heeft men bij het protocol in zulke gevallen toch eigenlijk te doen met een nieuwe vrijheidsbeneming (een vrijheidsbeneming sui generis) en niet met een nuttig gebruik van een al toegepaste vrijheidsberoving. Het had aanbeveling verdiend, aldus de leden van de P.v.d.A.-fractie, zulks dan ook te erkennen en daaruit de consequentie te trekken in plaats van er ten onrechte van uit te gaan dat het uitlenen voor de gedetineerde zelf een volledig onproblematische zaak is. Wordt de duur van de detentie door het uitlenen verlengd, dan loopt ook het verschil in behandeling met de zich nog in vrijheid bevindende personen extra in het oog.

Zou erkenning van het feit, dat het uitlenen een vrijheidsberoving sui generis is, niet tot meer bezinning hebben gedwongen op de vraag in hoeverre het verschil in behandeling met zich in vrijheid bevindende personen eigenlijk gerechtvaardigd is? Werd hier niet wat te sterk gedacht in termen van overheidsefficiëntie? Is het volstrekt irrealistisch te veronderstellen, dat de voorgestelde regeling détournement de pouvoir in de hand zou kunnen werken? De neiging zou immers kunnen ontstaan om personen te detineren of gedetineerd te houden, niet omdat daaraan op zich zelf zoveel behoefte bestaat, maar omdat dit het uitlenen aan een ander land mogelijk maakt. Ter be-

scherming van het betrokken individu lijkt het in elk geval wel noodzakelijk om een termijn van het uitlenen te stellen, een en ander om een verlenging van de duur van de detentie zoveel mogelijk tegen te gaan. In de regel zullen enkele dagen of hooguit een week voldoende zijn. Zijn de bewindslieden bereid in artikel 51 van de Uitleveringswet een dergelijke bepaling op te nemen, desnoods met de mogelijkheid tot verlenging?

Wat het uitlenen aan Nederland betreft, misten de leden van de fractie van de P.v.d.A. een voorschrift met betrekking tot de toevoeging van een raadsman aan uitgeleende verdachten. Er ontstaat zo een gat in het systeem van ons strafprocesrecht. De beslissing over een schorsing of opschorting van de vrijheidsberoving wordt klaarblijkelijk genomen door de officier van justitie? Is dit wel zo gelukkig in gevallen waarbij het gaat om wat langere perioden dan een paar dagen? Zou dan de rechter niet de meer aangewezen persoon zijn om de beslissing te nemen?

Met betrekking tot de uitlening door Nederland trekt het de aandacht, dat niets is bepaald omtrent een kennisgeving van deze beslissing aan de betrokkene, zijn raadsman of verwanten, tenzij artikel 60 van de Uitleveringswet geacht zou mogen worden van toepassing te zijn. Is een beslissing genomen krachtens artikel 50 van de Uitleveringswet vatbaar voor een AROB-beroep, zo vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie ten slotte.

In de toelichting op het Protocol tot aanvulling en wijziging van het Benelux-verdrag wordt naar de mening van de leden van de C.D.A.-fractie onvoldoende duidelijk gemaakt welke de termijn is, waarin gedetineerden, die tijdelijk aan een bij het verdrag betrokken partij ter beschikking zijn gesteld, kunnen worden vastgehouden. Wat betekent in concreto de zinsnede op blz. 6 van de memorie van toelichting, «dan zal het verblijf zich in elk geval niet tot over de terechtzitting kunnen uitstrekken»? Heeft zulks alleen betrekking op het proces in eerste aanleg? Ook deze leden stelden hierbij tevens de vraag of niet een maximum-termijn is vast te stellen.

Ten slotte zouden de leden van de C.D.A.-fractie gaarne vernemen of het Benelux-Uitleveringsverdrag nog spoort met het Europees Uitleveringsverdrag. Is het waar dat laatstgenoemd verdrag een verdergaande bescherming biedt, met name voor zover het betreft verstekvonnissen en het gezag van gewijsde?

De leden van de V.V.D.-fractie vestigden de aandacht op pagina 6 van de memorie van toelichting, derde alinea, waarin het volgende is gesteld: «Is dat laatste het geval (als verdachte optreden), dan zal het verblijf zich in elk geval niet tot over de terechtzitting kunnen uitstrekken». Deze leden stelden met betrekking tot die zinsnede de vraag of wanneer er sprake is van meerdere instanties, bij voorbeeld hoger beroep of cassatie, dit dan betekent dat de verdachte totdat de terechtzitting in hoogste instantie heeft plaatsgevonden in het vervolgende land zou moeten blijven c.q. wanneer de berechting in een andere staat plaatsvindt, totdat in hoogste instantie de berechting heeft plaatsgevonden in dat land moet verblijven?

De leden van de fractie van D'66 wezen erop, dat op blz. 6 van de memorie van toelichting de Regering onder andere stelt «De grond voor vrijheidsberoving in Nederland van de tijdelijk ter beschikking gestelde is een afgeleide; haar bestaan is afhankelijk van het bestaan van een rechtmatige buitenlandse detentietitel. De rechtmatigheid van de inverzekeringstelling in Nederland kan dan ook niet hier te lande in rechte worden getoetst.» Kan de Regering meedelen, zo wilden deze leden weten, of hier ook geen beroep zou kunnen worden gedaan op artikel 1401 BW, wanneer men van mening zou zijn ten onrechte in verzekering te zijn gesteld? Dit zou namelijk betekenen dat men helemaal moet vertrouwen op de rechtsgang in andere staten.

Eerste Aanvullend Protocol bij het Europese Uitleveringsverdrag betreffende uitlevering

Het gestelde met betrekking tot uitlevering ter zake van oorlogsmisdrijven stelde de leden van de fractie van de P.v.d.A. niet voor problemen, zo merken zij op. Onduidelijker ligt de zaak ten aanzien van de derde door de Regering genoemde categorie van misdrijven voor zover het betreft delicten begaan in een niet-internationaal conflict. Vermoedelijk maakt het intussen nauwelijks iets uit of artikel 1 van het protocol door Nederland wordt aanvaard of niet. De criteria, die inmiddels in de rechtspraak zijn ontwikkeld met betrekking tot het politieke delict zullen er vrijwel zeker toe leiden, zo veronderstelden de leden van de P.v.d.A.-fractie, dat wordt uitgeleverd ter zake van delicten als bedoeld in de derde categorie van artikel 1. Wel is de vraag, wat de juridische betekenis is van de tweede zin van het voorgestelde voorbehoud. Dient de zin enkel ter toelichting of zijn er bepaalde rechtsgevolgen aan verbonden en zo ja, welke?

De voorgestelde regeling met betrekking tot het non bis in idem beginsel verdient naar de mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie te worden toegejuicht. De Nederlandse wet en het daarmee corresponderende voorbehoud bij het Europese uitleveringsverdrag bevatten overigens een ruimere erkenning van de regel dan het protocol. Het protocol staat daaraan anderzijds niet in de weg. Het Nederlandse voorbehoud verdient te worden gehandhaafd. Ligt zulks ook in de bedoeling van de Regering, zo vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie? Het blijkt eigenlijk niet met zoveel woorden, aldus deze leden.

De leden van de C.D.A.-fractie stemden in met het te maken voorbehoud met betrekking tot Titel I van het eerste Aanvullende Protocol bij het Europees Verdrag, inhoudende dat de Nederlandse rechter de vrijheid behoudt feiten, gedurende een intern gewapend conflict begaan, als politieke delicten aan te merken en deswege een verzochte uitlevering ontoelaatbaar te verklaren (memorie van toelichting blz. 7 onderaan en blz. 8 bovenaan). Overigens was het de leden van de C.D.A.-fractie opgevallen dat de formulering van het voorbehoud in Artikel II, sub B1 spreekt van «een niet-internationaal gewapend conflict». Deze leden vroegen zich af of hier bewust voor een andere terminologie is gekozen.

De leden van de fractie van D'66 merkten op dat dit Protocol aan geeft op welke drie categorieën strafbare feiten het predikaat «politiek delict» van artikel 3 Europees Uitleveringsverdrag niet van toepassing is, zodat in deze gevallen wel tot uitlevering moet worden overgegaan. De drie gedepolitiseerde delicten zijn: misdrijven tegen de menselijkheid (genocide); ernstige inbreuken op de vier conventies van Genève ter bescherming van oorlogsslachtoffers en schending van andere regels van het internationale oorlogsrecht.

Op blz. 7 en 8 van de memorie van toelichting stelt de Regering ten aanzien van deze laatste categorie het volgende voorbehoud voor: «... de Nederlandse Regering wenst zich de bevoegdheid voor te behouden uitlevering te weigeren op grond van artikel 3 van het Europees Verdrag betreffende uitlevering ter zake van schendingen van de wetten en gebruiken van de oorlog, voor zover die zich hebben voorgedaan tijdens een niet-internationaal gewapend conflict.» Redenering hierbij is dat de grens tussen algemene interne onlusten en een niet-internationaal gewapend conflict niet scherp is te trekken en Nederland zich dientengevolge de vrijheid wil behouden zo'n daad als politiek delict te beschouwen en de uitlevering ontoelaatbaar te achten. Nederland sluit zich hier dus aan bij de oude opvatting van het begrip «politiek delict». Naar de mening van de leden van de fractie van D'66 rijst nu de vraag: wat is de verhouding van dit Protocol en dit voorbehoud tot het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme (Trb. 1977, 63) en het

voorbehoud dat de Rgering dienaangaande heeft voorgesteld? Nederland wil hierbij namelijk het volgende voorbehoud maken «Nederland behoudt zich het recht voor uitlevering te weigeren voor elk strafbaar feit dat wordt beschouwd als politiek delict en dat is begaan in het kader van algemene interne onlusten». Dit criterium is echter enger dan bij het huidige voorstel. Er zal namelijk pas sprake kunnen zijn van algemene interne onlusten als een verklaring als bedoeld in artikel 15 Europese Conventie voor de Rechten van de Mens is afgelegd bij de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa. Deze verklaring kan worden afgelegd in tijd van oorlog of enig andere noodtoestand. Er zijn dus volgens de hier aan het woord zijnde leden wel wat meer voorwaarden die moeten worden vervuld wil Nederland onder het Terrorisme-Verdrag uitlevering weigeren dan op grond van het voorbehoud dat bij dit Protocol wordt voorgesteld. De leden van de fractie van D'66 vroegen zich daarom af welk voorbehoud voorrang zal hebben.

Tweede Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag betreffende uitlevering

Materieel brengt het protocol geen wijzigingen voor Nederland, aldus de leden van de P.v.d.A.-fractie. Zij vroegen zich af of het niet verstandig is zich het weigeren van de uitlevering voor te behouden indien de boete is opgelegd door een bestuurlijke autoriteit en van diens beslissing geen beroep op de rechter openstaat. Een dergelijke restrictie is internationaal gebruikelijk.

Op het punt van de uitlevering ter zake van fiscale delicten ligt het protocol voor de hand. De Uitleveringswet maakt in artikel 11 geen principiële bezwaren tegen uitlevering ter zake van fiscale delicten. De regeling met betrekking tot verstekvonnissen is toe te juichen. Het valt overigens op, dat de Nederlandse wet en het daaraan corresponderende Nederlandse voorbehoud bij het Europees Uitleveringsverdrag iets minder ver gaan dan het protocol. Het protocol spreekt in het algemeen van minimum rights of the defence terwijl wet en voorbehoud alleen betrekking hebben op het recht op aanwezigheid van de verdachte bij het proces. De tekst van het toelichtend rapport benadrukt deze verschillen nog eens. Het is wellicht een goede zaak dat wet en voorbehoud worden aangepast aan het protocol.

Ook ter zake van amnestie stelt het protocol een verbetering voor. De Nederlandse Uitleveringswet kent geen specifieke bepaling met betrekking tot de betekenis van de amnestie. Waar het veroordeelden betreft, zou intussen mogelijk artikel 9 lid 1 onder 2 sub 1 van de wet toepassing kunnen vinden.

Ook hier lijkt het aantrekkelijk dat de wet een expliciete en aan het protocol conforme regeling bevat, aldus de leden van de P.v.d.A.-fractie.

De leden van de C.D.A.-fractie stelden de vraag, of artikel 3, gezien ook de daarbij gegeven toelichting, exact samenvalt met «in voldoende mate in de gelegenheid is geweest of alsnog zal worden gesteld om zijn verdediging te voeren» (artikel 5, derde lid, Uitleveringswet).

Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken

Leden van de V.V.D.-fractie plaatsten een kanttekening bij het gestelde op pagina 10 van de memorie van toelichting, waarin sprake is van artikel 3 van het aanvullende protocol bij het Europees Verdrag. De memorie van toelichting stelt dat artikel 52h van het Wetboek van Strafvordering zo ruim geformuleerd is dat ook verzoeken om rechtshulp die betrekking hebben op handelingen die in de fase van de executie van straf moeten plaatsvinden, daarvoor reeds worden gedekt. De leden van de V.V.D.-fractie betwijfelden zulks.

De tekst van artikel 52h, lid 2, dwingt niet tot de conclusie als uit de memorie van toelichting dienaangaande is af te leiden, immers in lid 2 is sprake van het verrichten van handelingen van onderzoek of het verlenen van me-

dewerking daaraan, het toezenden van documenten, dossiers of stukken van overtuiging of het geven van inlichtingen – welke handelingen kennelijk alleen maar passen in een strafrechtelijk onderzoek. Hetzelfde geldt met betrekking tot het geven van inlichtingen. Ook de daarop volgende artikelen waarin over de behandeling van het verzoek wordt gesproken tonen veeleer het tegendeel aan, namelijk dat de executie van een straf niet door titel X Strafvordering gedekt wordt, aldus de leden van de V.V.D.-fractie.

Artikelen

Artikel I

Artikel 50a

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich in dit verband af, welke betekenis moet worden gehecht aan de woorden «voor zoveel nodig», in het nieuwe artikel 50a (lid 1, laatste zin) van de Uitleveringswet. In hoeverre, vroegen deze leden voorts, kan in de praktijk worden gerealiseerd dat de duur van de terbeschikkingstelling in mindering komt op de totale duur van de vrijheidsberoving.

De leden van de V.V.D.-fractie merkten met betrekking tot het tweede lid van dit artikel op dat daarin wordt bepaald dat de inverzekeringstelling opgeheven wordt zodra het bevoegde lid van het openbaar ministerie bericht ontvangt dat de gronden voor vrijheidsberoving in het buitenland niet langer bestaan. De vraag is gewettigd of er niet te veel tijd verloren zou kunnen gaan tussen deze berichtgeving en de feitelijke invrijheidstelling, aangezien te verwachten is dat deze berichtgeving zal lopen – zoals het verdrag dit wenst – tussen de Ministeries van Justitie en het derhalve wel enige tijd kan duren vooraleer dit bericht de bevoegde officier van justitie bereikt. Zou het derhalve, aldus deze leden, geen aanbeveling verdienen artikel 50a, lid 2, als volgt te formuleren dat de inverzekeringstelling onmiddellijk wordt opgeheven, zodra het Ministerie van Justitie bericht heeft ontvangen dat de gronden voor vrijheidsberoving in het buitenland niet langer bestaan. Het is dan de taak en de plicht van het ministerie om ten spoedigste de betrokken officier van justitie hiervan in kennis te stellen, opdat hij de geëigende maatregelen kan nemen dat de betrokkene ten spoedigste in vrijheid wordt gesteld.

Artikel II, onder B

De leden van de V.V.D.-fractie merkten op dat in het wetsontwerp wordt geformuleerd: «Bij Titel I: de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden aanvaardt niet Titel I». Waar er echter sprake is van «Hoofdstuk I» ware derhalve telkens in plaats van «Titel I» te lezen: «Hoofdstuk I».

De voorzitter van de commissie,
Kappeyne van de Coppello

De griffier van de commissie,
Kerkhofs