

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. 5****MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 21 januari 1981

Het stemt de ondergetekenden tot voldoening, dat de vaste Commissie van Justitie, blijkens haar voorlopig verslag, zoals dat werd vastgesteld op 19 november 1980, in grote lijnen kan instemmen met de bij dit wetsontwerp ter goedkeuring voorgedragen protocollen, de strekking van de daarbij te maken voorbeholden en de voorgestelde benodigde uitvoeringswetgeving. In het algemeen gedeelte van het voorlopig verslag vroegen de leden van de C.D.A.-fractie om een nadere uiteenzetting van de rechten van de verdachte, met inbegrip van de mogelijkheden tot rechtsbijstand, bij de verschillende vormen van internationale samenwerking op strafrechtelijk gebied, die door de hier aan de orde zijnde protocollen worden bestreken. Twee van de vier goed te keuren protocollen hebben betrekking op het uitleveringsrecht. Zij brengen geen substantiële wijzigingen in de procedure volgens welke de toelaatbaarheid van uitleveringsverzoeken wordt onderzocht, een procedure, die het Europees Verdrag betreffende uitlevering overigens, blijkens zijn artikel 22, geheel aan de nationale wetgeving van de individuele verdragspartijen overlaat. De Nederlandse uitleveringswet kent een groot aantal procedurele bepalingen, gericht op de bescherming van de rechten en belangen van personen wier uitlevering is of zal worden gevraagd. Voor wat betreft de mogelijkheden van rechtsbijstand zij in het bijzonder verwezen naar de artikelen 54, 55, 14, vierde lid, 24, derde lid, 25, derde lid en 26, tweede lid.

De beide andere goed te keuren protocollen handelen over de z.g. kleine rechtshulp. De procedurebepalingen in het Wetboek van Strafvordering betreffende internationale rechtshulp bevatten vooral speciale garanties voor de rechten van de justitiabele in de gevallen dat ter uitvoering van buitenlandse rechtshulpverzoeken dwangmiddelen dienen te worden gehanteerd (vgl. de artikelen 552n en o Sv.). Mogelijkheden tot rechtsbijstand zijn in dergelijke gevallen uitdrukkelijk voorzien in artikel 552o, eerste lid, aanhef onder d Sv. Tot de rechtsgevolgen van het in dit artikel bepaalde met betrekking tot bijstandsverlening door een raadsman behoort de toepasselijkheid van artikelen als 30 en 31 j<sup>o</sup>, 51, 186 en 193 Sv.

Het aanvullende Protocol bij het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken doet aan deze procedurele waarborgen niet af. Aan de positie van de justitiabele bij de bijzondere vormen van kleine rechtshulp, die in hoofdstuk IV van de Uitleveringswet zijn ondergebracht, zal hieronder, waar zal worden ingegaan op de opmerkingen van de andere fracties naar aanleiding van het Protocol tot aanvulling en wijziging van het Benelux-verdrag inzake uitlevering en rechtshulp in strafzaken, nadere beschouwing worden gewijd.

### **Protocol tot aanvulling en wijziging van het Benelux-verdrag**

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen zich af of de opstellers van het Protocol wel voldoende terughoudendheid in acht hadden genomen bij de bepalingen die het mogelijk maken dat iemand die van zijn vrijheid is beroofd door de ene verdragspartij tijdelijk ter beschikking wordt gesteld van de andere ten einde aanwezig te zijn bij de uitvoering van een rechtshulpverzoek. Deze leden meenden, dat waar het gaat om terbeschikkingstelling door de Nederlandse justitie aan buitenlandse autoriteiten, artikel 51 van de Uitleveringswet die mogelijkheden aan nadere beperkingen zou dienen te onderwerpen, bij voorbeeld gelegen in de zwaarte van de feiten in verband met waarmee de terbeschikkingstelling kan worden toegestaan.

De ondergetekenden wijzen er op, dat de figuur van tijdelijke terbeschikkingstelling van in Nederland gedetineerde personen aan buitenlandse autoriteiten niet door dit Benelux-protocol in het Nederlandse recht wordt geïntroduceerd. Zowel het bestaande artikel 33 van het Benelux-verdrag als artikel 11 van het Europees Verdrag aangaande wederzijdse rechtshulp in strafzaken kennen reeds deze vorm van rechtshulp, die in de Nederlandse wet in artikel 51 van de Uitleveringswet nader is uitgewerkt. Bij de vaststelling van dat artikel zijn destijds geen beperkende voorwaarden als thans door de fractie van de P.v.d.A. geopperd opgenomen, en ook in de – overigens uiterst schaarse – gevallen dat deze figuur zich in de praktijk voordoet is de behoefte daaraan niet gebleken. Dat is ook wel te verklaren. In de praktijk zullen met een dergelijke terbeschikkingstelling, zoals deze fractie zelf reeds veronderstelt, één, hooguit enkele dagen gemoeid zijn. Een feitelijke overbrenging van een gedetineerde zal pas worden geëffectueerd, als alle voorbereidingen voor de uitvoering van de handelingen waartoe zijn overkomst gewenst wordt, zijn getroffen. Verhoren, confrontaties, reconstructies, e.d. waarbij de aanwezigheid van de over te brengen gedetineerde noodzakelijk wordt geacht, zullen over het algemeen op een bepaalde dag of dagen gehouden kunnen worden. Bij het doen van een verzoek tot tijdelijke terbeschikkingstelling voor dergelijke doeleinden zullen dan ook steeds de dag of dagen waarop de aanwezigheid van de betrokkene gewenst is dienen te zijn aangegeven.

Bovendien bepalen zowel het Benelux-verdrag als het Europees Verdrag, dat de aangezochte partij een termijn kan stellen waarbinnen een door haar ter beschikking gestelde gedetineerde dient te worden teruggezonden. Dat biedt naar het de ondergetekenden voorkomt alle mogelijkheden om te bereiken, dat een dergelijke tijdelijke terbeschikkingstelling ook daadwerkelijk tot één of hooguit enkele dagen beperkt blijft. Gaat het verzoek uit van de Nederlandse justitie om een alhier gedetineerde aanwezig te hebben bij de uitvoering van een Nederlands verzoek aan het buitenland om rechtshulp, dan is de kans dat met het tijdelijk verblijf in het buitenland meer dan een dag gemoeid is al heel klein.

Artikel 51 van de Uitleveringswet gaat er tenslotte van uit, dat een overbrenging van een in Nederland gedetineerde persoon naar het buitenland diens instemming behoeft. Slechts als een verdrag anders bepaalt is die instemming niet noodzakelijk. Op dit punt is er een verschil tussen het Protocol bij het Beneluxverdrag en het Europees Verdrag. Dat laatste verdrag biedt in artikel 12, tweede lid, onder a, de mogelijkheid een verzoek om overbrenging te weigeren indien de gedetineerde daar niet in toestemt.

Uit artikel 51 van de Uitleveringswet volgt, dat een dergelijke toestemming bij verzoeken, gedaan onder dat verdrag, steeds zal worden verlangd. Onder het Protocol bij het Beneluxverdrag zal de overbrenging van gedetineerden, of dat nu gebeurt op initiatief van de Nederlandse justitie of van die van een der Benelux-partners, niet een voorwaarde zijn. Dat blijkt met zoveel woorden uit de Gemeenschappelijke memorie van toelichting bij dat Protocol. Het komt de ondergetekenden voor, dat het ontbreken van een dergelijke voorwaarde alleen in relatie met de overige Benelux-partners aanvaardbaar is, gelet op de specifieke relaties op het gebied van internationale strafrechtelijke samenwerking in Benelux-verband. Alleen in dat verband bestaat bij voorbeeld ook het voorschrift dat Nederlandse getuigen verplicht zijn te voldoen aan wettelijke oproepingen van de Belgische of Luxemburgse justitie (artikel 34 van het Benelux-verdrag). In dat licht is heel wel verklaarbaar dat ook de verschijning van hier te lande gedetineerde personen voor de Belgische of Luxemburgse justitie voor de doeleinden genoemd in de nieuwe artikelen 25bis en 33 van het Benelux-verdrag, niet van de instemming van de gedetineerde afhankelijk zijn gesteld.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen zich af welke betekenis het voorschrift toekomt, dat de duur van de periode, welke een tijdelijk ter beschikking gestelde persoon in het buitenland in hechtenis verkeert, in mindering komt op zijn vrijheidsberoving in Nederland. Met name hadden deze leden hierbij het oog op de gevallen, waarin de vrijheidsberoving in Nederland op andere titel dan een tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf zou berusten. Gelet op de onbepaaldheid van de duur van deze andere vormen van vrijheidsberoving, zou, aldus deze leden, er een kans bestaan, dat die vrijheidsberoving als gevolg van de tijdelijke terbeschikkingstelling alleen maar zou worden verlengd, zonder dat de betrokkene dan profiteert van de aftrekregeling, nog daargelaten de mogelijkheid dat hij alleen maar gedetineerd gehouden wordt om hem tijdelijk te kunnen overbrengen naar het buitenland. Zij opperden om in artikel 51 van de Uitleveringswet een maximumtermijn op te nemen voor de periode, die een tijdelijke overbrenging zou mogen duren. De ondergetekenden hebben twijfel over de opportuniteit van een dergelijke bepaling.

Het gevaar dat de neiging zou ontstaan deze personen gedetineerd te houden, omdat dit hun overbrenging naar een ander land mogelijk maakt, achten zij niet reëel. De Nederlandse vrijheidsberoving, krachtens welke titel ook opgelegd, is altijd onderworpen aan rechterlijke toetsing en blijft dat ook gedurende een tijdelijke overbrenging van de gedetineerde naar het buitenland. Degene die meent dat hij voor andere doeleinden dan door de wet toegelaten van zijn vrijheid wordt beroofd of beroofd gehouden, zal zich dus te allen tijde tot een Nederlandse rechter kunnen wenden. Het opnemen van een maximumtermijn in artikel 51 van de Uitleveringswet komt op zichzelf niet tegemoet aan de bedenkingen die de leden van de P.v.d.A.-fractie hebben opgeworpen, nl. dat een gedetineerde aan een aftrekregel niets zou hebben, als de periode, die hij ter beschikking staat van de buitenlandse justitie, de duur van zijn vrijheidsberoving in Nederland navenant zou verlengen.

De ondergetekenden menen, dat wanneer een dergelijk vooruitzicht zou bestaan, niet in een tijdelijke terbeschikkingstelling behoort te worden bewilgd. Dan is er sprake – in de terminologie van artikel 33 van het Protocol bij het Benelux-verdrag – van bijzondere omstandigheden die zich tegen de overbrenging verzetten. Zulke omstandigheden zullen zich bij voorlopig gehechten in de beginfase van een strafrechtelijk onderzoek al gauw voordoen. Bevindt de betrokkene zich echter in de fase van hoger beroep of cassatie krachtens een rechterlijk bevel tot gevangenhouding voor perioden van 30 dagen of langer in voorlopige hechtenis, dan is niet goed in te zien welk nadeel hij zal ondervinden van een tijdelijke terbeschikkingstelling in zo'n periode van één of enkele dagen aan de buitenlandse justitie.

Reeds eerder spraken de ondergetekenden uit dat een tijdelijke terbeschikkingstelling naar hun oordeel een kwestie is, en dient te zijn, van één of

hooguit enkele dagen. Indien in artikel 51 van de Uitleveringswet een maximum termijn zou worden opgenomen, dan zal deze rekening dienen te houden met rechtshulpverdragen niet alleen met buurlanden, maar ook met verderaf gelegen landen alsook met landen die een ander strafrechtelijk procesrecht kennen dan wij en bij voorbeeld getuigen voor meerdere dagen ter beschikking van de rechter moeten kunnen houden (denk aan de op Angelsaksische traditie gebaseerde stelsels). De wetgever zal er dan ook verstandig aan doen bij het stellen van een algemene maximumtermijn toch tamelijk ruime armslag te nemen, ook al zou die termijn in de relatie tot onze buurlanden veel korter gesteld kunnen worden. Beter zou het zijn als in elk verdrag op dit punt een specifieke regeling zou zijn vervat. Maar nog beter lijkt ons het stellen van een maximumtermijn van geval tot geval te kunnen afwegen, zoals de bestaande verdragen en artikel 51 van de Uitleveringswet, ook in zijn voorgestelde nieuwe versie, dat mogelijk maken.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. zeiden vervolgens een voorschrift te missen met betrekking tot de toevoeging van een raadsman aan personen die, als verdachten, tijdelijk ter beschikking zijn gesteld van de Nederlandse justitie. Naar het de ondergetekenden voorkomt behoeft een bijzonder voorschrift, naast het bepaalde in artikel 40 van het Wetboek van Strafvordering, niet te worden getroffen. Het gaat immers om personen, die door de Nederlandse justitie worden aangemerkt als verdachten in de zin van artikel 27 Sv., op wie, omdat zij in verzekering worden gesteld, artikel 40 Sv. zonder meer van toepassing is. Beslissingen tot voorwaardelijke schorsing of opschorting van de krachtens het voorgestelde artikel 50a Uitleveringswet bevolen in verzekeringstelling liggen inderdaad uitsluitend in handen van het bevoegde lid van het openbaar ministerie. De vraag of de rechter in gevallen, waarbij het gaat om wat langere perioden dan een paar dagen, niet de meer aangewezen persoon zou zijn om hierover te beslissen, beantwoorden de ondergetekenden ontkennend. Zowel het Wetboek van Strafvordering als de Uitleveringswet gaan ervan uit dat beslissingen over voorwaardelijke schorsing of opschorting van vrijheidsberoving worden genomen door de autoriteit die deze vrijheidsberoving heeft bevolen. Er is geen goede grond om van dit uitgangspunt af te wijken. Bovendien achten de ondergetekenden het uiterst onwaarschijnlijk dat gedetineerde personen voor een langere periode dan een paar dagen aan de Nederlandse justitie tijdelijk ter beschikking zouden moeten staan.

Artikel 51 van de Uitleveringswet bevat, zo viel de leden van de P.v.d.A.-fractie op, geen uitdrukkelijk voorschrift een beslissing tot tijdelijke overbrenging van een in Nederland gedetineerde persoon naar het buitenland aan hem, zijn raadsman of verwanten, mede te delen. Dat moge zo zijn, doch in de praktijk zal, zeker waar die overbrenging afhankelijk is van zijn instemming, een dergelijke beslissing zonder voorkennis van de gedetineerde niet (kunnen) worden genomen. In alle gevallen, dus ook waar die instemming niet vereist is, zal de beslissing van de Minister van Justitie krachtens artikel 51 ter kennis van de betrokkene worden gebracht. Het lijkt niet strikt nodig dit wettelijk voor te schrijven. Een zelfde praktijk wordt immers, ondanks het ontbreken van een uitdrukkelijk wettelijk voorschrift, gevolgd met beslissingen genomen krachtens artikel 33 van de Uitleveringswet. De kennisgeving van een beslissing krachtens artikel 51 aan de raadsman veronderstelt, dat betrokkene (nog) een raadsman heeft. Dat zal in het merendeel der gevallen, nl. als betrokkene reeds onherroepelijk is veroordeeld en vrijheidsstraf ondergaat, niet meer het geval zijn.

De vraag, ten slotte, van de P.v.d.A.-fractie of beslissingen genomen krachtens artikel 50 (moet zijn: 51) van de Uitleveringswet vatbaar zijn voor Arob-beroep is uiteraard ter beantwoording aan de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. De ondergetekenden kunnen zich voorstellen, dat het bepaalde in artikel 5, onder g, van de Wet Arob in zaken als deze de ontvanke-lijkheid van beroepen in de weg zal staan.



De vraag, gesteld door de leden van de C.D.A.-fractie, gedurende welke termijn tijdelijk ter beschikking gestelde gedetineerden kunnen worden vastgehouden, vindt inderdaad noch in het voorgestelde artikel 50a van de Uitleveringswet, noch in het Protocol bij het Benelux- noch in enig ander verdrag dat de tijdelijke overbrenging van gedetineerden regelt, beantwoording. Zoals hierboven al werd opgemerkt, vloeit uit de aard van deze vorm van rechtshulp voort, dat daarmee slechts zeer korte tijd gemoeid is, ook al kan daar soms, gelet op omstandigheden als de afstand die moet worden afgelegd, de vereisten van de procesvoering in het buitenland e.d. meer dan een dag mee heengaan. De aanvaardbaarheid van een langere terbeschikkingstelling zal ook bezien moeten worden in het licht van de vraag of de aanwezigheid van de betrokkene als verdachte of alleen als getuige gewenst wordt en of hij met zijn tijdelijke overbrenging instemt. Een maximumtermijn achten de ondergetekenden, zij stelden het reeds hiervoor, niet oppor- tuun. Duidelijk dient wel te zijn dat het middel van de tijdelijke terbeschikkingstelling niet mag dienen ter vervanging van het instrument van de uitlevering. De tijdelijke overbrenging van een in het buitenland gedetineerde persoon, tegen wie hier te lande een strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld, kan wel plaatsvinden met het oog op de verrichting van handelingen die als vormen van kleine rechtshulp gebruikelijk zijn, zoals het houden van een verhoor tijdens opsporings- of gerechtelijk vooronderzoek of een confrontatie tijdens zulk onderzoek met getuigen of andere verdachten, maar niet ten behoeve van zijn berechting ter terechtzitting, ongeacht of die terechtzitting in eerste of in hogere aanleg plaatsvindt. Tijdelijke terbeschikkingstelling van een gedetineerde teneinde te verschijnen ter terechtzitting kan alleen langs de in het protocol voorziene weg plaatsvinden als betrokkene als getuige of deskundige is gedagvaard. Het specialiteitsbeginsel, voorzien in artikel 35 van het Benelux-verdrag beschermt de betrokkene tegen het gebruik maken van zijn aanwezigheid voor andere doeleinden. Hiermede hopen de ondergetekenden ook de op dit punt betrekking hebbende vraag van de leden van de V.V.D.-fractie te hebben beantwoord.

Ten slotte vroegen de leden van de C.D.A.-fractie of het Europees Verdrag betreffende uitlevering een verdergaande bescherming biedt voor personen wier uitlevering wordt gevraagd dan het Benelux-verdrag, met name waar het betreft verstekvonnissen en het gezag van gewijsde. Op het punt van de uitlevering ter fine van de tenuitvoerlegging van bij verstek gewezen vonnissen, bevatten noch het Europese Verdrag, noch het Benelux-verdrag enige bepaling. De Regering van het Koninkrijk heeft echter bij het Europees Verdrag een voorbehoud gemaakt, geen uitlevering toe te staan die verzocht is ter fine van de tenuitvoerlegging van een bij verstek gewezen vonnis waartegen geen rechtsmiddel meer openstaat, indien zodanige uitlevering ertoe zou kunnen leiden, dat de opgeëiste persoon een straf moet 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 bedoelde – recht om zich te verdedigen uit te oefenen. Dit voorbehoud is onder meer de aanleiding geweest voor het bepaalde in hoofdstuk III bij het tweede Aanvullende Protocol bij het Europees Verdrag, dat thans ter goedkeuring voorligt. Bij het Benelux-verdrag zijn, zoals bekend, geen voorbehouden gemaakt.

Op het punt van het gezag van gewijsde bevatten het Benelux-verdrag (artikel 8) en het Europees Verdrag (artikel 9) identieke bepalingen, welke uitlevering verbieden als de opgeëiste persoon ter zake van dezelfde feiten in de aangezochte staat reeds onherroepelijk is berecht. De bepalingen waarmee hoofdstuk II van het eerste Aanvullende Protocol bij het Europese Uitleveringsverdrag artikel 9 van dat verdrag aanvult, en waardoor ook in een onherroepelijke berechting in een andere verdragspartij voor dezelfde feiten onder bepaalde omstandigheden een grond tot weigering van uitleveringsverzoeken komt te liggen, vinden inderdaad geen parallel in het Benelux-verdrag. Overigens had de Regering van het Koninkrijk bij de bekrachtiging van

het Europees Verdrag al het voorbehoud gemaakt, dat uitlevering niet zal worden toegestaan, indien is gebleken dat de opgeëiste persoon ter zake van de strafbare feiten, waarvoor uitlevering is verzocht, door de bevoegde autoriteiten van welke derde staat dan ook onherroepelijk is berecht en – in geval van veroordeling voor dat feit – de veroordeelde zijn straf ondergaat, deze reeds heeft ondergaan of daarvan is vrijgesteld.

De leden van de fractie van D'66 vroegen nog of de rechtmatigheid van een krachtens het voorgestelde artikel 50a van de Uitleveringswet bevolen inverzekeringstelling middels een beroep op artikel 1401 BW hier te lande zou kunnen worden aangevochten. Het komt de ondergetekende voor dat voor een dergelijk beroep alleen ruimte is voor zover die inverzekeringstelling niet in overeenstemming met het bij of krachtens artikel 50a Uitleveringswet bepaalde zou zijn gelast of ten uitvoer gelegd. Niet kan een dergelijk beroep dienen om de rechtmatigheid van de in het buitenland opgelegde vrijheidsberoving ter discussie te stellen.

### **Eerste Aanvullende Protocol bij het Europees Verdrag betreffende uitlevering**

De leden van de fractie van de P.v.d.A. spraken naar aanleiding van het voorgestelde voorbehoud bij artikel 1 van dit Protocol de veronderstelling uit, dat volgens de criteria, die inmiddels in de Nederlandse rechtspraak zijn ontwikkeld met betrekking tot de interpretatie van het begrip politiek delict in het uitleveringsrecht, er vrijwel zeker tot uitlevering zal worden besloten ter zake van delicten als waarop het voorbehoud doelt. De ondergetekenden moeten die veronderstelling voor rekening van deze leden laten. Zij wijzen er slechts op dat die rechtspraak steeds betrekking heeft gehad op strafbare feiten die zich voordeden onder betrekkelijk gewone omstandigheden, d.w.z. niet op plaatsen en momenten van algemene interne onlusten of zelfs van niet-internationaal gewapend conflict. De strekking van de tweede zin in het bij dit artikel gemaakte voorbehoud is aan te geven, dat de Regering van het Koninkrijk het gestelde in artikel 1 van het Protocol goeddeels wel aanvaardt en daarnaar ook, in overeenstemming met haar nationale wetgeving, wil leven. Gevolg van deze toevoeging is, dat de andere partijen bij het Protocol bij voorbaat weten, dat verzoeken om uitlevering ter zake van de in artikel 1 onder a en b bedoelde strafbare feiten, alsmede de feiten, die onder de omschrijving van punt c vallen en zijn begaan in het kader van een internationaal gewapend conflict, door Nederland niet op grond van het eerste lid van artikel 3 van het Europees Uitleveringsverdrag zullen worden afgewezen.

De vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie of de Regering voornemens is het bij artikel 9 van het Europees Verdrag gemaakte voorbehoud, ondanks de aanvullingen die het Protocol op dit artikel aanbrengt, te handhaven wordt bevestigend beantwoord. Dat voorbehoud gaat inderdaad nog verder doordat het ook ne bis in idem-werking toekent aan vonnissen in andere staten dan verdragspartijen geweest.

Het verheugt de ondergetekende, dat de leden van de CDA-fractie kunnen instemmen met het voorgestelde voorbehoud bij dit Protocol. Over de terminologie «niet-internationaal gewapend conflict» of «intern gewapend» conflict zij opgemerkt, dat de eerste term de juridisch-technische is, en de tweede meer huiselijk wordt gebruikt. In het oorlogsrecht wordt doorgaans slechts gesproken van niet-internationale gewapende conflicten (vgl. artikel 3, gemeen aan de vier Conventies van Genève betreffende de bescherming van slachtoffers van de oorlog, en het Aanvullend Protocol bij deze Conventies betreffende de bescherming van slachtoffers van niet-internationale gewapende conflicten (Protocol II, Trb. 1980, 88)). Die term wordt dan ook in de formulering van het voorbehoud gebruikt. Waar in de memorie van toelichting op het onderhavige wetsontwerp wordt gesproken van intern gewapend conflict, is dat slechts gemakshalve gebeurd. Een verschil in betekenis met niet-internationaal gewapend conflict is niet beoogd.

De leden van de fractie van D'66, ten slotte, vroegen naar de verhouding tussen het voorbehoud, dat bij dit Protocol wordt voorgesteld en het voorbehoud, dat de Regering heeft geformuleerd ten aanzien van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme.

De ondergetekenden zouden willen verwijzen naar de memorie van toelichting op het ontwerp van Rijkswet, waarbij de goedkeuring van dat verdrag aanhangig is gemaakt (Tweede Kamer, zitting 1979–1980 – 15 971 (R 1133), nr. 3), in het bijzonder blz. 10 onderaan en 11. Zij willen hier echter doen blijken te verschillen van opvatting met de leden van de fractie van D'66 als zou het bij het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme voorgestelde voorbehoud van beperktere omvang zijn dan dat voorgesteld bij het onderhavige Protocol. In het Protocol gaat het slechts om strafbare feiten gepleegd tijdens gewapende conflicten. Het voorbehoud richt zich daarbij op een type gewapend conflict, nl. het niet-internationale. De term «algemene interne onlusten» omvat meer dan dat: in geval van zulke onlusten behoeft er nog geen sprake te zijn van een niet-internationaal gewapend conflict in de zin van artikel 3 gemeen aan de Conventies van Genève van 1949 en Additioneel Protocol II van 1977 bij die Conventies; die onlusten kunnen zich tot een dergelijk gewapend conflict ontwikkelen.

De memorie van toelichting op het ontwerp van Rijkswet tot goedkeuring van o.m. het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme stelt ook niet, zoals uit de weergave van de opmerkingen van de leden van de D'66-fractie zou zijn af te leiden, dat er naar het oordeel van de Regering *pas* sprake zou kunnen zijn van algemene interne onlusten als een verklaring krachtens artikel 15 van het Europees Mensenrechtenverdrag is afgelegd, maar dat zulke onlusten verondersteld *kunnen* worden zich voor te doen *wanneer* een dergelijke verklaring onder het Mensenrechtenverdrag is afgelegd. Het gaat dus niet om een *voorwaarde* die vervuld moet zijn, maar om een interpretatierichtlijn, waaruit het vermoeden kan worden afgeleid, dat er inderdaad van algemene interne onlusten gesproken kan worden. Men kan ook tot dat oordeel komen, zonder dat een dergelijke verklaring is afgelegd, maar omgekeerd is het waarschijnlijk niet vol te houden, dat er in gebieden ten aanzien waarvan een dergelijke verklaring is afgelegd geen sprake zou zijn van ter plaatse heersende algemene interne onlusten. Problemen rond de verenigbaarheid van beide voorgestelde voorbehouden zien de ondergetekenden dan ook niet.

### **Tweede Aanvullende Protocol bij het Europees Verdrag betreffende uitlevering**

Nu artikel 1 van dit Protocol de uitlevering ook mogelijk maakt voor feiten die slechts met geldstraffen worden bedreigd, vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie zich af of het niet verstandig zou zijn zich het recht voor te behouden uitlevering te weigeren indien de boete is opgelegd – of zo menen de ondergetekenden te mogen toevoegen – alleen kan worden opgelegd – door een bestuurlijke autoriteit en van diens beslissing geen beroep op de rechter openstaat – of heeft opengestaan. Inderdaad is een dergelijke restrictie in de bestaande internationaal strafrechtelijke verdragen van de Raad van Europa niet ongebruikelijk. Dan gaat het echter steeds om feiten ten aanzien waarvan internationale verplichtingen worden aanvaard. Hier gaat het slechts om een bevoegdheid *accessoir* ook uitlevering toe te staan voor de executie van geldboeten of de vervolging ter zake van feiten die slechts met een geldboete bedreigd worden. Het blijft geheel ter vrije beoordeling van de aangezochte Staat of en in welke gevallen hij van de gegeven bevoegdheid gebruik zal maken. Om het door de genoemde leden bedoelde effect te bereiken is het maken van een voorbehoud dan ook niet nodig.

Naar aanleiding van hoofdstuk III van het Protocol merkten de leden van de P.v.d.A.-fractie op, dat de daarin opgenomen bepaling met betrekking tot verstekvonnissen iets verder gaat dan het bepaalde in artikel 5, derde lid, van de Nederlandse Uitleveringswet en de ter zake door de Nederlandse Re-

gering geformuleerde reserve. Zij achtten het nuttig de wet en het voorbehoud aan het Protocol aan te passen. De ondergetekenden wijzen er op dat het niet meer mogelijk is wijziging aan te brengen in eenmaal gemaakte voorbehouden bij het Europees Verdrag. Dat vloeit voort uit artikel 26, eerste lid, dat het maken van voorbehouden beperkt tot de momenten van ondertekening, van bekrachtiging of van toetreding.

Ook een wijziging van het derde lid van artikel 5 van de Uitleveringswet is in dit verband zinloos, dit artikel behoort tot de bepalingen die volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad, «een richtsnoer bevatten, waarmee de Regering bij het sluiten van nieuwe uitleveringsverdragen rekening dient te houden, doch niet kunnen worden beschouwd als wettelijk voorschrift, dat bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van een verzochte uitlevering toepassing kunnen vinden» (zie b.v. HR 22 juli 1974, NJ 525). Met andere woorden: bij toepassing van de beoordeling van uitleveringsverzoeken, gedaan onder het Europees Uitleveringsverdrag, zal toch het Nederlandse voorbehoud bij dat verdrag en niet een eventueel verruimd derde lid van artikel 5 van de Uitleveringswet toepassing moeten vinden.

Een en ander neemt natuurlijk niet weg dat met andere verdragsstaten, die eveneens partij zijn bij het onderhavige Protocol en hoofdstuk III daarvan hebben aanvaard, die ruimere bepaling toepassing zal kunnen vinden. Zijn eenmaal alle Staten die Partij zijn bij het Europees Verdrag ook tot dit Protocol toegetreden, dan kan het Nederlandse voorbehoud vervallen en geheel plaatsmaken voor de wat ruimere Protocolbepaling. Een soortgelijke redenering geldt ten aanzien van de door de leden van dezelfde fractie gemaakte opmerkingen met betrekking tot amnestie. Niet artikel 9 van de Uitleveringswet kan toepassing vinden in concrete uitleveringszaken (daargelaten dat amnestieverlening in Nederland veeleer theorie dan praktijk is) doch alleen de bepalingen van het toepasselijke Uitleveringsverdrag. Uit dien hoofde is dan ook een aanvulling van de Nederlandse Uitleveringswet met een bepaling over amnestie langs lijnen van hoofdstuk IV van het Protocol niet alleen uit praktisch, maar ook uit juridisch oogpunt niet nodig.

Het antwoord op de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie, of het artikel in het Protocol over verstekvonnissen exact samenvalt met het bepaalde in het derde lid van artikel 5 van de Uitleveringswet, moge in het hierboven gestelde reeds besloten liggen.

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

De leden van de fractie van de V.V.D. stelden niet overtuigd te zijn van de juistheid van de opvatting van de ondergetekenden, dat de bepalingen in het Wetboek van Strafvordering betreffende Internationale rechtshulp, en met name artikel 552h, reeds zo ruim zijn dat zij ook verzoeken om rechtshulp, die betrekking hebben op handelingen die in de executiefase moeten plaatsvinden, dekken. De ondergetekenden zijn echter niet overtuigd geraakt door de argumenten die van de zijde van de genoemde leden voor een meer beperkte interpretatie zijn aangevoerd. Zij menen dat handelingen als het toezenden van documenten of het geven van inlichtingen geenszins naar hun aard tot de opsporings- of vervolgingsfase beperkt behoeven te zijn. Ook de formulering van het eerste lid van artikel 552h Sv., dat spreekt over verzoeken om rechtshulp «in verband met een strafzaak» gedaan en niet bij voorbeeld van verzoeken om rechtshulp met het oog op de opsporing of vervolging van strafbare feiten gedaan, wijst op een bedoeling een ruim toepassingsgebied aan de Titel over Internationale rechtshulp toe te kennen. In elk geval staan de bewoordingen van de desbetreffende bepalingen niet aan een dergelijk ruim toepassingsgebied in de weg.



## Artikelen

### Artikel I

#### Artikel 50a

De woorden «voor zoveel nodig» in het eerste lid van het voorgestelde artikel 50a houden verband met de mogelijkheid dat ook in het buitenland gedetineerde Nederlanders tijdelijk ter beschikking van de Nederlandse justitie kunnen worden gesteld. De artikelen 54 en 56 van de Uitleveringswet, die alleen op vreemdelingen betrekking hebben, kunnen op dezen zonder meer worden toegepast in geval van inverzekeringstelling krachtens artikel 50a. Voor Nederlanders is het nodig ze van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Een andere vraag van de leden van de C.D.A.-fractie was hoe in de praktijk kan worden gerealiseerd dat de duur van de terbeschikkingstelling in het buitenland in mindering komt op de totale duur van de vrijheidsberoving. Hieromtrent is al het nodige gezegd in deze memorie bij het Aanvullende Protocol bij het Benelux-verdrag. In feite wordt de mindering geëffectueerd door de duur van de vrijheidsbeneming, waaraan de betrokkene door de staat waar hij aanvankelijk werd gedetineerd, is onderworpen, gedurende zijn verblijf in het buitenland te continueren, en deze dus niet gedurende die periode als onderbroken aan te merken.

Naar aanleiding van het tweede lid vroegen de leden van de fractie van de V.V.D. zich af of het wel doelmatig is dat een bericht, dat gronden voor vrijheidsberoving in het buitenland niet langer bestaan, door het bevoegde lid van het Openbaar Ministerie ontvangen moet zijn. Deze leden suggereerden in plaats daarvan het Ministerie van Justitie te lezen.

De ondergetekenden vrezen dat een wijziging in die zin de bepaling alleen maar minder praktisch zal maken. In de praktijk zal namelijk weliswaar het verzoek om tijdelijke overbrenging en de beslissing daarop via de Ministeries van Justitie te lopen, doch de daadwerkelijke uitvoering van een beslissing tot overbrenging zal in rechtstreeks onderling contact tussen de betrokken leden van het openbaar ministerie van de beide landen, die het aangaat, verder worden geregeld. Nu dat contact in de praktijk altijd gelegd zal worden, ligt het voor de hand, dat het Nederlandse lid van het Openbaar Ministerie het snelste rechtstreeks door zijn collega in het buitenland wordt geïnformeerd over het vervallen van gronden voor vrijheidsberoving. Het tweede lid van het voorgestelde artikel 50a laat opzettelijk de wijze open waarop dat bericht kan worden gegeven. Dat kan bij voorbeeld per telex, maar ook telefonisch. Een voorschrift dat dit bericht tot het Ministerie van Justitie moet worden gericht, dat daarvan vervolgens weer het openbaar ministerie in kennis moet stellen zou, naar wij vrezen, eerder vertragend dan versnellend werken, nog daargelaten dat de feitelijke invrijheidstelling toch op last van het openbaar ministerie zal moeten geschieden, zodat het moment waarop het ministerie het bedoelde bericht ontvangt, nooit kan samenvallen met dat waarop een invrijheidstelling kan worden gelast. Om bovengenoemde redenen menen de ondergetekenden aan de door hen voorgestelde tekst te moeten vasthouden.

#### Artikel II, onder B

De opmerking van de leden van de V.V.D.-fractie is juist. Hoewel bij de bekrachtiging van het Protocol het Nederlandse voorbehoud in het Engels of Frans zal moeten worden geformuleerd, zijnde de officiële talen van de Raad van Europa, zou het verwarring kunnen wekken als in de tekst van het wetsontwerp niet dezelfde terminologie als in de officiële Nederlandse vertaling

van het Protocol zou worden gebruikt. Dientengevolge is een nota van verbeteringen bijgevoegd, waarbij het woord «Titel» telkens wordt vervangen door: hoofdstuk.

De Minister van Justitie,  
J. de Ruiter

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

De Staatssecretaris van Financiën,  
M. J. J. van Amelsvoort