

Zitting 1981–1982

16 433

Goedkeuring van de op 30 augustus 1979 te Wittem tot stand gekomen Overeenkomsten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland betreffende de aanvulling en het vergemakkelijken van de toepassing van het Europees Verdrag betreffende uitlevering van 13 december 1957 en het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 20 april 1959

Nr. 6

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1980–1981 en 1981.

EINDVERSLAG

Vastgesteld 16 december 1981

Na kennisneming van de memorie van antwoord waren bij een aantal leden met betrekking tot het wetsontwerp nog verscheidene vragen en opmerkingen blijven bestaan.

De vaste Commissie voor Justitie¹ brengt hierover het navolgende verslag uit.

De Overeenkomst inzake de aanvulling en het vergemakkelijken van de toepassing van het Europees Verdrag betreffende uitlevering

Artikel II, eerste lid

De uitleg die de Regering in de memorie van antwoord geeft aan de relatie tussen artikel II, lid 1, van de overeenkomst met betrekking tot het Uitleveringsverdrag en artikel 5, lid 1, van de Uitleveringswet kon de leden van de C.D.A.-fractie niet overtuigen.

Uitlevering zou pas dan mogelijk zijn wanneer voor ten minste één feit, in geval van een z.g. Gesamtstrafe, wordt voldaan aan het criterium dat voor dit feit zowel naar het recht van de verzoekende Staat als naar dat van Nederland een vrijheidsstraf van een jaar, of van langere duur, kan worden opgelegd. De redactie van het eerste lid van artikel 5 van de Uitleveringswet deed de hier aan het woord zijnde leden van mening zijn dat het in dit artikel gaat om cumulatief gestelde voorwaarden tot het toestaan van uitlevering. Derhalve dient huns inziens bij uitlevering wegens ten minste één feit tevens te worden voldaan aan de eis, dat voor het feit een vrijheidsstraf van ten minste vier maanden is opgelegd, naast de eis dat een vrijheidsstraf van ten minste één jaar kan worden opgelegd voor dat feit.

De leden van de C.D.A.-fractie waren van mening dat in deze visie de betreffende verdragsbepaling afwijkt van artikel 5, lid 1, van de Uitleveringswet. Zij vernamen gaarne het standpunt van de Regering over deze visie. Het karakter van strafbare feiten blijkt niet alleen uit de mogelijkheid een vrijheidsstraf van één jaar of meer te kunnen opleggen, doch zeker ook uit de werkelijke vrijheidsstraf die wordt opgelegd. Wanneer nu een vrijheidsstraf van minder dan vier maanden is opgelegd voor feiten, bedreigd met één jaar of meer, mag – voorzichtig – verondersteld worden dat het feit niet als zeer ernstig wordt aangerekend.

¹ Samenstelling: Rietkerk (VVD), Roethof (PvdA), voorzitter, Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), G. C. van Dam (CDA), G. M. P. Cornelissen (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Patijn (PvdA), Korte-van Hemel (CDA), Evenhuis-van Essen (CDA), Jacobse (VVD), Wessel-Tuinstra (D'66), Faber (CDA), Nijpels (VVD), ondervoorzitter, Tripels (VVD), Buikema (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Lankhorst (PPR), Van den Toorn (CDA), Kohnstamm (D'66) en Brouwer (CPN).

Worden aan deze vrijheidsstraf nog straffen voor minder ernstige feiten toegevoegd, dan zal de z.g. Gesamtstrafe aanleiding tot uitlevering kunnen geven wanneer het tweede criterium van artikel 5, lid 1, van de Uitleveringswet buiten beschouwing blijft. De mogelijkheid dat op deze wijze tot uitlevering zal worden overgegaan voor minder ernstige feiten leek de leden van de C.D.A.-fractie denkbaar. In hoeverre heeft de Regering mogelijkheden of kan zij zich mogelijkheden scheppen om dit tegen te gaan, zo vroegen zij.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wezen er op dat artikel 5, eerste lid, onder b, van de Uitleveringswet de uitlevering mogelijk maakt voor de tenuitvoerlegging van een straf van ten minste vier maanden, opgelegd «wegens een feit» waarop ten minste een strafbedreiging staat van een jaar of meer. Hierin valt niet anders te lezen dan dat (tenminste) wegens één feit een straf van vier maanden of meer moet zijn opgelegd.

Een Gesamtstrafe van vier maanden of meer, opgelegd ter zake van meer feiten, die ieder apart met minder dan vier maanden zijn bestraft, beantwoordt niet aan dit criterium. De Overeenkomst van Witten en, in de interpretatie van de Hoge Raad ook het Europees Uitleveringsverdrag, wijkt dus wel degelijk af van de wet, zodat de wet dient te worden aangepast. Het is op zich zelf juist dat samenloopbepalingen in het leven zijn geroepen ten gunste van de justitiabele. Door bepalingen als artikel II, lid 1, van de overeenkomst krijgen zij echter een onverwachte uitstraling in het uitleveringsverkeer, die bepaald niet ten gunste van de justitiabele is. Dit volgens het beginsel dat vele kleintjes één groot maken. Daarmee wordt het uitgangspunt dat voor bagatelzaken niet wordt uitgeleverd, in feite ondergraven, en is in principe de verleiding geschapen om zoveel mogelijk veroordelingen in één vonnis te verzamelen met het oog op de uitlevering. Met name ten aanzien van hier woonachtige vreemdelingen zou er een mogelijkheid moeten bestaan om de uitlevering onder omstandigheden te weigeren, aldus de leden van de P.v.d.A.-fractie.

Artikel IV, eerste lid

Het verheugde de leden van de P.v.d.A.-fractie dat voor het eerst inzicht is gegeven in het uitleveringsbeleid ten aanzien van de Bondsrepubliek. De opmerkingen van de Regering gaven echter aanleiding tot het stellen van nieuwe vragen. Deze hebben voor een deel betrekking op de verstrekte cijfers en voor het overige op de toelichting.

De cijfers

– In de eerste tabel wordt een totaal aantal uitleveringen na rechterlijke toelaatbaarverklaring van 98 genoemd; in de tweede echter een totaal van 78. Moet het verschil hieraan worden toegeschreven dat de twintig overige zaken betrekking hadden op feiten die in derde staten waren begaan, of heeft dit een andere achtergrond? Indien het eerste het geval is, waren er onder deze twintig zaken ook gevallen waarin de dader noch Duitser was noch domicilie had in de Bondsrepubliek, en zo ja, om hoeveel gevallen ging het dan?

– In de tweede tabel, regel 2 wordt een getal van 16 uitleveringen genoemd ter zake van feiten die deels in Nederland, deels in de Bondsrepubliek waren gepleegd. Het totaal van de «uitsplitsingen» in deze categorie bedraagt echter 22 (7 + 9 + 6).

– In dezelfde tabel rijst naar aanleiding van de tweede «uitsplitsing» (de opgeëiste persoon had niet de Duitse nationaliteit) de vraag of de persoon in Duitsland of in een derde staat domicilie had. De vraag is immers of men een persoon die noch Duitser is noch in Duitsland woonachtig is, ter zake van buiten Duitsland begane feiten wel moet uitleveren. De gegeven cijfers zijn in dit opzicht onvolledig.

– Moet onder het «deels in Nederland deels in de Bondsrepubliek zijn gepleegd» worden verstaan dat het hierbij gaat om strafbare feiten ten aanzien

waarvan zowel Nederland als de Bondsrepubliek als locus delicti kunnen worden beschouwd, of gaat het hier meer om feiten waarvan er sommige in Nederland, andere in de Bondsrepubliek zijn begaan?

De toelichting

– Het viel de leden van de fractie van de P.v.d.A. op dat in de toelichting geen enkel gewag wordt gemaakt van overwegingen die tegen de uitlevering zouden hebben gepleit en van de afweging van deze overwegingen tegen die welke vóór uitlevering hebben gepleit. Tegen de uitlevering kunnen bij voorbeeld pleiten de betere verdedigingskansen van de verdachte of het mildere strafklimaat in Nederland. Waar Nederland de locus delicti is, behoren met name ten aanzien van niet-Duitsers de argumenten pro uitlevering wel bijzonder zwaar te zijn, wil de vreemdeling van zijn «natuurlijke» Nederlandse rechter worden afgetrokken. De toelichting geeft op dit punt geen werkelijk inzicht.

– De toelichting vermeldt dat het openbaar ministerie steeds heeft ingestemd met de overdracht van een strafzaak aan Duitsland. De aan het woord zijnde leden is echter tenminste één zaak bekend waarin de uitleveringsrechter negatief over de uitlevering adviseerde omdat deze berechting in Nederland meer voor de hand vond liggen. Het gaat hier om de beslissing van de Amsterdamse rechtbank van 18 april 1978 in de zaak van de Italiaan Renato R. Deze rechtbank besteedde aan de uitlevering een belangrijke principiële overweging in het slot van haar beslissing. De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden de vraag in hoeveel gevallen door de uitleveringsrechter negatief omtrent de uitlevering werd geadviseerd en waarom eventueel deze adviezen door de Minister werden genegeerd.

– Naar aanleiding van de tweede tabel merkten de aan het woord zijnde leden op dat in de jaren 1976–1980 tenminste twintig personen aan de Bondsrepubliek zijn uitgeleverd ter zake van feiten die uitsluitend of ten dele in Nederland zijn begaan. Op een getal van 78 uitleveringen is dat bijna 25%. Noch absoluut, noch relatief gezien zijn dit geringe aantallen. Deze leden begrepen dan ook niet waarom de toelichting stelt dat men niet zou mogen zeggen dat uitlevering aan de Bondsrepubliek Duitsland voor in Nederland begane delicten zeer regelmatig voorkomt.

– Blijkens de tweede tabel zijn in elk geval ter zake van in Nederland begane feiten 9 personen (6 + 3) uitgeleverd die niet de Duitse nationaliteit hadden en niet in Duitsland maar in Nederland domicilie hielden. Daarnaast is er een onbekend aantal personen dat niet de Duitse nationaliteit bezat en niet in Duitsland maar in een derde staat domicilie hield. Uitlevering is in al deze gevallen uiterst problematisch. De aan het woord zijnde leden wezen er op dat in het wetsontwerp inzake de overdracht van strafvervolgingen (kamerstuk 15972) onder meer is bepaald dat Nederland geen strafvervolging van een andere staat overneemt wanneer de betrokkene geen Nederlander is en in Nederland ook geen domicilie heeft (het voorgestelde artikel 552y, onder a, Sv). De Regering stelt zich in dat wetsontwerp op het standpunt dat het overnemen van een strafvervolging in zulk een geval nooit in het belang van een goede rechtsbedeling is. Als dit zo is, waarom is een goede rechtsbedeling dan wel gebaat bij de uitlevering van in Nederland, niet in de Bondsrepubliek Duitsland, gedomicilieerde vreemdelingen die in Nederland een strafbaar feit begingen? En hoe staat het met het belang van de goede rechtsbedeling wanneer deze vreemdelingen in een derde staat domicilie houden en het feit in Nederland werd begaan? Hoe ten slotte wanneer men in een derde staat domicilie hield en in een derde staat een strafbaar feit beging? Met name ten aanzien van in Nederland gedomicilieerde niet-Duitsers die in Nederland een strafbaar feit begingen, vermochten de P.v.d.A.-fractieleiden bij afweging van alle relevante omstandigheden zich niet te kunnen voorstellen dat uitlevering aan West-Duitsland de voorkeur boven berechting in Nederland zou verdienen. Bijna evenveel bezwaar rees er bij de aan het woord zijnde leden tegen uitlevering voor in Nederland begane strafbare feiten door vreemdelingen die in een derde staat domicilie

houden. Zij konden zich niet aan de indruk onttrekken dat in zulke gevallen primair de wens de doorslag geeft om een buitenlandse gedetineerde aan een ander land kwijt te raken, hetgeen voor hen niet voldoende is en in elk geval het belang van de betrokken individuen volledig negeert. Daar komt nog bij dat in deze gevallen doorgaans uitlevering alleen maar mogelijk is omdat de Westduitse justitie zich op een jurisdictiebeginsel kan beroepen dat het Nederlandse recht niet kent. Vervolging van vreemdelingen voor buitenslands begane feiten is in Nederland, uitzonderingen daargelaten, immers niet mogelijk. Daarvoor bestaan redenen, maar waarom spelen die in het uitleveringsverkeer met de Bondsrepubliek Duitsland geen enkele rol? Al met al had de toelichting in de memorie van antwoord de leden van de P.v.d.A.-fractie geenszins gerustgesteld. Het leek deze leden in dit verband van belang om van de Regering te vernemen of na de ratificatie van de verdragen met betrekking tot de overdracht van strafvervolgingen en het in werking treden van de uitvoeringswetgeving, ook de overdracht van een vervolging aan de Bondsrepubliek Duitsland – die plaatsvindt, gekoppeld aan uitlevering – wordt beheerst door deze verdragen en de uitvoeringswetgeving.

– De toelichting maakt melding van één geval waarin werd uitgeleverd omdat de kans op veroordeling «om bewijstechnische redenen» zeer laag werd aangeslagen. Is ook dat al een reden om personen uit te leveren voor in Nederland begane feiten? Had het niet veel meer voor de hand gelegen dat men de Westduitse autoriteiten had verzocht om het verlenen van de z.g. kleine rechtshulp?

Artikel V

De leden van de C.D.A.-fractie wierpen de vraag op of artikel 9, lid 1, sub e, van de Uitleveringswet niet zo dient te worden verstaan dat ook schorsing en stuiting van de verjaring dienen te worden onderzocht naar het recht van de aangezochte staat, daarmee aansluitend bij de opvatting in de literatuur (zie o.a. M. Mörsberger, *Das Prinzip der identischen Strafrechtsnorm im Auslieferungsrecht*, Berlin 1969, blz. 112 e.v.). Is bij deze interpretatie artikel V van de overeenkomst bij het Uitleveringsverdrag wel in overeenstemming met artikel 9, lid 1, sub e, van de Uitleveringswet?

Artikel 9, lid 1, onder e, van de Uitleveringswet stelt met zoveel woorden dat het feit niet naar Nederlands recht verjaard mag zijn, en volgt daarin een gebruikelijke opvatting. De gangbare opvatting wil, dat ook de stuiting of schorsing naar het recht van de verzochte staat wordt onderzocht. In dit verband verwezen de leden van de P.v.d.A.-fractie naar autoriteiten als H. Schultz (*Das Schweizerische Auslieferungsrecht*, Basel 1953, blz. 345) en eveneens naar M. Mörsberger «*Das Prinzip der identischen Strafrechtsnorm im Auslieferungsrecht*, Berlin 1969, blz. 122 e.v.). Ook voor het Europees Uitleveringsverdrag wordt deze opvatting overigens aangehangen (vgl. o.a. H. Burgstaller, *Das europäische Auslieferungsübereinkommen und seine Anwendung in Österreich*, Wien 1970, blz. 37). De op zich zelf zeer duidelijke tekst van de wet, die de traditionele opvatting in de literatuur volgt, gaat dus uit van een ander standpunt dan de Overeenkomst van Wittem, bevat geenszins een «leemte» en verdient daarom te worden aangepast.

Artikel IX

De leden van de P.v.d.A.-fractie merkten op dat artikel 1 van de Uitleveringswet de uitlevering definieert als de verwijdering van een persoon, met het doel hem ter beschikking te stellen van buitenlandse autoriteiten, ten behoeve van een tegen hem gericht strafrechtelijk onderzoek of de tenuitvoerlegging van een strafrechtelijke maatregel. Naar deze tekst gemeten is de teruglevering, een vorm van uitlevering. Aangezien artikel 4 van de wet de uitlevering van Nederlanders verbiedt, geldt dit kennelijk ook voor de teruglevering. De wet zou dus moeten worden aangepast. Wat het Europees en Be-

neluxverdrag betreft, kwam het de aan het woord zijnde leden het meest waarschijnlijk voor dat men aan dit probleem destijds bij de goedkeuring van beide verdragen niet heeft gedacht. De leden van de P.v.d.A.-fractie bleven het niet aanvaardbaar vinden dat de Nederlandse justitie, in een aantal gevallen zelfs met het voorbijgaan van het Wetboek van Strafvordering, *verplicht* wordt een persoon in hechtenis te houden zonder enige zelfstandige mogelijkheid van beëindiging wanneer men dat gewenst zou vinden. Het leek deze leden bovendien ongewenst dat titels voor vrijheidsbeneming rechtstreeks en uitsluitend op een verdrag worden gegrond. Al was het alleen maar voor de duidelijkheid, zulke bepalingen behoren uitvoering te vinden in de Nederlandse wet, hetzij het Wetboek van Strafvordering, hetzij de Uitleveringswet. Dat spreekt te meer omdat ook deze bepaling van de Overeenkomst afwijkt van de Uitleveringswet. De memorie van antwoord kent aan de bepaling klaarblijkelijk rechtstreekse werking toe. De rechtspraak staat echter nogal terughoudend ten aanzien van de directe werking van verdragsbepalingen, waarbij aan rechterlijke of bestuurlijke autoriteiten bevoegdheden worden toegekend (vgl. o.a. HR 14 april 1980, NJ 1981.401), aldus de leden van de P.v.d.A.-fractie.

De overeenkomst inzake de aanvulling en het vergemakkelijken van de toepassing van het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken

Artikel V

Volgens de Europese Commissie voor de rechten van de mens vloeit uit artikel 6, lid 3, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens het recht voor een verdachte voort, om tijdens een getuigenverhoor in het kader van de behandeling van een rogatoire commissie vragen te stellen (zie Eur.Cie. 5.2.1973, Yearbook 16, blz. 123 e.v.). De vraag is niet, of een algemene regeling als vervat in Artikel V van de Overeenkomst noodzakelijk of nuttig is, maar omgekeerd of tegen zo'n regeling – mede in het licht van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens – bezwaar bestaat. Zo nee, dan dient de regeling er te komen, aldus de leden van de P.v.d.A.-fractie.

In het vertrouwen dat de Regering bereid zal zijn bovenstaande vragen en opmerkingen tijdig tevoren schriftelijk te beantwoorden, acht de vaste commissie de openbare beraadslaging over het wetsontwerp hiermede voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Roethof

De griffier van de commissie,
Kerkhofs