

Zitting 1981–1982

17 122 (R 1193)

Uitleveringsverdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika, met Bijlage; 's-Gravenhage, 24 juni 1980

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Ter griffies van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen 6 oktober 1981. 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 op uiterlijk 5 november 1981.

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

's-Gravenhage, 25 september 1981

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 de Nederlandse en de Engelse tekst over te leggen van het op 24 juni 1980 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Uitleveringsverdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika, met Bijlage (Trb. 1980, 111).¹

Een toelichtende nota bij deze overeenkomst 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 6 oktober 1981 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 a.i.
A. A. M. van Agt

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

Inleiding

Van alle Uitleveringsverdragen, die het Koninkrijk der Nederlanden thans nog binden, is het bilaterale verdrag met de Verenigde Staten van 2 juni 1887 (Stb. 1889, 74), waarvan de werking bij verdrag van 18 januari 1904 (stb. 1904, 122) werd uitgebreid tot overzeese gebiedsdelen, het oudste. Hoewel het uitleveringsverkeer tussen beide landen in de praktijk niet intensief is, heeft de behoefte aan een vernieuwing van dit oude verdrag zich toch al geruime tijd doen gevoelen. Dit verdrag berust nog op het vroeger gebruikelijke systeem, waarbij de delicten, waarvoor de verdragspartijen zich verbonden uit te leveren, in het verdrag uitputtend worden opgesomd. De Nederlandse Uitleveringswet van 1967 heeft dit z.g. enumeratiestelsel verlaten en gekozen voor het z.g. eliminatiestelsel, volgens hetwelk in beginsel alle delicten, die naar het recht van verzoekende en aangezochte staat met een vrijheidsstraf boven een bepaald minimum worden bedreigd tot uitlevering kunnen leiden, behoudens enkele bijzondere categorieën, zoals politieke of militaire delicten. In de landen, waar de rechtsopvattingen zich baseren op de Angelsaksische traditie van het common law, wordt nog altijd vastgehouden aan de eis dat delicten, waarvoor uitlevering kan worden toegestaan zoveel mogelijk worden geïndividualiseerd aan de hand van een opsomming. In sommige van die landen, zoals in de Verenigde Staten, bevat het interne recht geen enkele indicatie voor het type delicten dat aanleiding kan geven tot uitlevering; daarover verschaft alleen het desbetreffende toepasselijke verdrag opheldering.

De voordelen van het eliminatiestelsel boven het enumeratiestelsel zijn evident. Omdat in het eliminatiestelsel de delicten waarvoor kan worden uitgeleverd niet nominatim worden genoemd, past het zich automatisch aan bij zich wijzigende maatschappelijke opvattingen over strafwaardigheid van bepaalde gedragingen. Nieuwe strafbare feiten kunnen aanleiding gaan geven tot uitlevering zonder dat het verdrag gewijzigd behoeft te worden (bijvoorbeeld vliegtuigkaping), gedragingen die hun strafwaardig karakter geheel of in belangrijke mate verliezen komen buiten het bereik van de Uitleveringsverdragen te vallen (bijvoorbeeld pornografie). Een verdrag gebaseerd op het enumeratiestelsel vraagt eigenlijk om een voortdurende actualisering van de lijst van uitleveringsdelicten.

Uit de recente onderhandelingen met de Verenigde Staten en ook met Canada is gebleken dat beide systemen zich laten combineren. Die combinatie bestaat hierin, dat allereerst alleen een uitleveringsverplichting wordt gegeven voor feiten, die naar het recht van verzoekende en aangezochte staat met een vrijheidsstraf boven een zeker minimum bedreigd worden (gekwalficeerde dubbele strafbaarheid). Vervolgens wordt wel een lijst met uitleveringsdelicten aan het verdrag toegevoegd, doch deze lijst is «open-ended», dat wil zeggen als laatste categorie van feiten opgesomd in de lijst worden genoemd «alle andere feiten, waarvoor uitlevering kan worden toegestaan volgens het recht van beide verdragspartijen». Deze algemene slotcategorie biedt de flexibiliteit, die eigen is aan het eliminatiestelsel. Aldus komen in beide landen nieuw in te voeren strafbare feiten automatisch binnen het bereik van het verdrag en door de algemene eis van gekwalficeerde dubbele strafbaarheid vallen feiten, die hun strafwaardigheid in een van beide staten verliezen, automatisch buiten dat bereik.

De ondergetekenden menen dat in dit opzicht artikel 5 van de Nederlandse Uitleveringswet zich met het voorliggende verdrag laat verenigen. In één opzicht is er een verschil. Legt de Nederlandse wet de grens van de mogelijkheid tot uitlevering bij delicten strafbaar met een vrijheidsstraf van één jaar, of van langere duur, het verdrag legt die grens bij de vrijheidsstraf van méér dan één jaar (artikel 2, tweede lid). Dit, omdat naar Amerikaans recht overtredingen (misdemeanours) maximaal met 1 jaar vrijheidsstraf worden bedreigd en men van die zijde dergelijke feiten niet als delicten wil beschou-

wen, die zelfstandig tot uitlevering aanleiding zouden kunnen geven. Dit verschil tussen verdrag en wet behoeft naar de opvatting van de ondergetekenden niet te leiden tot een aanpassing van de Uitleveringswet. Die wet regelt in hoofdstuk II de voorwaarden voor uitlevering door Nederland aan een vreemde staat, waaraan elk nieuw te sluiten verdrag zou moeten beantwoorden. Die voorwaarden zijn op te vatten als de minimumvereisten waaraan bij uitlevering door Nederland moet zijn voldaan (memorie van toelichting, Uitleveringswet, Bijl. Hand. Tweede Kamer, zitting 1964–1965, 8054, nr. 3, blz. 10 r.k.): indien in een nieuw te sluiten verdrag bepaalde in de wet genoemde voorwaarden of weigeringsgronden voor uitlevering niet worden opgenomen, dan dient blijkens artikel 3 van de Uitleveringswet een dergelijke uitzondering op de gronden, die volgens de wet tot weigering van uitleveringsverzoeken aanleiding behoren te geven, in de wet te worden gereflecteerd. Bevat een nieuw te sluiten verdrag echter verdergaande restricties op de verplichting tot uitlevering dan de Uitleveringswet, dan is de verdragsluitende binnen de door die wet gestelde grenzen gebleven en behoeft deze geen bijzondere voorziening met het oog op dat verdrag. Voor de goede orde: onder alle omstandigheden zal bij de behandeling van een aan Nederland gericht uitleveringsverzoek niet de wet, maar het toepasselijke verdrag moeten worden toegepast. Dit vloeit voort uit artikel 66 van de Grondwet.

Aangezien artikel 2, tweede lid, van het onderhavige Verdrag een beperktere reikwijdte heeft dan artikel 5, eerste lid, van de Uitleveringswet, dit wil zeggen minder verstrekkende uitleveringsverplichtingen bevat dan in de ogen van de Nederlandse wetgever in het algemeen toelaatbaar zouden zijn, is er onzes inziens geen sprake van een van de wet afwijkend verdrag en dus geen aanleiding tot aanpassing van artikel 5 van de wet.

Het verdrag zal gelden voor het gehele Koninkrijk. In dit verband is een aanpassing van het Curaçaosch Uitleveringsbesluit 1926 in voorbereiding. Van die gelegenheid zal gebruik worden gemaakt om dat besluit meer algemeen in overeenstemming te brengen met moderne ontwikkelingen op het gebied van het uitleveringsrecht. De belangrijkste wijziging betreft de vervanging van het z.g. enumeratiestelsel door het z.g. eliminatiestelsel, zoals dat ook in de Nederlandse Uitleveringswet is opgenomen (artikel 5). Gelet op de nauwe overeenstemming tussen het Nederlandse en het Nederlands-Antilliaanse straf- en strafprocesrecht, gelden de in deze toelichting gemaakte vergelijkingen tussen het Amerikaanse en het Nederlandse recht *mutatis mutandis* ook voor het Nederlands-Antilliaanse recht.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 bevat de verdragsrechtelijke verplichting om, wanneer daartegen zich geen in het verdrag voorziene voorwaarden verzetten, tot uitlevering over te gaan. Deze bepaling stemt grotendeels overeen met artikel 1 van het Europees Verdrag betreffende uitlevering. Met het oog op het Amerikaanse recht wordt naast de gevallen van uitlevering ter fine van vervolging of ter fine van executie van een vrijheidsstraf, genoemd het geval dat de opgeëiste persoon reeds wel is veroordeeld, maar nog geen straf heeft opgelegd gekregen. Naar Amerikaans recht kan tussen het moment waarop iemand wordt veroordeeld (*found guilty*) en dat waarop een straf wordt opgelegd (*sentenced*) een zekere periode verlopen, gedurende welke de veroordeelde zich aan de greep van de justitie kan onttrekken. In zulk een geval bestaat er altijd een aanhoudingsbevel op grond waarvan uitlevering kan worden gevraagd. Met deze aan het Amerikaanse recht eigen situatie wordt, behalve in artikel 1, ook rekening gehouden in de artikelen 2, tweede lid (b) en 9, vierde lid, tweede volzin.

Artikel 2 handelt over de z.g. dubbele strafbaarheid. Naar de rechtsopvattingen in *common law* landen wordt de vraag naar de strafbaarheid van een feit vereenzelvigd met de vraag of ten aanzien van dat feit ook rechtsmacht kan worden uitgeoefend, zaken, die in het continentaal Europese rechtsdenken scherp uiteen gehouden plegen te worden.

Diefstal is altijd een strafbaar feit naar Nederlands recht, alleen is de Nederlandse rechter niet altijd bevoegd van dit strafbare feit kennis te nemen; dit is nl. afhankelijk van de vraag waar en door wie het werd gepleegd. Common law landen baseren hun strafrechtelijke rechtsmacht nagenoeg uitsluitend op het z.g. territorialiteitsbeginsel. Voor de Amerikaanse rechter is diefstal in Amerika een strafbaar feit, maar diefstal in Nederland niet. Dit verklaart waarom in common law landen bij de beoordeling of er sprake is van dubbele strafbaarheid eo ipso de vraag naar de dubbele jurisdictie wordt betrokken, dit wil zeggen zou in omgekeerde omstandigheden het feit in de aangezochte staat een strafbaar feit hebben opgeleverd, waarvan diens rechters zouden kunnen kennis nemen?

Die vraag zal voor een Amerikaanse rechter ten aanzien van een buiten het grondgebied van de verzoekende staat gepleegd feit dan doorgaans tot een ontkennend antwoord leiden. Naar continentaal Europese opvattingen wordt de dubbele jurisdictie niet zozeer als onderdeel van de dubbele strafbaarheid gezien, maar veeleer als een voorwaarde die los daarvan desgewenst kan worden gesteld met het oog op de plaats waar het delict, waarvoor uitlevering wordt gevraagd, is gepleegd. Vgl. in dit opzicht artikel 7, tweede lid, van het Europees Uitleveringsverdrag. In de Nederlandse Uitleveringswet is hierover zelfs geen enkele bepaling te vinden.

In het onderhavige artikel 2 zijn de dubbele strafbaarheid en de dubbele jurisdictie in hetzelfde artikel ondergebracht maar duidelijk van elkaar onderscheiden. De leden 1 en 2 stellen de eis van dubbele strafbaarheid. Lid 1 verwijst naar de aangehechte (open ended) lijst van uitleveringsdelicten (a) en bevat een meer algemene bepaling in (b); lid 2 kwalificeert de dubbele strafbaarheid door de eliminatie van alle feiten, die met een jaar of minder vrijheidsstraf worden bedreigd. Onderdeel (c) handelt over uitlevering ter fine van executie van een straf(restant) van ten minste 4 maanden voor een feit als bedoeld in de onderdelen (a) en (b).

Het derde lid voorziet in de eis van dubbele jurisdictie. Op deze eis is een belangrijke uitzondering geformuleerd, nl. het geval dat de opgeëiste persoon de nationaliteit heeft van de verzoekende staat. Die uitzondering is voor Nederland belangrijk, omdat in de Verenigde Staten extra-territoriale rechtsmacht over eigen onderdanen zoals gezegd nagenoeg onbekend is. Daar staat tegenover dat de Amerikaanse wet zich, anders dan de Nederlandse, niet verzet tegen uitlevering van eigen onderdanen. Ten einde het de Nederlandse justitie mogelijk te maken uitlevering te verkrijgen van Nederlanders, die in het buitenland een misdrijf hebben gepleegd, is de bepaling onder (b) opgenomen.

Het vierde lid voorziet er in dat ook voor poging tot en medeplichtigheid aan de daarvoor in aanmerking komende feiten uitlevering kan worden verkregen. Zou door een verminderde strafbedreiging voor medeplichtigheid niet worden voldaan aan de minimum strafmaat, voorzien in lid 2, dan kan ter zake niet worden uitgeleverd. De deelneming in een vereniging van personen wier doelstelling is gericht op het plegen van een misdrijf, dekt gedeeltelijk het Amerikaanse begrip conspiracy, echter slechts voor zover naar Nederlands recht sprake is van overtreding van artikel 140 Wetboek van Strafrecht (vgl. NJ 1979, 11). Daartoe is nodig dat aannemelijk wordt gemaakt dat de opgeëiste persoon behoort tot een vereniging van personen die zich in algemene zin op het plegen van misdrijven richt. Het tweede deel van lid 4 is opgenomen op Amerikaans verzoek en ingegeven door in bepaalde uitleveringszaken met andere landen gerezen interpretatieproblemen.

Het vijfde lid, ten slotte, regelt de z.g. accessoire uitlevering en komt materieel overeen met het tweede lid van artikel 2 van het Europees Uitleveringsverdrag.

Artikel 3. Een omschrijving van het begrip grondgebied voor de toepassing van het verdrag is voor het Amerikaanse uitleveringsrecht belangrijker dan voor het Nederlandse. Het begrip komt voor in de artikelen 1, 2, derde lid, 9, tweede lid, 12, derde lid, 13, 15, eerste lid, 18 en 22. In hoeverre er

sprake is van feiten op het grondgebied van een der staten gepleegd, wanneer die aan boord van een luchtvaartuig worden begaan, wordt bepaald door het verdrag van Tokyo inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen (Trb. 1964, 186), resp. de verdragen van Den Haag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen (Trb. 1971, 50) en Montreal tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart (Trb. 1971, 218), waarbij zowel Nederland als de VS partij zijn. Schepen in volle zee of in buitenlandse territoriale wateren kunnen niet worden beschouwd als territoir, maar de strafrechtelijke jurisdictie over feiten aan boord van dergelijke schepen gepleegd, wordt beheerst door het vlagbeginsel (artikel 3 Wetboek van Strafrecht).

Artikel 4 bevat de uitzonderingen op de verplichting tot uitlevering, gelegen in de aard van de gepleegde strafbare feiten. Het gaat om politieke en daarmee verband houdende delicten (lid 1) en om zuivere militaire delicten (lid 3).

Het tweede lid weerspiegelt de traditionele uitzondering op de uitzondering, nl. de attentatsclausule of Belgische clausule, welke ook in artikel 11, tweede lid, van de Uitleveringswet is voorzien. Gewezen moet nog worden op het tweede gedeelte van het eerste lid, dat verplicht tot weigering uit te leveren wanneer de opgeëiste persoon de administratie genoegzaam ervan overtuigt dat zijn uitlevering voor politieke doeleinden is gevraagd. De onderhandelingsdelegaties waren het erover eens dat deze weigeringsgrond voldoende ruim is geformuleerd om situaties te dekken als voorzien in artikel 10, eerste lid, van de Uitleveringswet.

Ten slotte zij vermeld, dat het verdrag geen uitzondering maakt op de verplichting tot uitlevering voor fiscale delicten. De mogelijkheid tot uitlevering daarvoor is uitdrukkelijk voorzien in de punten 17 en 22 van de Appendix bij het verdrag. Dit beantwoordt aan de huidige tendens om fiscale delicten bij de internationale samenwerking op strafrechtelijk gebied niet langer in een uitzonderingspositie te plaatsen.

Artikel 5 behandelt de weigeringsgrond gebaseerd op het beginsel *ne bis in idem*.

Onderdeel (a) heeft betrekking op de situatie dat in de aangezochte staat ter zake van het feit waarvoor uitlevering wordt gevraagd nog een vervolging gaande is. Die situatie is voorzien in artikel 9, eerste lid, onder (a), van de Uitleveringswet. Onderdeel (b) heeft betrekking op alle gevallen waarin naar het recht van de aangezochte staat geen verdere vervolging meer kan plaatsvinden. Dit onderdeel dekt alle situaties voorzien in artikel 9, eerste lid, onder b, c en d van de Uitleveringswet. Deze soepele formulering is gekozen omdat het Amerikaanse recht een minder vergaande regeling op dit gebied kent dan het Nederlandse recht.

Artikel 6 verbiedt uitlevering in het geval het recht tot vervolging of tot executie van straf ter zake van het feit waarvoor uitlevering wordt gevraagd naar het recht van de aangezochte staat, zo het feit daar zou zijn gepleegd, is verjaard. Dit is voorzien in artikel 9, eerste lid, onder e van de Uitleveringswet. Er zij op gewezen dat verjaringstermijnen in de Verenigde Staten over het algemeen aanzienlijk korter zijn dan in Nederland. Behoudens ter zake van de ernstigste delicten, verjaart het recht tot vervolging daar reeds na verloop van 5 jaar.

Artikel 7 verenigt de weigeringsgronden ingegeven door humanitaire overwegingen. Het eerste lid bevat een voorziening voor het geval de feiten waarvoor uitlevering wordt gevraagd in de verzoekende staat met de doodstraf zijn bedreigd. Deze bepaling stemt overeen met artikel 11 van het Europees Verdrag betreffende uitlevering. Het tweede lid komt in essentie overeen met artikel 10, tweede lid, van de Uitleveringswet. Het gaat hier om de z.g. hardheidsclausule, de toepassing waarvan voor Nederland is voorbehouden aan de Minister van Justitie.

Als laatste materiële weigeringsgrond voor uitlevering bevat *artikel 8* een voorziening ten aanzien van eigen onderdanen van de aangezochte staat. Dit artikel is origineel, omdat het uitdrukkelijk rekening houdt met de mogelijkheid, dat in de toekomst aan bezwaren tegen uitlevering van eigen onderdanen tegemoet kan worden gekomen door een verdragsrechtelijke regeling van de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke vonnissen. Gedacht moet worden aan een situatie, waarbij de aangezochte staat instemt met de uitlevering van een eigen onderdaan ter fine van vervolging, onder de voorwaarde dat de opgeëiste persoon een eventueel hem in de verzoekende staat opgelegde vrijheidsstraf toch in eigen land zal mogen ondergaan. Een dergelijke gang van zaken kan het belang van een goede rechtspleging dienen: enerzijds vindt vervolging en berechting plaats in het land waar het feit gepleegd is, waar de rechtsorde is geschokt en waar het bewijs en eventuele getuigen voorhanden zijn; anderzijds kan een opgelegde vrijheidsstraf in het eigen land, in de eigen sociale omgeving worden ondergaan, en kan de executie daarvan daadwerkelijk worden aangewend ter voorbereiding van veroordeelde's terugkeer in zijn eigen maatschappij.

De overdracht van de executie van een strafvonnis van het ene land naar het andere vereist echter een verdragsbasis en uitvoeringswetgeving, waarin onder andere zal moeten worden voorzien in een exequaturregeling, waardoor een buitenlands vonnis door een beslissing van de Nederlandse rechter wordt omgezet in een Nederlands vonnis en waar nodig in overeenstemming wordt gebracht met Nederlandse maatstaven. Wetgeving op dit gebied is in voorbereiding, maar die voorbereiding zal nog wel enige tijd vergen.

Zolang de situatie, als bedoeld in het eerste lid, nog niet bestaat, geldt de situatie omschreven in het tweede lid. Het Amerikaanse recht verzet zich op zich zelf niet tegen uitlevering van eigen onderdanen. Echter, krachtens een uitspraak van het Amerikaanse Hooggerechtshof uit 1936 (in z.g. *Neidecker case*) kan de Amerikaanse overheid alleen eigen onderdanen uitleveren wanneer het toepasselijke verdrag uitdrukkelijk de bevoegdheid daartoe toekent aan de uitvoerende macht. Dit is bij voorbeeld niet het geval onder het Nederlands-Amerikaanse uitleveringsverdrag van 1887, maar in het onderhavige verdrag wordt daarin wel voorzien. Het Nederlandse recht verzet zich tot dusver wel tegen uitlevering van eigen onderdanen. Artikel 4 van de Uitleveringswet verbiedt de uitlevering van Nederlanders categorisch. Bij de herziening van artikel 4 van de Grondwet zal echter de weg worden vrij gemaakt om in de toekomst de uitlevering van Nederlanders aan andere staten mogelijk te maken (zie kamerstukken 14 200 (R 1048)). Er is reden te veronderstellen, dat zodra Nederland partij wordt bij strafrechtelijke executieverdragen ook deze belemmering in de gewone wet zal kunnen worden weggenomen.

In het geval dat de Nederlandse Regering wordt geconfronteerd met een verzoek een eigen onderdaan uit te leveren, en dit verzoek om die reden moet afwijzen, zal er wel een verplichting zijn te onderzoeken of de feiten, waarvoor uitlevering werd gevraagd, dan door de Nederlandse justitie kunnen worden vervolgd. Een dergelijke verplichting vinden we ook terug in artikel 6, tweede lid, van het Europees Uitleveringsverdrag. Evenals volgens dat verdrag ontstaat die verplichting pas naar aanleiding van een daartoe strekkend verzoek van de verzoekende staat. Deze kan een dergelijk verzoek ook achterwege laten als hij er de voorkeur aan geeft af te wachten of de opgeëiste persoon zich nog eens binnen zijn grondgebied (of dat van een derde staat) zal begeven. Het vereiste van het voorafgaand verzoek beoogt de verdachte te beschermen tegen mogelijke dubbele vervolgingen. Een verijning ten opzichte van het Europees Verdrag komt tot uitdrukking in de woorden «mits dat feit ook een strafbaar feit is naar het recht van die staat». Die woorden zijn ingegeven door de overweging dat, ook als is er wellicht sprake van dubbele strafbaarheid voor uitleveringsdoeleinden, het desbetreffende feit in concreto naar het recht van de aangezochte staat nog geen strafbaar feit behoeft op te leveren. Bij voorbeeld: aanneming van steekpenningen door een ambtenaar in de Verenigde Staten is een feit dat voor uitleveringsdoeleinden voldoet aan het vereiste van dubbele strafbaarheid, maar

kan in Nederland niet worden vervolgd, omdat de ambtenaar in de zin van artikel 363 van het Wetboek van Strafrecht alleen een Nederlandse ambtenaar kan zijn. De bedoelde zinsnede wil derhalve uitdrukkelijk duidelijk maken, dat deze bepaling geen verplichting behelst nieuwe strafbare feiten te creëren, zo goed als het laatste voorbehoud (mits die staat rechtsmacht heeft over dat feit) geen verplichting behelst extraterritoriale rechtsmacht te creëren, waar die tot dan toe niet bestond.

Artikel 9 is van procedurele aard. Het bevat een aanduiding van de stukken, die een formeel verzoek om uitlevering moeten vergezellen, de weg waarlangs het verzoek moet worden aangeboden en voorschriften over vertaling en de waarmerking van de stukken. Gewezen zij op de bepaling in het tweede lid, onder (e), dat moet worden begrepen in relatie met artikel 2, derde lid. Van belang is het bepaalde in het derde lid, onder (b). Dit beantwoordt aan het in het uitleveringsrecht van common law landen traditionele vereiste dat verzoeken om uitlevering ter fine van vervolging onderbouwd moeten zijn met het nodige bewijsmateriaal. De common law landen stellen op dit punt niet alle even zware eisen. Naar Amerikaans recht behoeft er geen sprake te zijn van z.g. «prima facie evidence», zoals bij voorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, doch is voldoende als er sprake is van «probable cause».

Termen als prima facie evidence en probable cause zijn moeilijk in Nederlandse begrippen om te zetten. De meeste gelijkenis met onderzoek of voldoende bewijs voor «probable cause» aanwezig is, vormt het onderzoek van de rechtbank naar aanleiding van een bezwaarschrift tegen een kennisgeving van verdere vervolging ex artikel 250 Wetboek van Strafvordering. Bij dit onderzoek beziet de rechtbank marginaal de aanwijzingen van schuld welke de officier van justitie, eventueel na onderzoek door de rechter-commissaris, kan leveren. Omdat deze bepaling van het verdragsartikel ook door de Nederlandse rechter bij het onderzoek naar de genoegzaamheid der stukken, als bedoeld in artikel 28, tweede lid, van de Uitleveringswet, zal moeten worden toegepast, zal deze daarbij de maatstaven kunnen aanleggen, welke overeenkomen met de maatstaven die hij bij toepassing van artikel 250 Wetboek van Strafvordering zou hanteren. Het onderzoek naar de schuld van de opgeëiste persoon aan de feiten waarvoor zijn uitlevering wordt gevraagd gaat verder dan het onderzoek bedoeld in het derde en vierde lid van artikel 26 van de Uitleveringswet. Die bepalingen blijven dan ook buiten toepassing.

Ten slotte zij er nogmaals op gewezen, dat naar Amerikaans recht een veroordeling en een strafoplegging op twee afzonderlijke zittingen kan plaatshebben, en dan tot twee afzonderlijke zakten leidt. Daarmee is in het vierde lid rekening gehouden. Naar Nederlands recht bevat een veroordelend vonnis zowel de schuldigverklaring als de opgelegde straf en is het in het vierde lid onder (a) en het in de laatste volzin bedoelde document één en hetzelfde stuk.

Artikel 10 biedt de mogelijkheid aanvullende stukken te verschaffen. Dit kan in alle stadia van het onderzoek. Het tweede lid regelt de gevolgen van een ontoelaatbaarheid van de uitlevering wegens ongenoegzaamheid der stukken. Deze bepaling houdt rekening met de mogelijkheid, die zich in Nederland heeft voorgedaan, dat de rechter de uitlevering wegens ongenoegzaamheid der stukken weliswaar ontoelaatbaar verklaart, maar de opgeëiste persoon niet uit uitleveringsdetentie ontslaat, ten einde de Regering de gelegenheid te geven alsnog aanvullende stukken binnen zekere termijn te verkrijgen, op basis waarvan het uitleveringsverdrag alsnog aan de rechter kan worden voorgelegd (NJ 1976, 380).

Artikel 11 regelt de voorlopige uitleveringsdetentie, voorafgaand aan de indiening van een formeel uitleveringsverzoek. Omdat het hier gaat om een urgentiemaatregel, is voorzien in de mogelijkheid van rechtstreeks verkeer tussen de Ministeries van Justitie van de Nederlandse Antillen of van Nederland en het Federale Ministerie van Justitie van de Verenigde Staten. Het for-

mele uitleveringsverzoek zal echter, volgens artikel 9, langs diplomatieke weg moeten worden verzonden, dat wil zeggen worden uitgewisseld tussen het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag en het State Departement in Washington.

De termijn waarbinnen de voorlopige aanhouding moet zijn gevolgd door het formele verzoek om uitlevering, wil de opgeëiste persoon niet op vrije voeten moeten worden gesteld, bedraagt 60 dagen. Weliswaar is deze termijn betrekkelijk lang, maar bedacht moet worden, dat de nodige tijd gemoeid zal zijn met het verzamelen van het vereiste bewijsmateriaal (soms moeten nog beëdigde getuigenissen ex artikel 216 Sv. worden verkregen), de vertaling daarvan, het toezenden langs diplomatieke weg (zeker voor verzoeken aan de of van de Nederlandse Antillen) en het in handen stellen van de bevoegde justitiële autoriteiten. De ervaring leert dat deze termijn voor intercontinentaal uitleveringsverkeer vaak nog aan de krappe kant is. Overigens worden beslissingen omtrent verzochte voorlopige aanhoudingen genomen met inachtneming van het dienaangaande in de interne wetgeving van elk der verdragspartijen bepaalde.

Artikel 12 bevat de bepalingen over de beslissing op het verzoek tot uitlevering en de verwijdering uit de aangezochte staat. Met dit artikel corresponderen de artikelen 33, zesde lid, en 40 van de Uitleveringswet.

Artikel 13 voorziet in de mogelijkheid de effectuering van een toegestaan uitleveringsverzoek op te schorten, zolang de opgeëiste persoon nog moet voldoen aan de justitie van de aangezochte staat, dan wel hem reeds aanstands tijdelijk uit te leveren. Zie in dit verband artikel 39, tweede en derde lid van de Uitleveringswet. Bij de formulering van de bepaling over tijdelijke uitlevering is aansluiting gezocht bij het tweede lid van artikel 19 van het Europees Uitleveringsverdrag.

Artikel 14 gaat over het zeldzame geval dat een persoon onderworpen is aan twee of meer concurrerende uitleveringsverzoeken. Met deze flexibele bepaling verdraagt artikel 35 van de Uitleveringswet zich heel wel.

Artikel 15 bevat het z.g. specialiteitsbeginsel. Het eerste lid stemt materieel geheel overeen met artikel 12 van de Uitleveringswet. Het tweede lid geeft uitsluitsel over een vraagpunt, dat zonder dien in de jurisprudentie een oplossing zou moeten vinden. Voor zover bekend heeft een dergelijk vraagpunt in de Nederlandse rechtspraak nog nooit tot problemen geleid. Voor de Amerikaanse rechter is het punt wel opgekomen en in de zin van deze bepaling uitgelegd.

Artikel 16 voorziet in uitlevering volgens de z.g. verkorte procedure, dat wil zeggen het geval dat de opgeëiste persoon met zijn onmiddellijke uitlevering instemt en de bevoegde autoriteit beslist dat van een gerechtelijk onderzoek naar de toelaatbaarheid van de uitlevering kan worden afgezien. Deze procedure is verder geregeld in de artikelen 41–45 van de Uitleveringswet.

De *artikelen 17 en 18* betreffen respectievelijk de overdracht van in beslag genomen voorwerpen en het transit. Met name artikel 18 beoogt een zo eenvoudig en praktisch mogelijke regeling te geven. De over te leggen stukken zijn dezelfde als degene die hebben gediend voor het verzoek om voorlopige aanhouding van de aangezochte (derde) staat en kunnen van Ministerie van Justitie tot Ministerie van Justitie worden gericht. Transit middels een overvlucht, waarbij geen tussenlanding op het grondgebied van een der verdragspartijen is voorzien behoeft geen toestemming. Hier valt toch geen controle uit te oefenen. Mocht een onvoorziene landing plaatsvinden, dan is wel transittoestemming vereist, doch in afwachting van het daartoe strekkend verzoek, kan de betrokkene 2 × 48 uur in verzekering worden gehouden op basis van deze verdragsbepaling.

Artikel 19 regelt de kosten, die met de afhandeling van een uitleveringsverzoek gepaard gaan. Afgezien van de kosten voor vertaling van de stukken die het uitleveringsverzoek vergezellen, alsmede voor het transport van de opgeëiste persoon naar de verzoekende staat, komen de kosten ten laste van de aangezochte staat. Dit houdt in dat in een uitleveringsprocedure in de Verenigde Staten, waar de verzoekende staat in de procedure vertegenwoordigd pleegt te zijn, de kosten voor een advocaat die als vertegenwoordiger van het Koninkrijk optreedt voor rekening komen van de Verenigde Staten.

Artikel 20 bevestigt de algemeen aanvaarde exclusieve werking van uitleveringsverdragen ook voor dit verdrag.

De slotbepalingen, *artikelen 21, 22 en 23*, behoeven geen nader commentaar.

Naar aanleiding van de Appendix kan, afgezien van hetgeen daaromtrent reeds in de algemene inleiding werd opgemerkt, nog op het volgende worden gewezen.

Incest, genoemd in punt 5, is in Nederland alleen strafbaar onder de termen van artikel 249 Wetboek van Strafrecht. Voor andere vormen van incest dan tussen een volwassene en zijn of haar minderjarig kind kan dus geen uitlevering plaatsvinden.

De omkoping, genoemd onder punt 11, impliceert in beginsel alleen de omkoping van of door ambtenaren. Niet ambtelijke omkoping, strafbaar gesteld in artikel 328ter van het Wetboek van Strafrecht, is slechts maximaal met 1 jaar vrijheidsstraf bedreigt en valt dus buiten het toepassingsbereik van artikel 2 van het verdrag. Bij de delicten, vermeld onder punt 14, betreffende de strafbare schending van vertrouwen, moet worden gedacht aan delicten als omschreven in de artikelen 322, 323, 359 of 373 van het Wetboek van Strafrecht.

Als delicten ter zake van het recht betreffende het internationale verkeer van betaalmiddelen (punt 16) kunnen worden genoemd de overtredingen van voorschriften gesteld bij of krachtens het Deviezenbesluit 1945.

Strafbare feiten met betrekking tot het verbod van particuliere monopolies of oneerlijke handelspraktijken die tot uitlevering zouden kunnen leiden zijn in het Nederlandse recht ondergebracht in de Wet economische mededinging. Bij de onder punt 33 bedoelde delicten kan worden gedacht aan overtreding van artikelen 330 en 335 Wetboek van Strafrecht.

De Minister van Justitie,
J. de Ruiter

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,
A. A. M. van Agt