

Zitting 1981–1982

17 123 (R 1194)

Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika aangaande wederzijdse rechtshulp in strafzaken, met bijlage en briefwisseling; 's-Gravenhage, 12 juni 1981

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 tot 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 12 juni 1981 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika aangaande wederzijdse rechtshulp in strafzaken, met bijlage en briefwisseling (Trb. 1981, 188).

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

Inleiding

Verdragen op het gebied van wederzijdse rechtshulp in strafzaken zijn minder verbreid dan uitleveringsverdragen. Dat is niet verwonderlijk, omdat de in dergelijke verdragen geregelde materie, vaak aangeduid met de term «kleine rechtshulp», minder ingrijpend is dan de uitlevering en in vele gevallen ook zonder verdragsgrondslag toepassing kan vinden. De belangrijkste verdragen op dit gebied, waarbij het Koninkrijk partij is, zijn het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (Trb. 1965, 10) en het Beneluxverdrag aangaande uitlevering en de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (Trb. 1962, 97). Daarnaast bevatten enkele bilaterale uitleveringsverdragen een aantal bepalingen over «kleine rechtshulp». Bij gelegenheid van de goedkeuring van bovengenoemde Europese en Beneluxverdragen is in het Wetboek van Strafvordering in Boek IV een aparte Titel over internationale rechtshulp ingevoegd (de artikelen 552h t/m r). Daarin wordt de procedure beschreven die moet worden gevolgd bij de afhandeling van aan Nederland gerichtte verzoeken. Tevens blijkt uit die bepalingen, dat voor zover het voor de uitvoering van dergelijke verzoeken nodig is gebruik te maken van dwangmiddelen, zoals het horen van getuigen onder ede, het doen van huiszoeking en het in beslag nemen van voorwerpen, het bestaan van een verdragsgrondslag wordt vereist. Daarin ligt het belang van het afsluiten van verdragen op dit gebied. Bovendien wordt in dergelijke verdragen een wederzijdse verplichting neergelegd om in beginsel van rechtshulpverzoeken, die op grond van en in overeenstemming met zulk een verdrag worden gedaan, gevolg te geven. Motieven tot weigering kunnen dan slechts aan het verdrag worden ontleend.

De bepalingen over kleine rechtshulp in de Nederlandse wetgeving (deze zijn overigens niet uitsluitend in Titel X van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering te vinden, maar ook op enkele andere plaatsen, bij voorbeeld artikelen 50a en 51 van de Uitleveringswet) hebben in zekere zin dezelfde functie als de bepalingen in Titel I van de Uitleveringswet. Zij kunnen slechts toepassing vinden voor zover dat niet in strijd komt met een toepasselijk rechtshulpverdrag. Uit artikel 66 van de Grondwet vloeit immers voort dat, bij strijdigheid tussen verdrag en wet, het verdrag toepassing moet vinden. De verdragsluiter, dit wil zeggen de Regering, vindt echter bij het aangaan van nieuwe verdragsrelaties op dit gebied, in de desbetreffende wettelijke bepalingen een richtsnoer waarmee hij rekening dient te houden.

Uit de navolgende artikelsgewijze toelichting op het met de Verenigde Staten gesloten rechtshulpverdrag moge blijken dat aan dit richtsnoer nauw de hand is gehouden.

Alvorens daartoe over te gaan dient voor een goed begrip van het onderhavige verdrag nog op het volgende te worden gewezen. Bestaat aan Nederlandse zijde een ruime ervaring met het sluiten en functioneren van strafrechtelijke rechtshulpverdragen en behoort hier het doen en uitvoeren van internationale rechtshulpverzoeken tot de dagelijkse justitiële praktijk, dat is niet het geval in de Verenigde Staten. De regering van de Verenigde Staten is eerst zeer recentelijk begonnen met het aangaan van verdragsrelaties op dit gebied – zo is in Europa het Koninkrijk na Zwitserland het tweede land dat zij heeft benaderd – en kan derhalve tot nu toe nog nauwelijks op enige ervaring bogen. Dat verklaart, dat het verdrag hier en daar van een behoedzame benadering doet blijken. Als voorbeelden hiervan kan worden gewezen op de bij het verdrag behorende briefwisseling, waarin een bepaalde interpretatie van enkele artikelen wordt gegeven, en op artikel 14, dat de tussenkomst van de Justitieministeries van beide verdragspartijen voorschrijft bij de uitwisseling van rechtshulpverzoeken. Hoewel van Nederlandse zijde er geen bezwaar tegen bestaat dat rechterlijke autoriteiten met hun buitenlandse ambtgenoten rechtstreeks contact onderhouden, gaf men aan Amerikaanse zijde er de voorkeur aan controle te kunnen uitoefenen op de wijze waarop de Amerikaanse justitie rechtshulpverzoeken doet of uitvoert.

Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk wordt niet openbaar gemaakt op grond van het bepaalde in artikel 25a, vierde lid, j derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State.

Voorts ware bij het lezen van het onderhavige verdrag te realiseren, dat hierin twee totaal verschillende rechtsstelsels op een noemer zijn gebracht. Het in de Verenigde Staten geldende «common law»-stelsel wijkt fundamenteel af van het in het Koninkrijk geldende continentaal-Europese rechtsstelsel. Met name het bewijsrecht vertoont aanmerkelijke verschillen en met het oog daarop is op verschillende plaatsen in het verdrag daaraan bijzondere aandacht besteed (artikel 6, vierde lid, artikel 12, tweede lid en artikel 18, tweede lid). Ook bestaan er verschillen in typen dwangmiddelen. Zo kan een verdachte onder het Amerikaanse recht verplicht worden zelf bewijsmateriaal in door de vervolgende autoriteiten gewenste vorm aan te dragen. In een Nederlandse procedure kan zulk materiaal doorgaans slechts met behulp van een bevel tot huiszoeking en inbeslagname worden verworven. Ook met deze verschillen houdt het verdrag rekening.

Bij de opstelling van het verdrag is wel getracht zo nauw mogelijk aansluiting te vinden bij moderne verdragen zoals het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken. Die opzet is in belangrijke mate geslaagd. Een nog dichtere benadering van de bepalingen van dat verdrag bleek, gelet op de verschillen tussen het Nederlandse en Amerikaanse rechtsstelsel en op de uitgangspunten van beide onderhandelingsdelegaties, niet mogelijk.

De Regering van de Nederlandse Antillen heeft te kennen gegeven medegedeling van het verdrag te wensen voor haar land. Zij wenst echter wel dat gebruik wordt gemaakt van de in het tweede lid van artikel 20 voorziene mogelijkheid tot het maken van een voorbehoud. Deze wens berust op het uitgangspunt dat het hebben van verdragsrelaties op het gebied van het verlenen van strafrechtelijke rechtshulp in fiscale aangelegenheden in beginsel gepaard moet gaan aan een regeling van de fiscale betrekkingen tussen de betrokken verdragspartijen.

De geldende regeling tussen de Nederlandse Antillen en de Verenigde Staten op het gebied van de voorkoming van dubbele belasting (zie onder meer de notawisseling tot uitbreiding van het in 1948 tussen het Koninkrijk en de Verenigde Staten gesloten belastingverdrag – Trb. 1955, 124 – alsmede het daarmee samenhangende, in 1963 gesloten wijzigingsprotocol – Trb. 1963, 167 en Trb. 1964, 154 –) vormt thans onderwerp van besprekingen tussen vertegenwoordigers van de Nederlandse Antillen en van de Verenigde Staten, die erop gericht zijn tot een herziening daarvan te komen. Met het oog hierop wenst de regering van de Nederlandse Antillen dat het hogerge-noemde voorbehoud wordt ingeroepen. Een bevredigende regeling van de herziene fiscale betrekkingen tussen de Nederlandse Antillen en de Verenigde Staten zal echter een goede grondslag vormen voor het verlenen van strafrechtelijke rechtshulp ter zake van delicten op het gebied van die belastingen die door de herziene belastingregeling tussen de Nederlandse Antillen en de Verenigde Staten zullen worden bestreken. Alsdan zal het gemaakte voorbehoud kunnen worden ingetrokken.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 bevat de verdragsrechtelijke verplichting om wederzijds rechtshulp in strafzaken te verlenen. Het eerste lid stemt in grote mate overeen met artikel 1 van het Europees rechtshulpverdrag. Alleen wordt hier geaccentueerd dat de verdragsverplichtingen voortvloeien uit daartoe strekkende verzoeken. Bovendien deelden de onderhandelingsdelegaties de opvatting dat de woorden «criminal investigations and proceedings» ruim moeten worden uitgelegd en ook betrekking kunnen hebben op verzoeken betreffende zaken, die reeds de fase van berechting achter zich hebben, dit wil zeggen bij voorbeeld verzoeken in verband met gratiezaken, revisiezaken, schadeloosstelling wegens ten onrechte ondergane hechtenis e.d.

Het tweede lid geeft een opsomming van een aantal in het verdrag geregelde vormen van rechtshulp. Die opsomming is niet limitatief. Ook bijzondere vormen voor rechtshulp, bij voorbeeld het nemen van vingerafdrukken, het houden van reconstructies, het doen van exhumaties of het verrichten van laboratoriumproeven, vallen onder de werking van het verdrag.

Artikel 2. Het verdrag laat zich evenals het Europees rechtshulpverdrag, niet uit over z.g. informele vormen van internationale rechtshulp, bestaande uit informatie-uitwisseling tussen politiediensten, voor het verkrijgen waarvan geen opsporingshandelingen nodig zijn. In het Wetboek van Strafvordering doelt het tweede lid van artikel 552i op deze vorm van samenwerking. Het is gebruikelijk, althans binnen Europa, dat ook verzoeken om signalering van bepaalde personen in het buitenland rechtstreeks tussen de politiediensten, dit wil zeggen door tussenkomst van de Internationale Politieorganisatie (Interpol) worden uitgewisseld. Die mogelijkheden worden in artikel 2 van het onderhavige verdrag geenszins beknot. Dat artikel bepaalt alleen dat, wanneer de zaak zich daartoe leent, ook gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheden die dit verdrag biedt. De communicatie loopt dan langs de in artikel 14 aangegeven wegen en de verzoeken zullen, wat hun inhoud betreft, moeten voldoen aan de vereisten van artikel 13. Het verdient met name aanbeveling van artikel 2 gebruik te maken bij verzoeken om signalering aan de Verenigde Staten, die ter voorbereiding strekken van een verzoek tot uitlevering.

Artikel 3 handelt over betekeningen. Dit artikel ware te lezen in combinatie met artikel 13, tweede lid, onder b, waarin wordt verlangd, dat onder meer wordt aangegeven in welke hoedanigheid de persoon voor wie het uit te reiken stuk bestemd is, wordt aangeschreven (verdachte, getuige, deskundige, veroordeelde, etc.) en op welke wijze de betekening dient plaats te vinden (al of niet in persoon, toezending bij aangetekende brief, etc.).

De in het derde lid bedoelde persoon, aan wie het desbetreffende stuk wordt betekend, behoeft niet per se de persoon te zijn voor wie dit is bestemd. Die bepaling laat toe dat de uitreiking bij voorbeeld aan een huisgeenoot geschiedt en het ontvangstbewijs door deze wordt getekend.

Artikel 4 is van bijzondere betekenis. Het eerste lid betreft slechts de terbeschikkingstelling van openbare overheidsdocumenten, d.w.z. documenten die algemeen ter beschikking van het publiek staan. Het tweede lid ziet op niet-openbare documenten, waarover de overheid beschikt. Hieronder valt natuurlijk een hele scala van documenten, variërend van de justitiële documentatie, politieregisters, e.d. tot belastingdossiers. Omdat het om zeer uiteenlopende typen van documenten kan gaan en ook om vormen van informatie die wellicht thans niet, maar in de toekomst wel de overheid ter beschikking staan, zijn de verdragspartijen overeengekomen de algemene verdragsverplichting hier af te zwakken tot een discretionaire bevoegdheid tot rechtshulpverlening. In de briefwisseling bij het verdrag is uiteengezet hoe de beide partijen deze bepaling opvatten. Een restrictie is aangelegd ten aanzien van de verstrekking van belastinggegevens. Op zich zelf is rechtshulp in fiscale strafzaken niet van de werking van het Verdrag uitgesloten. Waar het echter gaat om het verschaffen van dergelijke gegevens, zullen deze slechts worden verstrekt op dezelfde voet als in nationale procedures gebruikelijk of mogelijk is.

In dit verband is het wellicht goed kort stil te staan bij de verhouding tussen de verplichtingen onder dit verdrag en de verplichtingen onder het Nederlands-Amerikaans Verdrag ter voorkoming van dubbele belasting van 29 april 1948 (Stb. 1949, J80), waarvan met name artikel XXI de, in dergelijke verdragen gebruikelijke, verplichting tot uitwisseling van inlichtingen met het oog op de uitvoering van dat verdrag, voorkoming van fraude of het tegengaan van belastingontduiking, is opgenomen. Het verschil tussen beide verdragen is, dat onder het belastingverdrag de inlichtingenuitwisseling plaatsvindt tussen de belastingautoriteiten van beide landen, terwijl onder het onderhavige verdrag de contacten worden gelegd tussen de justitiële autoriteiten. Voorts strekt de informatieverstrekking onder het belastingverdrag in eerste aanleg ten behoeve van de vaststelling van aanslagen (ook al staat die bepaling er niet aan in de weg, dat op grond van verkregen informatie een strafvervolging wordt geëntameerd), terwijl de gegevens onder

het onderhavige verdrag uitsluitend worden gevraagd in verband met een reeds lopende strafvervolgning. Men kan stellen dat het onderhavige verdrag op het terrein van de fiscale delicten in zekere zin een supplement vormt op het belastingverdrag, betrekking heeft op een andere fase van overheidsbemoeienis bij de controle op en het onderzoek naar de wijze van naleving van belastingverplichtingen. Het onderhavige verdrag treedt op dit punt dus niet in de plaats van het belastingverdrag. Overigens zij verwezen naar het slot van de inleiding en naar de toelichting op de artikelen 11 en 18.

Artikel 5. Dit artikel handelt over het horen van personen, in de klassieke vorm van rogatoire commissies, al of niet onder ede. Op dergelijk verhoor hebben artikel 552n, eerste lid, aanhef en onder b en c, en artikel 552o Sv. betrekking.

Het artikel noemt in één adem met het geven van getuigenissen het produceren van documenten, bescheiden en voorwerpen. Naar Amerikaans recht kan een persoon die is opgeroepen om te getuigen tot zo'n produktie steeds worden verplicht. De Nederlandse wet kent in de artikelen 105 e.v. Sv. wel de figuur van het bevel tot uitlevering van voorwerpen, doch dit betreft slechts voorwerpen die voor inbeslagneming vatbaar zijn. Ten aanzien van de vatbaarheid voor inwilliging van hiertoe strekkende buitenlandse verzoeken stelt artikel 552o, tweede lid, Sv. de bijzondere voorwaarde, dat de aan het verzoek ten grondslag liggende feiten aanleiding kunnen geven tot uitlevering (van de verdachte) aan de verzoekende Staat. Dat impliceert dat aan de voorwaarde van dubbele strafbaarheid moet zijn voldaan. Die eis stelt het Amerikaanse recht niet ten aanzien van verzoeken strekkende tot het doen produceren van documenten etc. Met het oog op het Nederlandse recht is in artikel 6, dat handelt over huiszoeking en inbeslagneming, en waarin wel het vereiste van dubbele strafbaarheid is opgenomen, bepaald dat Amerikaanse verzoeken aan Nederland, strekkende tot het produceren van documenten alleen voor inwilliging vatbaar zijn, wanneer aan de in artikel 6 gestelde vereisten is voldaan.

Uiteraard blijft ook op de uitvoering van rogatoire commissies het recht van de aangezochte Staat toepasselijk. Dit vloeit voort uit het algemene beginsel, neergelegd in artikel 12, tweede lid. Voor alle duidelijkheid is in het eerste lid van artikel 5 er op gewezen, dat een beroep op verschoningsrechten, die de te horen persoon wellicht onder het recht van de verzoekende Staat zou kunnen doen gelden, maar niet onder het recht van de aangezochte Staat, niet opgaat.

De overige leden van artikel 5 regelen de aanwezigheid van belanghebbenden bij de uitvoering van het rechtshulpverzoek. Dit is met name voor de toepassing van het Amerikaanse recht van wezenlijk belang, omdat volgens dit recht een verdachte altijd het recht heeft aanwezig te zijn bij het verhoor van getuigen à charge en de gelegenheid moet hebben, die zelf ook aan een kruisverhoor te doen onderwerpen. Het artikel doet echter niet af aan het uitgangspunt dat de leiding van en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van rechtshulpverzoeken ligt bij de autoriteiten van de aangezochte Staat.

Artikel 6 regelt de huiszoeking en inbeslagneming. In de toelichting op het vorige artikel werd reeds aangegeven, dat hiervoor een aantal voorwaarden geldt, die aan minder ingrijpende rechtshulpverzoeken niet worden gesteld. Dit artikel dient te worden beschouwd in samenhang met de briefwisseling die aan het verdrag is toegevoegd, en daarvan deel uitmaakt.

Artikel 553o, tweede lid, Sv. stelt aan rechtshulpverzoeken, strekkende tot huiszoeking en inbeslagneming de eis, dat daaraan feiten ten grondslag liggen, die aanleiding kunnen geven tot uitlevering aan de verzoekende Staat. In overeenstemming met de daaromtrent in het nieuwe uitleveringsverdrag tussen het Koninkrijk en de Verenigde Staten neergelegde criteria wordt daarom gesproken van feiten, die voor het recht van beide verdragspartijen strafbaar zijn met een vrijheidsstraf van meer dan een jaar. Dit criterium wijkt wat af van het gebruikelijke, dat de grens voor vatbaarheid voor uitlevering legt bij feiten waarop ten minste een maximumstraf van een jaar of

meer staat. Dat is bij voorbeeld het criterium van het Europees Verdrag betreffende uitlevering. Bij de goedkeuring van het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken heeft het Koninkrijk de verklaring afgelegd, alleen rechtshulpverzoeken strekkende tot huiszoeking en inbeslagneming te zullen uitvoeren voor zover die betrekking hebben op feiten die ingevolge het Europees Uitleveringsverdrag tot uitlevering kunnen leiden (ook al is de verzoekende Staat geen partij bij dat uitleveringsverdrag). Men mag er dan ook van uitgaan dat ook aanvaardbaar is aan zulke verzoeken uitvoering te geven, wanneer daarop naar Nederlands recht of naar het recht van beide Staten, een maximum vrijheidsstraf van 1 jaar staat, ook al kan voor een dergelijk feit geen uitlevering plaatsvinden, omdat het toepasselijke uitleveringsverdrag de grens trekt bij feiten die met meer dan 1 jaar vrijheidsstraf bedreigd zijn. Omdat voorzienbaar is, dat Nederland behoefte zou kunnen hebben rechtshulpverzoeken strekkende tot inbeslagneming te richten tot de Verenigde Staten in verband met strafbare feiten, waarop naar Nederlands recht maximaal 1 jaar vrijheidsstraf staat, heeft het verdrag die mogelijkheid uitdrukkelijk opengelaten. Partijen kunnen in een Annex aangeven voor welke feiten zij, naast de feiten die aan de algemene vereisten van het eerste lid voldoen, rechtshulpverzoeken strekkende tot huiszoeking en inbeslagneming gehonoreerd wensen te zien, en ook zelf bereid zijn te honoreren. Voor wat Nederland betreft zijn daartoe in de Bijlage een vijftal delicten opgenomen, die naar hun aard internationale implicaties kunnen hebben, en die alle een maximumstrafbedreiging van slechts 1 jaar vrijheidsstraf kennen.

Datzelfde geldt voor de daarin genoemde delicten naar Nederlands-Antilliaans recht en naar Amerikaans recht. Uit het primaat van verdrag boven wet volgt dat deze niet met de geest maar wel met de letter van artikel 552o, tweede lid, Sv. strijdende regeling, toepassing vindt boven de genoemde wetsbepaling. De bijlage kan op eenvoudige manier worden gewijzigd of aangevuld. Omdat het daarbij gaat om uitvoering van het verdrag, zullen wijzigingen van de bijlage krachtens artikel 62, eerste lid, onder b, van de Grondwet, niet de goedkeuring van de Staten-Generaal behoeven.

Artikel 6 bepaalt voorts dat de verzoeken om rechtshulp ter fine van huiszoeking en inbeslagneming worden uitgevoerd in overeenstemming met de gebruiken van de aangezochte Staat. Daartoe behoort het Nederlandse gebruik om deze dwangmiddelen in het fiscale strafrecht slechts met de grootst mogelijke behoedzaamheid en alleen in uiterste noodzaak te hantieren. Nu het verdrag fiscale delicten niet van de werking ervan uitsluit diende dit Nederlandse gebruik in het verdrag zelf weerspiegeling te vinden. Hetzelfde geschiedt bij de goedkeuring van het Aanvullende Protocol bij het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (zie kamerstukken 15 965), dat rechtshulp in fiscale strafzaken onder dit verdrag mogelijk maakt en ten aanzien waarvan door het Koninkrijk de verklaring is geformuleerd, geen verplichtingen te aanvaarden gevolg te geven aan rogatoire commissie met betrekking tot fiscale delicten, strekkende tot huiszoeking of inbeslagneming. Ten opzichte van de Verenigde Staten zal dan ook geen ander beleid worden gevoerd dan ten opzichte van de Westeuropese landen. Er zij nog op gewezen dat de uitvoering van rechtshulpverzoeken met betrekking tot fiscale delicten steeds de machtiging van de Minister van Justitie behoeft, na overleg met de Minister van Financiën. Dit, ingevolge artikel 552m Sv.

In de briefwisseling is het hier uiteengezette Nederlandse standpunt onder woorden gebracht. Daarin wordt tevens verduidelijkt, dat het standpunt alleen betrekking heeft op feiten die onder de vergeving van beide Staten als fiscale delicten worden beschouwd. Waar verboden in- en uitvoer van voorwerpen of substanties in het ene land onder de douanewetgeving wordt strafbaar gesteld en in het andere niet, geldt in beginsel de verplichting tot rechtshulpverlening.

Ten slotte is in de briefwisseling duidelijk gemaakt dat door Nederland aan de Verenigde Staten gerichte verzoeken om huiszoeking en inbeslagneming gepaard moeten gaan met een zekere hoeveelheid bewijsmateriaal, bij

voorbeeld processen-verbaal, waaruit de grond voor het verzoek blijkt, en dat dergelijke verzoeken dienen uit te gaan van of te zijn voorgelegd aan een Nederlandse rechter.

Het tweede lid bevat een regel voor de interpretatie van het vereiste van dubbele strafbaarheid. Een soortgelijke regel bevat het tweede lid van artikel 5 van de Nederlandse Uitleveringswet.

De strekking van het derde lid kwam reeds aan de orde in de toelichting op artikel 5. Daarnaar zij verwezen.

Het vijfde lid is speciaal voor Amerikaanse doeleinden geschreven. Het is voor het Amerikaanse strafprocesrecht van wezenlijk belang dat ten aanzien van in beslag genomen voorwerpen, die ter terechtzitting worden geproduceerd, vaststaat, dat deze tussen de inbeslagname en de productie ter terechtzitting niet zijn verwisseld of in handen van onbevoegden zijn geweest. Men moet ter terechtzitting de z.g. «chain of custody» aantonen, dat wil zeggen alle momenten dat de voorwerpen van de ene hand in de andere zijn overgegaan. Dat kan blijken uit processen-verbaal van overdracht. Met name ten aanzien van in het buitenland in beslag genomen voorwerpen is het belangrijk dat deze «chain of custody» niet verbroken is geweest. Vandaar dat aan de Nederlandse justitie gevraagd zal kunnen worden handelingen te verrichten, die gewoonlijk in een Nederlandse strafzaak niet nodig zijn. Het Nederlandse recht verzet zich echter niet tegen dergelijke handelingen en zij kunnen en zullen dan ook volgens de in een Amerikaans verzoek gegeven aanwijzingen worden verricht. Als dit zo geschiedt kan de betrouwbaarheid van het in beslag genomen en overgegeven bewijsmateriaal in de Verenigde Staten niet meer in rechte in twijfel worden getrokken. Dit verzekert de laatste zin van artikel 6.

De artikelen 7 en 8 voorzien in de tijdelijke terbeschikkingstelling van gedetineerden voor het afleggen van getuigenverklaringen of tot confrontatie in het andere land. Artikel 7 regelt het geval dat de gedetineerde zich bevindt op het grondgebied van de aangezochte partij, artikel 8 het geval dat de gedetineerde zich bevindt op het grondgebied van de verzoekende partij. De bepalingen stemmen nauw overeen met de artikelen 50a en 51 van de Nederlandse Uitleveringswet.

Artikel 9 biedt immuniteit aan degene, die voor de rechterlijke autoriteiten van de andere Staat verschijnt, hetzij als getuige, hetzij als verdachte, tegen vervolging of berechting wegens vóór zijn overkomst gepleegde feiten. Die immuniteit kan alleen worden opgeheven door de omstandigheden in het derde lid bedoeld. Het vierde lid geeft getuigen tot op zekere hoogte het recht zich op een verschoningsrecht te beroepen, dat zij wellicht niet in de verzoekende Staat, maar wel in hun eigen land zouden hebben. Deze bepaling is geschreven met het oog op de omstandigheid, dat schending van bepaalde beroepsgeheimen, ook in het buitenland, een strafbaar feit kan opleveren, in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht strafbaar gesteld in de artikelen 272 en 273. Het is meestal niet te voorzien of een getuige, optredend in een terechtzitting in het buitenland, geconfronteerd zal worden met vragen, die vertrouwelijke informatie betreffen, welke hij gehouden is geheim te houden. Hij kan dan voor het dilemma komen te staan dat het niet beantwoorden van die vragen het strafbare feit van «contempt of court» oplevert, terwijl hij voor het wel beantwoorden van die vragen tijdens de publieke zitting, in eigen land strafrechtelijk ter verantwoording kan worden geroepen. Om deze reden wordt de bekleders van bepaalde beroepen of ambten, die in eigen land een verschoningsrecht kunnen claimen, dat ook in de verzoekende Staat gegund. In Nederland gaat het dan om functies als: raadslieden, geestelijken, notarissen, artsen, maatschappelijk werkers, ambtenaren in bepaalde functies, accountants en belastingconsulenten.

Van de werking van het vierde lid zijn uitgesloten degenen, die in verband met een familierelatie een verschoningsrecht zouden kunnen doen gelden. Er is immers geen verplichting om in het buitenland te gaan getuigen, en een bestaande familierelatie is een zodanig objectief gegeven, dat men die omstandigheid tevoren kan hebben afgewogen bij de beslissing om naar het buitenland te gaan om te getuigen.

Artikel 10 bevat de weigeringsgronden om aan rechtshulpverzoeken te voldoen. Een aantal daarvan stemt overeen met desbetreffende bepalingen in het Wetboek van Strafvordering. Zo correspondeert punt c in het eerste lid met artikel 5521, eerste lid, onder b, Sv., en punt b met artikel 552m, eerste lid, Sv. Punt d spreekt voor zich zelf. De onder punt a van het eerste lid bedoelde weigeringsgrond is in rechtshulpverdragen niet ongewoon (vgl. artikel 2, onder b, van het Europees rechtshulpverdrag), maar laat nogal wat ruimte voor interpretatie. Het is ook niet geheel overzienbaar in welke gevallen rechtshulpverzoeken op deze grond geweigerd zullen worden. Een voorbeeld kan wel worden gegeven. Tijdens de onderhandelingen is duidelijk gemaakt dat uitvoering van Amerikaanse verzoeken om rechtshulp ten behoeve van de bestrijding van overtredingen van de Amerikaanse anti-trustwetgeving, wanneer zodanig optreden leidt tot maatregelen die zich richten tegen Nederlandse ondernemingen, direct of indirect zou kunnen leiden tot overtreding van artikel 39 van de Wet economische mededinging. Zo'n overtreding zou slechts te voorkomen zijn in geval van een door de Minister van Economische Zaken, met andere betrokken Ministers te verlenen ontheffing van het verbod aan bepaalde buitenlandse maatregelen of beslissingen van mededingingspolitieke aard gevolg te geven. Wordt zulk een ontheffing niet gegeven, dan is daarmee ook sprake van een wezenlijk openbaar belang dat zich tegen de uitvoering van het desbetreffende verzoek om rechtshulp verzet.

Het tweede lid moet worden gelezen in verband met artikel 5521, eerste lid, onder c, Sv. Zo lang ter zake van de feiten waarop een rechtshulpverzoek betrekking heeft in Nederland nog een vervolging loopt, kan dit niet worden uitgevoerd. Leidt die vervolging tot een beslissing, bedoeld in artikel 68 Sr. of 255 Sv., dan zal op grond van het eerste lid, onder c, de rechtshulp worden geweigerd. Leidt die vervolging niet tot zo'n beslissing, dan kan het verzoek vervolgens worden uitgevoerd.

Het eerste lid van *artikel 11* vormt in zekere zin een aanvulling op artikel 10. In plaats van rechtshulp te weigeren kunnen de verdragspartijen ook verlangen dat bepaalde door hen te verstrekken gegevens als vertrouwelijke gegevens worden behandeld. Uiteraard kunnen zij niet beletten dat waar dat door de rechter noodzakelijk wordt geoordeeld zulke gegevens wel ter openbare terechtzitting worden gebruikt. Wil men ook dit voorkomen, dan zal het rechtshulpverzoek op grond van artikel 10, eerste lid, onder a, kunnen worden afgewezen. Een en ander wordt in de briefwisseling nog eens nader uiteengezet.

Van een ander karakter is het tweede lid van artikel 11. Dit behelst het belangrijke voorschrift, dat de gegevens, die als gevolg van een rechtshulpverzoek worden verkregen, alleen mogen worden gebruikt voor het doel waarvoor zij zijn gevraagd. Het gaat hier om een soort specialiteitsregel, die alleen kan worden doorbroken door de uitdrukkelijke toestemming van de aangezochte Staat. Het belang van deze bepaling is evident. Zij wil voorkomen, dat langs de weg van de in beginsel verplichte rechtshulpverlening in strafzaken, gegevens worden vergaard, die niet ten behoeve van een strafzaak zullen worden gebruikt, doch voor een doel ten behoeve waarvan geen of zeer beperkte mogelijkheden bestaan om die gegevens te verkrijgen. In de toelichting op artikel 4 werd reeds aandacht besteed aan de verhouding tussen het onderhavige verdrag en het verdrag met de Verenigde Staten ter voorkoming van dubbele belasting. De behoedzaamheid waarmee onder dat verdrag met belastinggegevens dient te worden omgesprongen heeft ook in het onderhavige verdrag haar weerslag gevonden. In de briefwisseling bij het verdrag wordt namelijk duidelijk gemaakt, dat krachtens het tweede lid van artikel 11 van belastinggegevens, die langs de weg van de rechtshulp zijn verkregen, alleen gebruik zal kunnen worden gemaakt voor zover dat verenigbaar is met de wetgeving en het beleid van de aangezochte staat. De Amerikaanse wetgeving bevat op dit punt specifieke restricties. De Nederlandse praktijk komt tot uiting in het bij de toepassing van artikel 552m Sv. gevolgde beleid.

Artikel 12 spreekt goeddeels voor zich zelf. De bevoegde autoriteit is, volgens artikel 14 voor Nederland het Ministerie van Justitie. Ingevolge artikel 552i, eerste lid, Sv., zullen rechtshulpverzoeken steeds onverwijld in handen worden gesteld van de Officier van Justitie in het arrondissement waarin de gevraagde handeling moet worden verricht. Van ongebruikelijke, maar niet onwettige procedures, te volgen bij de uitvoering van Amerikaanse verzoeken om rechtshulp werd in de toelichting op artikel 6 reeds een voorbeeld gegeven. Gelet op de sterk afwijkende rechtsstelsels in beide landen werd een bepaling als in het tweede lid opgenomen zeer nuttig geacht.

Artikel 13 bevat de formele vereisten waaraan een rechtshulpverzoek moet voldoen. Deze vragen geen nadere toelichting. De in het eerste lid genoemde vereisten gelden voor alle rechtshulpverzoeken, die van het tweede lid zijn toegesneden op de inhoud van een specifiek verzoek.

Artikel 14 geeft de weg aan waarlangs rechtshulpverzoeken worden gedaan en de stukken, die op de uitvoering daarvan betrekking hebben, worden teruggezonden. Dat geschiedt tussen de Ministeries van Justitie van Nederland of van de Nederlandse Antillen en de aan het Amerikaanse Federale Justitieministerie verbonden Attorney General van de Verenigde Staten. Deze bepaling staat dus rechtstreeks verkeer tussen vervolgings- of rechterlijke instanties van beide landen in de weg. Dat neemt niet weg, dat rechtshulpverzoeken uiteraard wel van deze instanties zullen uitgaan. Dit wordt duidelijk gemaakt in de briefwisseling die bij het verdrag is gevoegd. Om de tekst van artikel 14 van het verdrag niet nodeloos te belasten is er de voorkeur aan gegeven in die briefwisseling aan te geven welke autoriteiten bevoegd zijn rechtshulpverzoeken te initiëren. Daaruit blijkt dat de rol van het Nederlandse ministerie enigszins verschilt van die van het Amerikaanse. Fungeert het Nederlandse ministerie als verzendende instantie, die voor de inhoud van de rechtshulpverzoeken geen eigen verantwoordelijkheid neemt, de Attorney General van de Verenigde Staten zal, voor wat betreft de verzoeken uitgaande van vervolgende en opsporingsinstanties, zelf de verantwoordelijkheid voor het doen van rechtshulpverzoeken en hun inhoud op zich nemen.

Voor alle duidelijkheid is in het tweede gedeelte van de briefwisseling bij artikel 14 gesteld dat voor de toepassing van het recht van de aangezochte Staat, de in overeenstemming met de bepalingen van het verdrag en de in de brieven gegeven uitleg toegezonden rechtshulpverzoeken geacht zullen worden te zijn verzoeken van rechterlijke autoriteiten. In dit verband zij gewezen op de artikelen 552n en o Sv., die deze termen gebruiken, en waaraan steeds al een ruime uitleg pleegt te worden gegeven.

Ter toelichting op *artikel 18* diene het volgende. Als ander verdrag, van kracht tussen Nederland en de Verenigde Staten, waarin bepalingen over rechtshulp in strafzaken zijn opgenomen, kan worden genoemd het NAVO Statusverdrag (Trb. 1951, 114, art. VII, leden 5 en 6). Voorts maakt het eerste lid duidelijk dat ook de werking van het Verdrag ter voorkoming van dubbele belastingen niet wordt aangetast (zie de toelichting op artikel 4). Het tweede lid is vooral geschreven voor Amerikaanse doeleinden. De Nederlandse praktijk heeft tot dusver nauwelijks bijzondere problemen aan het licht gebracht met betrekking tot de toelaatbaarheid van middels rechtshulp verkregen bewijsmateriaal. Ook het tweede gedeelte van het tweede lid komt voort uit Amerikaanse preoccupaties. Dat gedeelte is overigens zodanig geformuleerd, dat het geen afbreuk doet aan in het Nederlandse recht bestaande mogelijkheden om middels een kort geding of een beroep krachtens de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen tegen bepaalde uit het Verdrag voortvloeiende overheidshandelingen op te komen (vgl. RvSt Afd. rechtspraak 20 december 1978, AB 1979, 70).

Het derde lid, ten slotte, maakt duidelijk dat bepaalde vormen van «kleine rechtshulp», geregeld in dit verdrag, waarbij personen van het ene land naar het andere gaan of worden overgebracht, geen uitlevering zijn en dat de voor uitlevering geldende procedures en voorwaarden daarop dan ook niet toepasselijk zijn.

Aan het slot van de inleiding werd toegelicht, dat bij de bekrachtiging het in het tweede lid van *artikel 20* voorziene voorbehoud zal worden gemaakt. Dit voorbehoud zal als volgt luiden:

«Het Koninkrijk der Nederlanden verklaart, dat dit Verdrag niet van toepassing is op verzoeken om rechtshulp ter zake van fiscale delicten, gericht tot de Bevoegde Autoriteit in de Nederlandse Antillen.»

Het verzoek om parlementaire goedkeuring van het verdrag strekt zich mede over deze af te leggen verklaring uit.

Voor een toelichting op de *bijlage* moge worden verwezen naar de toelichting op artikel 6 van het verdrag.

De Minister van Justitie,
J. de Ruiter

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