

Vergaderjaar 1983-1984

15971(R 1133)

Goedkeuring van het op 15 mei 1972 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Verdrag betreffende de overdracht van strafvervolging (met bijlagen), het op 11 mei 1974 te Brussel tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden inzake het overnemen van strafvervolgingen (met bijlage), het op 27 januari 1977 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme en de op 4 december 1979 te Dublin tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de toepassing van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen

15 972

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering met het oog op de overdracht van strafvervolgingen door en aan Nederland alsmede uitvoering van de desbetreffende Europese en Benelux-verdragen, wijziging van de Uitleveringswet en uitvoering van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme

Nr. 14

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 22 februari 1984

De ondergetekenden hebben de eer het eindverslag van de vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer als volgt te beantwoorden.

ALGEMEEN

De Verdragen inzake overdracht van strafvervolging

De leden van de fractie van de P.v.d.A. uitten nogmaals hun bezwaar tegen de voorgestelde gezamenlijke goedkeuring van de Verdragen inzake overdracht van strafvervolging en inzake de bestrijding van terrorisme en de gezamenlijke uitvoering van die verdragen. Niet alleen stelden zij vraagtekens bij de mate van onderlinge verwantschap tussen de vier verdragen, maar zij achtten het een bijkomend probleem dat de verdragspartners bij elk der verdragen verschillend zijn. Ook de leden van de V.V.D.-fractie gaven te kennen niet erg gelukkig te zijn met de door de regering gevolgde procedure en de aangelegde koppeling tussen de terrorismeverdragen en de algemene verdragen inzake overdracht van strafvervolging minder gewenst te achten. De leden van de P.v.d.A.-fractie

vroegen de ontwerp-goedkeuringswet en de ontwerp-uitvoeringswet alsnog op te splitsen in vier afzonderlijke wetsontwerpen. De leden van de V.V.D.-fractie, erkennende dat de aangebrachte koppeling niet dan met nieuwe procedurele problemen ongedaan zou kunnen worden gemaakt, vroegen om een toezegging om in gelijksoortige gevallen in de toekomst niet meer zulke koppelingen aan te brengen.

De ondergetekenden wijzen de suggestie van de leden van de P.v.d.A.-fractie van de hand, niet omdat zij geen begrip zouden kunnen opbrengen voor de bezwaren die deze leden tegen de voorgestelde gekoppelde behandeling koesteren - ook al heeft die koppeling ook praktische voordelen - maar omdat zulks zou impliceren, dat nieuwe wetsontwerpen zouden moeten worden opgesteld met bijbehorende toelichtingen, die, alvorens zij onder intrekking van de wetsontwerpen 15 971 en 15 972, bij het parlement en de Staten van de Nederlandse Antillen kunnen worden ingediend, eerst de ministerraad en de Raad van State (van het Koninkrijk) zullen moeten hebben gepasseerd. Daardoor dreigt de afhandeling van de goedkeuringsprocedure van deze verdragen, die reeds in december 1979 aanhangig is gemaakt, al te zeer te worden vertraagd. Een dergelijke vertraging willen de ondergetekenden niet voor hun rekening nemen.

De gevraagde toezegging om in de toekomst in gelijksoortige gevallen niet meer een gezamenlijke goedkeuring van meerdere verdragen bij één ontwerp van (Rijks)wet te vragen, zouden de ondergetekenden niet zonder meer willen geven.

Er zijn soms goede redenen om een gezamenlijke goedkeuring te bevorderen, met name wanneer het doelmatig wordt geacht verschillende verdragen in onderling verband te beschouwen. Aldus kunnen punten van overeenkomst en ook van verschil het duidelijkst worden belicht en beoordeeld. Voorts ligt een gezamenlijke behandeling van meerdere verdragen in de rede, wanneer de voor de uitvoering van die verdragen benodigde wetgeving in één uitvoeringswet wordt ondergebracht, of wanneer ter uitvoering van die verdragen dezelfde bepalingen van de nationale wetgeving aanpassing behoeven. Dat neemt niet weg, dat de ondergetekenden het belang ervan onderkennen dat verdragen, die in verschillende gremia tot stand zijn gekomen en zien op uiteenlopende kringen van potentiële verdragspartijen, door het parlement op de eigen merites kunnen worden beoordeeld. Een tussenweg tussen de uitersten van een gescheiden en een gezamenlijke goedkeuring van verwante verdragen zou kunnen zijn de opstelling van afzonderlijke goedkeuringswetten, gepaard gaande met een gezamenlijke memorie van toelichting.

Die weg wordt bij voorbeeld bewandeld met de goedkeuring van een viertal verdragen met betrekking tot de overname van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (zie kamerstukken 18128). Ook hiervan geldt dat deze verdragen, mede gelet op de wijze waarop wordt voorgesteld daaraan in de Nederlandse wetgeving uitvoering te geven, een grote onderlinge samenhang vertonen, en dat een afzonderlijke toelichting en behandeling daarvan onpraktisch en verwarrend zou zijn.

Dat brengt de ondergetekenden direct bij de suggestie die ook door de leden van de fracties van de P.v.d.A. en van de V.V.D. is gedaan, alsmede door die van de fractie van D'66, om de wetsontwerpen ter goedkeuring en uitvoering van bedoelde strafrechtelijke executieverdragen bij de behandeling van de onderhavige wetsontwerpen inzake overdracht om strafvervolgung te betrekken. De ondergetekenden zien de noodzaak daartoe en ook het voordeel daarvan niet in.

Weliswaar zijn sedert het moment waarop de wetsontwerpen 15 971 en 15 972 ter goedkeuring en uitvoering van de Verdragen inzake overdracht van strafvervolgung bij het parlement zijn ingediend, goede vorderingen gemaakt met de voorbereiding van de wetgeving ter goedkeuring en uitvoering van de strafrechtelijke executieverdragen, zodat het mogelijk is geworden die wetsontwerpen dezer dagen in te dienen (kamerstukken 18128 en 18129), dat neemt niet weg dat een beslissing met de mondelinge

behandeling van de wetsontwerpen 15971 en 15972 te wachten totdat de schriftelijke voorbereiding van de behandeling van de wetsontwerpen ter goedkeuring en uitvoering van de strafrechtelijke executieverdragen is voltooid een aanzienlijke verdere vertraging van de afhandeling van eerstbedoelde wetsontwerpen zal betekenen, zeker wanneer de schriftelijke voorbereiding van de behandeling van de wetsontwerpen ter goedkeuring en uitvoering van de strafrechtelijke executieverdragen evenveel tijd zal vragen als die van de wetsontwerpen 15971 en 15972.

De ondergetekenden zien niet in, waarom de wetgeving inzake de overdracht van strafvervolging alleen in samenhang met die inzake de executie van buitenlandse strafvonnissen kan worden gezien. Het is bepaald niet zo dat de ene vorm van strafrechtelijke rechtshulp afhankelijk is van het bestaan van de andere.

Overdracht van strafvervolging is een reeds thans in de dagelijkse praktijk van de internationale strafrechtelijke samenwerking veelvuldig toegepaste vorm van rechtshulp. Zij berust op het gegeven, dat vele Staten op grond van hun nationale wetgeving bevoegd zijn kennis te nemen van strafbare feiten door hun onderdanen of daarmee gelijkgestelde categorieën in het buitenland begaan. Dit gegeven houdt in dat dikwijls meer dan één Staat bevoegd is tot kennisneming van een bepaald strafbaar feit namelijk zowel de Staat op wiens grondgebied het delict is gepleegd, als de Staat wiens nationaliteit de dader heeft. Overdracht van strafvervolging bestaat dan hierin, dat de Staat van de locus delicti afstand doet van zijn aanspraken op uitoefening van rechtsmacht ten gunste van de Staat van de nationaliteit van de dader. Dit is veruit de meest gebruikelijke vorm van overdracht van strafvervolging, die, zoals gezegd, al sinds jaar en dag in de praktijk wordt toegepast en in welke praktijk door het in werking treden van de beide hier ter goedkeuring voorliggende Verdragen inzake de overdracht van strafvervolging in kwantitatief opzicht, naar de ondergetekenden verwachten, weinig verandering zal worden aangebracht. Later zal hierop worden teruggekomen.

Dat beide verdragen hier een «nieuwe rechtsfiguur» in het Nederlandse recht introduceren, zoals het lijvige Rapport van de adviescommissie Vreemdelingenrecht en de adviescommissie Strafrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten van 24 januari 1983 stelt, is dan ook ten enenmale onjuist.

De verdragen zijn niet geschreven om de bestaande rechtspraak op dit gebied te compliceren maar om deze te bevorderen, door in uniforme procedures te voorzien, door aanvullende mogelijkheden tot overdracht van strafvervolging te creëren, waar deze tot dusver wegens het ontbreken van concurrerende rechtsmacht niet bestonden, door in beginsel een verplichting tot overneming van een overgedragen strafvervolging op te leggen, echter geclausuleerd door een grote reeks ruim geformuleerde uitzonderingen daarop, en door regelingen te treffen op punten, die, ongeregeld, tot te zeer uiteenlopende toepassingen zouden leiden. Zij zijn voorts geschreven om bij de toepassing van deze vorm van strafrechtelijke rechtshulp de belangen van een goede rechtsbedeling, waartoe behoren de belangen van de verdachte, te dienen, een doel dat, zoals verderop nader zal worden uiteengezet, niet onvereenigbaar is met het doel van de bevordering van het op dit gebied reeds bestaande strafrechtelijke rechtshulpverkeer.

Overdracht van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke vonnissen is, in tegenstelling tot de overdracht van strafvervolging, tot dusver wel een geheel onbekende rechtsfiguur in het Nederlandse strafrecht, dat tot dusver in beginsel geen ruimte laat voor de tenuitvoerlegging in Nederland van door buitenlandse rechters opgelegde straffen of maatregelen, noch voor het doen van afstand van het recht van tenuitvoerlegging of verdere tenuitvoerlegging van een Nederlands vonnis ten gunste van een andere Staat.

Alvorens bij de strafrechtelijke executieverdragen partij te kunnen worden, dienen derhalve in het Nederlandse recht allerlei voorzieningen te

worden getroffen, die de overname en de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen mogelijk maken. Het wetsontwerp overdracht tenuitvoerlegging strafvonissen bevat die voorzieningen.

Er bestaat samenhang tussen de overdracht van strafvervolgning en de overdracht van strafexecutie in die zin, dat dit, met de uitlevering en de z.g. kleine rechtshulp, het geheel van instrumenten vormt waarmee aan de internationale strafrechtelijke samenwerking gestalte kan worden gegeven. Dit betekent niet dat ieder instrument niet afzonderlijk in beschouwing kan worden genomen. Het is immers ook heel goed mogelijk gebleken wetgeving op het gebied van uitlevering en van kleine rechtshulp vast te stellen zonder de overdracht van strafvervolgning of de overdracht van strafexecutie daarbij te betrekken. Voorts dient te worden bedacht dat de vier hoofdinstrumenten van de internationale rechtshulp in strafzaken niet gelijkelijk ter beschikking staan, omdat de kring van landen, met betrekking waartoe de toepassing van een bepaald instrument in aanmerking komt, per instrument zal verschillen. In relatie tot sommige landen zal bij voorbeeld overdracht van strafvervolgning niet functioneren maar zal de overbrenging van gevonniste personen wel mogelijk zijn, in relatie tot andere landen kan de omgekeerde situatie bestaan. Ook dat rechtvaardigt een zelfstandige beoordeling van de vormgeving en de toepasselijkheid van de overdracht van strafvervolgning enerzijds en van de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen anderzijds.

Zonder afbreuk te willen doen aan het recht van de Kamer zelf te bepalen op welk moment de onderhavige wetsontwerpen ter openbare beraadslaging op de agenda zullen worden geplaatst, zouden de ondergetekenden het toch betreuren als hiermede zou worden gewacht totdat de schriftelijke voorbereiding van de wetsontwerpen ter goedkeuring en uitvoering van de strafrechtelijke executieverdragen is voltooid.

De leden van de fracties van de P.v.d.A., van de V.V.D., van D'66 en van de P.P.R. brachten de op 8 december 1982 door de procureurs-generaal bij de gerechtshoven vastgestelde richtlijn inzake de overdracht van strafvervolgning tegen vreemdelingen (Stcrt. 1983, nr. 1) ter sprake. Acht de regering de afkondiging van deze richtlijn, nog voordat het parlement de onderhavige wetsontwerpen heeft behandeld, juist, vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie. Wordt hiermee het parlement niet voor een fait accompli gesteld, aldus de leden van de V.V.D.-fractie. De D'66 fractie vroeg waarom de regering de aandacht van het openbaar ministerie op de overdracht van strafvervolgning vestigt terwijl de verdragen hierover nog niet zijn geratificeerd en de leden van de P.P.R.-fractie spraken hun ernstige verontrusting over de richtlijn uit, welke zij vonden vooruitlopen op de goedkeuring van de voorliggende verdragen.

Zoals hierboven reeds werd uiteengezet, doet de overdracht van strafvervolgning niet met de thans goed te keuren verdragen haar intrede in het Nederlandse recht. Het is een reeds sinds jaar en dag bestaand instituut, gebaseerd op concurrerende jurisdictie-aanspraken. In de memorie van toelichting op de justitiebegroting worden jaarlijks cijfers gegeven over de aantallen door de Nederlandse justitie overgedragen en overgenomen strafvervolgingen. Daaruit blijkt dat het instrument kwantitatief van veel grotere betekenis is voor de Nederlandse rechtspraktijk dan bij voorbeeld de uitlevering. Het valt niet in te zien wat er tegen is, dat het openbaar ministerie, gezien de omvang welke het instituut van de overdracht van strafvervolgning is gaan aannemen en de resultaten die daarmee worden bereikt, tracht op dit punt een landelijk beleid te vormen en daartoe de uitgangspunten in de vorm van richtlijnen vastlegt. De door de procureurs-generaal vastgestelde richtlijn van 8 december 1982 is in sterke mate geïnspireerd door de voorstellen van de Werkgroep Coördinatie strafrechtelijk en administratief vreemdelingenbeleid (werkgroep-Lagerwaard), welke werkgroep in juli 1976 was ingesteld, en die onder meer tot taak had beleidscriteria te ontwikkelen waaraan een voornemen tot overdracht van

een strafzaak getoetst moet worden en op dit gebied richtlijnen voor het vervolgingsbeleid te ontwikkelen. Deze werkgroep bracht in september 1979 en januari 1983 rapporten uit, welke ook ter kennisneming aan het parlement zijn toegezonden.

Aan de richtlijnen van 8 december 1982 doet het al of niet bekrachtigd zijn van de verdragen inzake de overdracht van de strafvervolging niet af. Zij zijn reeds nu, maar ook in de toekomst, als die verdragen voor Nederland in werking zijn, heel wel hanteerbaar, wanneer men althans aanvaardt, dat die verdragen niet beogen of het effect hebben de bestaande rechtspraak op het gebied van de overdracht van strafvervolging wezenlijk te veranderen ofte compliceren.

De leden van de fracties van de P.v.d.A. en van de V.V.D. vroegen om een nadere uiteenzetting over de verenigbaarheid van het instituut van de overdracht van strafvervolging met de bepalingen van de Grondwet. De leden van de P.v.d.A.-fractie verwezen daarbij naar de artikelen 169 en 170 van de Grondwet, zoals die voor 17 februari 1983 luidde, de leden van de V.V.D.-fractie naar artikel 17 van de herziene Grondwet.

Artikel 169, eerste volzin, van de Grondwet in de oude versie luidde: De rechterlijke macht wordt alleen uitgeoefend door rechters, welke de wet aanwijst.

Artikel 116, eerste en tweede lid, van de herziene Grondwet volstaat met het voorschrift dat de wet de gerechten aanwijst die behoren tot de rechterlijke macht en de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van de rechterlijke macht regelt.

Er is wel gesteld, dat in deze bepalingen het beginsel besloten ligt dat bij - of krachtens - de wet dient te worden vastgesteld welke rechter bevoegd is van bepaalde zaken kennis te nemen en dat dit beginsel door het instituut van de overdracht van strafvervolging zou worden aangetast, omdat aldus het openbaar ministerie en niet de wet bepaalt dat niet de Nederlandse, maar de buitenlandse rechter van de overgedragen zaak kennis neemt.

Deze redenering kunnen de ondergetekenden niet volgen. Daargelaten of de genoemde grondwetsbepalingen al meer behelzen dan dat de rechterlijke organisatie in Nederland bij of krachtens de wet moet worden geregeld, moet worden geconstateerd dat de overdracht van een strafvervolging niet afdoet aan de *bevoegdheid* van de Nederlandse strafrechter tot kennisneming van strafbare feiten, waarop de overdracht betrekking heeft. .

Als gevolg van de overdracht ontstaat alleen een vervolgingsbeletsel voor het openbaar ministerie (artikelen 21 en 35 van het Europees Verdrag, artikel 15 van het Beneluxverdrag en artikel 552 v. Sv. als voorgesteld in wetsontwerp 15 972).

Ook het in de Grondwet opgenomen ius de non evocando wordt door het instituut van de overdracht van strafvervolging niet aangetast. Dit beginsel in de herziene Grondwet opgenomen in artikel 17, en voor 17 februari 1983 in artikel 170, eerste lid, houdt in dat niemand tegen zijn wil kan worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent. Anders dan de leden van de V.V.D.-fractie stellen, houdt dit beginsel niet in dat de wet de bevoegde rechter dient aan te wijzen en ook niet, zoals zij kennelijk in navolging van de Nederlandse Orde van Advocaten stellen, dat in een rechtsstaat voorkomen dient te worden dat een der procespartijen, of in strafzaken dat de vervolgende instantie, naar eigen believen kan bepalen voor welk forum een zaak zal worden behandeld.

De ondergetekenden nemen aan dat met de verwijzing naar artikel 17 van de Grondwet wordt bedoeld te vragen of door de beslissing een verdachte niet in Nederland te vervolgen doch de vervolging naar het buitenland over te dragen, zonder dat de verdachte heeft (kunnen) doen blijken daarmee in te stemmen, hij niet tegen zijn wil wordt afgehouden van de rechter die de wet hem toekent. Die vraag beantwoorden ondergetekenden ontkennend, omdat waar het gaat om het instellen van strafver-

volgingen niet kan worden gezegd dat aan verdachten een rechter wordt «toegekend», in die zin, dat verdachten zich zelf toegang tot de rechter kunnen verschaffen, zelf de rechter kunnen adiëren zoals de justitiabelen het initiatief kunnen nemen de rechter te benaderen voor de beslechting van privaatrechtelijke of administratiefrechtelijke geschillen.

In het Nederlandse strafrecht heeft bij uitsluiting het openbaar ministerie de sleutel tot de toegang tot de strafrechter in handen. Wanneer dit besluit in een bepaalde zaak geen strafvervolgning in te stellen, kan de verdachte niet beweren dat hij daardoor wordt afgehouden van de rechter die de wet hem toekent. Dit ligt niet anders als het openbaar ministerie besluit een bepaalde zaak niet in Nederland te vervolgen, doch die zaak ter vervolging naar een ander land over te dragen. Betekent de niet-toepasselijkheid van het ius non evocando in deze situatie nu, dat het openbaar ministerie het instituut van overdracht van strafvervolgning kan hanteren - in de woorden van de leden van de V.V.D.-fractie - om daarmee te manipuleren met het forum in het nadeel van de verdachte? Stellig niet.

In de memorie van antwoord is reeds gesteld dat het beleid van het openbaar ministerie in dezen op zijn redelijkheid en behoorlijkheid toetsbaar dient te zijn en dat rechtens ook is. Manipulatie in de zin van willekeur of misbruik van bevoegdheden zal die redelijkheids- of behoorlijkheidstoets niet kunnen doorstaan.

Dat brengt de ondergetekenden bij het laatste punt waarover door meer dan één fractie vragen zijn gesteld en opmerkingen zijn gemaakt, en wel kwestie of een bijzondere procedure dient te worden geschapen volgens welke een verdachte tegen overdracht van een tegen hem gerichte strafvervolgning bezwaar kan maken of beroep kan instellen bij de strafrechter. De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen nog eens te overwegen om in plaats van de in de memorie van antwoord aangegeven kort-gedingprocedure een procedure voor de behandeling van bezwaren van de verdachte door de strafrechter in raadkamer te voorzien, en verwezen daarbij naar de voorstellen voor een bezwaarrecht van veroordeelden in geval van overdracht van de tenuitvoerlegging van straffen. Zij vroegen voorts om nader in te gaan op het pleidooi van de Nederlandse Orde van Advocaten om de verdachte een beslissende stem te geven in de keuze van het forum.

De leden van de V.V.D.-fractie gaven een uitvoerige uiteenzetting over de vorm waarin naar hun inzicht het beroepsrecht van de verdachte gestalte zou moeten krijgen. Zij zouden dit recht slechts willen laten toekomen aan verdachten die zich in Nederland bevinden en die worden verdacht van strafbare feiten waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Voorts zou een gehonoreerd beroep tegen een overdracht van strafvervolgning moeten vervallen als de betrokkene zich vervolgens aan berechting of bestraffing in Nederland onttrekt.

De leden van de P.S.P.-fractie vroegen of de regering ook voordelen van een recht van bezwaar wilde aangeven, en verwezen daarbij, kennelijk met instemming, naar het meer genoemd commentaar van de Nederlandse Orde van Advocaten.

De ondergetekenden hebben zich naar aanleiding van de hieromtrent gemaakte opmerkingen nogmaals diepgaand beraden over de mogelijkheid daaraan tegemoet te komen. Vooropgesteld zij, dat een procedure volgens welke eerst zeker dient te zijn gesteld dat de verdachte met een voorgenomen overdracht van een tegen hem gerichte strafvervolgning instemt zowel om principiële als om praktische redenen niet aanvaardbaar is. De meeste leden van de vaste commissie, die voor de toekenning van een recht van bezwaar in enigerlei vorm aan de verdachte pleitten, zouden ook niet zover willen gaan de verdachte een beslissende stem in dezen te geven. Zij hebben kennelijk een procedure voor ogen, waarbij de verdachte van een voorgenomen overdracht in kennis wordt gesteld en dan tegen die kennisgeving een bezwaarschrift kan indienen of beroep kan instellen bij de strafrechter, die bevoegd is van de zaak kennis te nemen, waarop die rechter het bezwaar of beroep al of niet gegrond kan verklaren.

Van een dergelijke procedure verdient een aantal facetten nadere toelichting. Achtereenvolgens besteden de ondergetekenden aandacht aan het vereiste van een kennisgeving aan de verdachte dat zijn strafzaak niet in Nederland (verder) zal worden vervolgd, maar zal worden overgedragen aan een vreemde Staat, het belang van de omstandigheid dat de verdachte zich reeds in het buitenland dan wel nog in Nederland bevindt, het toekennen van bezwaar- of beroepsrechten in relatie tot de ernst van de feiten en de vraag of hier een taak voor de strafrechter ligt.

De vraag of de verdachte niet op de een of andere manier in kennis dient te worden gesteld van de beslissing of het voornemen een tegen hem gericht strafzaak naar het buitenland over te dragen, heeft een probleem opgeroepen, dat, naar het de ondergetekenden voorkomt, tot dusver in het wetsontwerp onvoldoende was onderkend en dat oplossing behoeft door middel van een nadere aanvulling van het ontwerp. Indien een verdachte in voorlopige hechtenis is gesteld en ook indien een gerechtelijk vooronderzoek is ingesteld, staat de officier van justitie ingevolge titel IV van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafvordering voor de keuze te beslissen tot al of niet verdere vervolging. Besluit hij tot niet verdere vervolging dan is hij gehouden een kennisgeving van niet verdere vervolging te doen uitgaan, aan welke kennisgeving een aantal rechtsgevolgen is verbonden, zoals de beëindiging van rechtswege van elk bevel tot voorlopige hechtenis, de teruggave van in beslag genomen voorwerpen, het ontstaan van aanspraken op vergoedingen van schade ingevolge artikel 89 Sv. of van kosten ingevolge de artikelen 591 e.v. Sv. en het verbod om ter zake van hetzelfde feit wederom in rechten te worden betrokken, tenzij nieuwe bezwaren bekend zijn geworden (artikel 255 Sv.).

Indien nu de officier van justitie in de bovenbedoelde gevallen besluit de zaak niet verder zelf te vervolgen doch te doen overdragen naar het buitenland, zou hij gehouden zijn een kennisgeving van niet verdere vervolging te doen uitgaan. Het is echter niet de bedoeling dat de aan een dergelijke kennisgeving verbonden rechtsgevolgen optreden, maar dat de verdachte verder kan worden vervolgd in een andere Staat, op de grondslag van het reeds in Nederland ingestelde opsporings- en voorbereidende onderzoek. Zo zullen in Nederland in beslag genomen voorwerpen naar de aangezochte Staat moeten kunnen worden overgedragen, en is het onredelijk te verlangen dat, indien de aangezochte Staat om de een of andere reden de strafvervolging niet overneemt, het Nederlands openbaar ministerie zijn recht tot strafvervolging alleen kan hernemen als nieuwe bezwaren in de zin van artikel 255, tweede lid, Sv. bekend zijn geworden. Er bestaat, kortom, behoefte aan een afwijking van het bepaalde in artikelen 243-245 Sv. voor de gevallen dat de officier van justitie besluit tot overdracht van de strafvervolging. Daartoe wordt bij nota van wijzigingen voorgesteld artikel 552t Sv. aan te vullen met het voorschrift dat een kennisgeving van niet verdere vervolging achterwege blijft in de gevallen dat de officier van justitie afziet van verdere vervolging in Nederland ten behoeve van een overdracht van de zaak naar een vreemde Staat, doch dat hij in plaats daarvan een ander soort kennisgeving, die kennisgeving van overdracht van strafvervolging genoemd zou kunnen worden, aan de verdachte richt, welke niet de aan een kennisgeving van niet verdere vervolging verbonden rechtsgevolgen heeft. Welke gevolgen aan een kennisgeving van overdracht van strafvervolging wel zijn verbonden, vloeit voort uit het voorgestelde artikel 552v. Voor alle duidelijkheid is daaraan de bepaling toegevoegd, dat in de gevallen waarin de officier van justitie zijn vervolgings- of executierecht wil hernemen, hij een kennisgeving van overdracht van strafvervolging dient in te trekken.

Voor het uitbrengen van een kennisgeving van overdracht van strafvervolging maakt het niet uit (evenmin als voor het uitbrengen van een kennisgeving van (niet) verdere vervolging, als niet tot overdracht van de vervolging wordt besloten), of de verdachte zich in Nederland of in het buitenland bevindt. De wijze van uitreiking aan een zich in het buitenland

bevindende verdachte geschiedt op de in artikel 588 Sv. voorgeschreven wijze.

Een kennisgeving van overdracht van strafvervolgning dient alleen te worden uitgereikt in gevallen waarin - en de termijn waarbinnen - anders een kennisgeving van niet verdere vervolging zou zijn voorgeschreven, dus niet in gevallen waarin geen voorlopige hechtenis is toegepast, noch een gerechtelijk vooronderzoek heeft plaatsgehad. Het zal dan gaan om zaken die niet ernstig of gecompliceerd van aard zijn, dan wel om gevallen waarin de buitenlandse verdachte zich al buiten Nederland blijkt te bevinden en er geen reden is te verwachten of te bewerkstelligen dat hij in handen van de Nederlandse justitie geraakt.

Duidelijker dan uit een kennisgeving van niet verdere vervolging kan een verdachte uit een kennisgeving van overdracht van strafvervolgning afleiden waarom de officier van justitie besluit een in Nederland aanvankelijk geïnitieerde vervolging niet voort te zetten, en daarop zijn eventuele bezwaren tegen een dergelijk besluit baseren.

Dat een besluit tot overdracht van strafvervolgning (of het voornemen daartoe) in beginsel in rechte op zijn redelijkheid toetsbaar dient te zijn, is van overheidswege herhaaldelijk beaamd. De vraag is alleen of met het oog daarop een nieuwe bijzondere beroepsgang dient te worden opengesteld of dat daartoe in voorkomend geval een bestaande beroepsgang, zou kunnen worden benut. Hieromtrent wordt door de verschillende fracties die zich daarover in het eindverslag hebben uitgelaten, kennelijk uiteenlopend gedacht.

De leden van de C.D.A.-fractie onderschreven het door de voorgangers van de ondergetekenden in de memorie van antwoord ingenomen standpunt. De leden van de V.V.D.-fractie zouden een onderscheid aangebracht willen zien tussen verdachten die zich (nog) in Nederland bevinden, voor wie een bijzondere beroepsgang op de strafrechter zou moeten worden geopend, en verdachten die zich niet (meer) in Nederland bevinden. De leden van de fracties van de P.v.d.A. en van de P.S.P. maakten in hun pleidooi voor een toetsing door de strafrechter geen onderscheid naar gelang de verdachte zich binnen of buiten Nederland bevindt.

De ondergetekenden menen dat twee zaken duidelijk van elkaar dienen te worden onderscheiden. Enerzijds de complicaties die de omstandigheid dat de verdachte wiens zaak zich voor overdracht leent zich doorgaans buiten Nederland bevindt oproept, en anderzijds de wenselijkheid dat het overdrachtsbeleid van het openbaar ministerie aan rechterlijke toetsing kan worden onderworpen. Het lijkt niet juist een recht op toegang tot de rechter te laten afhangen van de feitelijke omstandigheid of de rechtzoekende zich - toevalligerwijze - binnen Nederland bevindt of niet. Het toekennen van een recht van beroep alleen aan verdachten die zich in Nederland bevinden, zoals de leden van de V.V.D.-fractie voorstellen, spreekt de ondergetekenden dan ook niet aan, nog daargelaten dat de uitwerking van deze gedachte de nodige problemen oproept. Het voorstel vervat in de tweede nota van wijziging op wetsontwerp 15 972 heeft ook niet die strekking, doch beoogt alleen de effectiviteit van een bestaande beroepsgang voor verdachten die zich in Nederland bevinden te bevorderen.

Dat neemt niet weg, dat het openen van een bijzondere beroepsgang, ten behoeve van personen, die zich in het overgrote deel der gevallen, waarin overdracht van strafvervolgning plaatsvindt, blijvend buiten Nederland bevinden, op zeer grote problemen van praktische en procedurele aard stuit, problemen, die in de memorie van antwoord zijn geschetst en door de leden van de fracties van het C.D.A. en van de V.V.D. uitdrukkelijk worden onderkend. Nu zou men zich op het standpunt kunnen stellen dat er een afweging dient plaats te vinden tussen de omvang van de praktische en technische problemen en het belang van de zaak in kwestie. Men zou aldus tot de conclusie kunnen komen dat het redelijk is alleen een beroepsgang te openen voor verdachten die van ernstige strafbare feiten worden verdacht, maar niet in geval van verdenking van lichtere feiten, zoals overtredingen. De leden van de V.V.D.-fractie denken klaarblijkelijk in deze

richting, waar zij, overigens evenals de Nederlandse Orde van Advocaten, suggereren het beroep te beperken tot gevallen waarin sprake is van verdenking van strafbare feiten waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Het is niet onmiddellijk duidelijk wat de genoemde leden hiermee precies op het oog hebben.

Men heeft zich te realiseren dat de overdracht van strafvervolgning uitsluitend, of nagenoeg uitsluitend, betrekking heeft op vreemdelingen die geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland hebben. Welnu, ingevolge artikel 67, tweede lid, onder 1e, Sv. kan aan verdachten, die geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland hebben voorlopige hechtenis worden opgelegd in geval van verdenking van elk misdrijf waarop, naar de wettelijke omschrijving, gevangenisstraf is gesteld, ongeacht de hoogte daarvan. Dan zou men net zo goed kunnen volstaan met als criterium de verdenking van een misdrijf te hanteren. Zoekt men voor de toekenning van het beroepsrecht daarentegen aansluiting bij het eerste lid van artikel 67 Sv., dan is het nog steeds de vraag of aldus de beoogde beperking van het toe te kennen beroepsrecht tot ernstige feiten wel wordt verwezenlijkt. Men bereikt er in ieder geval niet mee dat bij voorbeeld tegen de overdracht van een vervolging ter zake van kleine winkeldiefstallen geen beroep zou kunnen worden ingesteld. Het lijkt de ondergetekenden niet goed verdedigbaar een artikel 67, eerste lid, Sv. de criteria te ontlenuen voor het al of niet toekennen van een recht van beroep of bezwaar tegen een overdracht van strafvervolgning. Waarom wel een dergelijk recht in geval van winkeldiefstal, maar niet in geval van mishandeling of vernieling? In de praktijk worden zeer veel vervolgingen wegens overtreding van de rijtijdenwetgeving overgedragen. Het gaat hier om betrekkelijk kleine overtredingen, waarmee de overtreder echter wel zijn rijbevoegdheid op het spel kan zetten, een zeker in het beroepsvervoer, diep ingrijpende sanctie. Zo zijn er meer voorbeelden te geven. Het komt de ondergetekenden voor, dat het aanleggen van welk onderscheidend criterium dan ook hier willekeurig is en bezwaren oproept.

Waar in het Wetboek van Strafvordering bepalingen verwijzen naar misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten gaat het om bepalingen, die aan de vervolgende instanties bepaalde bevoegdheden toekennen (bij voorbeeld de artikelen 97, 100, 125a, 125f, g, 151), niet om bepalingen die aan de verdachte bepaalde rechten toekennen. De ondergetekenden koesteren dan ook bedenkingen tegen het voorstel van de leden van de V.V.D.-fractie, om dit criterium te hanteren als wettelijke maatstaf voor het al of niet verschaffen van toegang tot de rechter.

Welke rechter, is dan de vraag. De leden van de fracties van de P.v.d.A., van de V.V.D. en van de P.S.P. spraken zich hier uitdrukkelijk of impliciet voor een bevoegdheid van de strafrechter uit en uitten bedenkingen tegen de procedure in kort geding welke de opstellers van de memorie van antwoord voor ogen stond. Alleen de leden van de V.V.D.-fractie motiveerden hun voorkeur: het gaat bij overdracht van strafvervolgning om strafzaken, waarvoor de strafrechter beter geëquipeerd is: de strafrechter is betrokken bij uitleveringsprocedures en het zal de strafrechter zijn tot wie, ingevolge het wetsontwerp overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen, bezwaren tegen een voorgenomen overdracht van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf, tegen de wil van de zich hier te lande bevindende veroordeelde, kunnen worden gericht.

Buiten kijf is dat de strafrechter uitstekend geëquipeerd is voor de behandeling van strafzaken, daar gaat het echter niet om. Overdracht van strafvervolgning is een onderdeel van het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie. Het behoort tot de instrumenten waarmee het openbaar ministerie aan zijn beleid gestalte geeft. Welnu, het behoort tot de grondslagen van het Nederlandse strafprocesrecht dat de strafrechter, bevoegd tot kennisneming van de strafbare feiten, met de vervolging waarvan het openbaar ministerie is belast, niet treedt in de opportuniteit, de juistheid van het door het openbaar ministerie gevolgde vervolgingsbeleid. Tegen een beslissing van het openbaar ministerie een zaak voor de strafrechter te

brengen, kan wel bezwaar worden gemaakt (op grond van de artikelen 250 of 262 Sv.), doch bij de beoordeling van deze bezwaarschriften kan de strafrechter zich slechts met rechtmatigheidsvragen en niet met doelmatigheidsvragen inlaten. Zou de strafrechter, bevoegd tot kennisneming van de strafbare feiten, ter zake waarvan het openbaar ministerie de vervolging wil overdragen, de bevoegdheid worden gegeven bezwaren van de verdachte tegen dit voornemen te honoreren, dan verkrijgt die rechter daarmee een stuk controle op het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie, hetgeen niet strookt met de grondslagen van het Nederlandse strafprocesrecht. De enige vorm waarin de strafrechter bevoegd is tot toetsing van de opportuniteit van het vervolgingsbeleid is de procedure, voorzien in artikel 12 Sv., waarin een andere strafrechter dan degene die in eerste aanleg bevoegd is tot kennisneming van het feit, met de vervolging waarvan het openbaar ministerie is belast, te weten het gerechtshof, op verzoek van een belanghebbende, zijnde in beginsel niet de verdachte zelf, in een geval waarin het openbaar ministerie aanvankelijk heeft beslist dat geheel van strafvervolging dient te worden afgezien, kan bevelen dat de vervolging wel wordt ingesteld of voortgezet. Deze procedure ziet primair niet op beslissingen tot overdracht van strafvervolging en hebben de meergenoemde fractieleden klaarblijkelijk ook niet op het oog. Dat neemt niet weg, dat recentelijk wel een enkele maal een beroep op het hof, ingesteld door of namens een verdachte wiens vervolging was overgedragen, ontvankelijk is verklaard. Het is echter nog onduidelijk of kan worden gezegd dat hiermee in deze sfeer een nieuwe ontwikkeling in gang is gezet. In elk geval staat het onderhavige wetsontwerp, en met name het door de tweede nota van wijzigingen aangevulde artikel 552u Sv., daaraan niet in de weg.

Ook de aan de bemoeienis van de strafrechter met uitleveringsprocedures ontleende argumenten voor het toekennen van een beroepsrecht bij die rechter tegen een voorgenomen overdracht van strafvervolging gaan naar de mening van de ondergetekenden niet op. Waar het initiatief aan Nederlandse zijde ligt, behoort het vragen van uitlevering, net als het overdragen van een strafvervolging, tot het instrumentarium van het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie. Indien een verdachte zich in het buitenland bevindt, kan het openbaar ministerie, dat hem vervolgd wenst te zien, voor de keuze staan zijn uitlevering te vragen of de vervolging over te dragen. Tegen een beslissing om uitlevering te vragen staat geen beroep op de Nederlandse strafrechter open en dit is ook nooit door iemand bepleit.

Gaat het om uitlevering door Nederland, dan is het inderdaad de strafrechter die zich over de toelaatbaarheid van een gevraagde uitlevering uitsprekt. Is de uitlevering echter gevraagd ter zake van feiten die ook in Nederland (kunnen) worden vervolgd, dan is in de systematiek van de Uitleveringswet de rechter nu juist niet bevoegd op die grond de uitlevering ontoelaatbaar te verklaren. De beslissing of ter zake een vervolging in Nederland moet worden ingezet of voortgezet, ligt niet bij de uitleveringsrechter doch bij het openbaar ministerie, eventueel handelende op last van de minister van Justitie en een dergelijke beslissing leidt dan tot een ministeriële afwijzing van het door de rechter toelaatbaar verklaarde uitleveringsverzoek.

Zie met name artikel 9, eerste lid, onder a, j^o lid 2, van de Uitleveringswet. Ook de Uitleveringswet is derhalve zo opgezet, dat het vervolgingsbeleid van het Nederlands openbaar ministerie, en de gevolgen daarvan voor de vatbaarheid voor inwilliging van uitleveringsverzoeken aan toetsing door de uitleveringsrechter onttrokken is.

Ook in de procedure, voorgesteld in het wetsontwerp overdracht ten uitvoerlegging strafvonnissen, zien de ondergetekenden geen voorbeeld, dat pleit voor de invoering van een beroep op de strafrechter tegen een voorgenomen overdracht van strafvervolging. In geval van overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen gaat het niet om het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie. Dat beleid heeft zich immers reeds

gemanifesteerd door de ingestelde vervolging, waarvan de ten uitvoer te leggen vrijheidsstraf het gevolg is.

Anders dan ten aanzien van het instellen van vervolgingen, heeft het openbaar ministerie geen beleidsvrijheid ten aanzien van het ten uitvoer leggen van opgelegde straffen. Het principiële argument, dat pleit tegen het toekennen van een beroepsrecht op de strafrechter tegen een voorgenomen overdracht van strafvervolging, speelt hier niet. Er zijn goede redenen om in die gevallen nu juist wel beroep op de strafrechter open te stellen: die rechter kent de zaak en de persoon in kwestie en heeft zelf de straf, waarvan wordt overwogen de tenuitvoerlegging over te dragen, opgelegd. Deze rechter kan het best beoordelen of door de overdracht de met de door hem zelf opgelegde straf beoogde doeleinden niet worden doorkruist.

Een regeling van een recht van bezwaar zou, in de ogen van de ondergetekenden, op de volgende uitgangspunten dienen te zijn gebaseerd.

- de rechter die het bezwaar behandelt, dient een andere rechter te zijn, dan de rechter die bevoegd is van het feit, waarvan wordt overwogen de vervolging over te dragen, of waarvan de vervolging is overgedragen, in eerste aanleg kennis te nemen;
- het bezwaar moet primair door de verdachte zelf kunnen worden ingediend;
- de door de rechter op het overdrachtsbeleid van het openbaar ministerie gerichte toetsing dient een redelijkheidstoetsing te zijn dat wil zeggen een toetsing of het openbaar ministerie in het gegeven geval onder de gegeven omstandigheden in redelijkheid kon besluiten de voorkeur te geven aan een vervolging in het buitenland boven een vervolging in Nederland;
- het bezwaar dient in beginsel in alle gevallen, ongeacht de ernst van de feiten en ongeacht de plaats waar de verdachte zich bevindt, te kunnen worden ingediend;
- gelet op de omstandigheid dat in het overgrote deel der gevallen de verdachte zich buiten Nederland bevindt op het moment dat de tegen hem gerichte vervolging wordt overgedragen, dient de procedure voor de behandeling van het bezwaar toe te laten dat de verdachte zich door zijn raadsman laat vertegenwoordigen en zelf niet aanwezig is;
- gegarandeerd dient te zijn dat een bezwaarschrift op zeer korte termijn wordt behandeld en dat daarop ten spoedigste wordt beslist.

De rechtsgang van het kort geding beantwoordt op zich zelf aan al deze uitgangspunten. Deze rechtsgang is in het kader van de procedure rond de overdracht van strafvervolging in de praktijk ook reeds beproefd.

Uit hun opstelling dient niet te worden afgeleid, dat de ondergetekenden het beroep op de president in kort geding in het kader van het strafprocesrecht gestimuleerd zouden willen zien. Tegen een ontwikkeling in die richting kunnen stellig bedenkingen worden aangevoerd. Feit is echter dat het strafprocesrecht hier en daar ruimte blijkt te laten voor toetsing door de civiele rechter van het beleid van politie en justitie aan redelijkheidsnormen. De ondergetekenden hebben voor wat betreft het onderhavige wetsontwerp bij de afweging tussen het openlaten van ruimte voor toetsing door de president in kort geding en het creëren van een nieuwe beroepsprocedure in het Wetboek van Strafvordering, waarin een aantal elementen zou moeten worden opgenomen dat indruist tegen bepaalde fundamentele uitgangspunten van het bestaande strafprocesrecht, toch voorkeur voor het eerste. De veronderstelling dat de president van de rechtbank minder deskundig zou zijn in strafrechtelijke zaken dan de strafkamer van de rechtbank en dat daarom aan een behandeling van bezwaren door de strafkamer in raadkamer de voorkeur moet worden gegeven aan een kort-gedingprocedure wijzen de ondergetekenden van de hand. Men wordt geen president (of vice-president) van een rechtbank zonder ervaring in strafzaken.

Met het bovenstaande is op de meeste vragen en opmerkingen die de leden van de fracties van de P.v.d.A., de V.V.D. en de P.S.P. over het zogeheten «recht van bezwaar» hebben gemaakt een reactie gegeven. Rest nog de vraag van de laatst genoemde fractie nader de in de memorie van antwoord gemaakte opmerking te adstrueren dat het toekennen van een recht van bezwaar aan de verdachte onverenigbaar is met de soevereiniteit van Staten. In de memorie van antwoord is gesteld (blz. 14-15) dat de uitoefening van strafrechtelijke rechtsmacht over een strafbaar feit, waarvan de rechterlijke macht van meerdere Staten, krachtens de in eigen soevereiniteit vastgestelde wetgeving kunnen kennisnemen, een zaak is van onderlinge regeling en overeenstemming tussen de betrokken soevereine Staten, waarin voor inspraak door de verdachte zelf in beginsel geen plaats is.

Daarmee is allereerst gezegd dat de Nederlandse wetgever niet bij machte is de omvang van de werking van buitenlandse strafwetgeving te bepalen ofte beperken, zodat het bestaan van concurrerende aanspraken van meerdere Staten op het uitoefenen van rechtsmacht over een en hetzelfde strafbare feit als feitelijk gegeven moet worden aanvaard.

Voorts is daarmee gezegd, dat bij het ontbreken van een volkenrechtelijke normering voor de verdeling van concurrerende aanspraken op uitoefening van strafrechtelijke rechtsmacht, het een zaak is van de Staten onderling om te trachten jurisdictieconflicten te voorkomen en te regelen. Ten slotte is daarmee gezegd, dat de strafrechtelijke handhaving van het recht in rechtsstaten een overheidsaangelegenheid is, die niet afhankelijk behoort te zijn van instemming van de rechtsovertreder.

Niet is daarmee gezegd, dat de verdachte geen instrumenten ter beschikking behoeven te staan om de rechtmatigheid en de redelijkheid van het overheidsoptreden in rechte te betwisten. Wel, dat het niet aan de verdachte is te bepalen of tegen hem een strafvervolging wordt ingesteld en door welke bevoegde rechterlijke instantie.

Het is de vraag of kan worden volgehouden dat de lotsverbetering van de verdachte de voornaamste beweegreden is achter de Verdragen inzake overdracht van strafvervolging, zoals de leden van de P.v.d.A., in navolging van de Nederlandse Orde van Advocaten, stellen. Uit de voorgeschiedenis van en de toelichtingen op het Europees Verdrag en het Beneluxverdrag blijkt duidelijk dat, zoals ook al in de memorie van antwoord werd gesteld (blz. 30), de belangen van de verdachte moeten worden gezien als functie van het van de door de verdragen primair beoogde bevordering van een goede rechtsbedeling. Een goede rechtsbedeling komt tot stand door een optimale afweging tussen het individuele belang van de verdachte en het algemeen belang dat met een effectieve criminaliteitsbestrijding wordt gediend.

Aan het Europees Verdrag ligt een Aanbeveling 420 van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa ten grondslag die zich richtte op het voorkomen of beslechten van strafrechtelijke jurisdictieconflicten tussen Staten, waarvan de justitiabele de dupe kan worden. De preambule van het Verdrag stelt als doelstelling van het verdrag op internationaal niveau regelingen vast te stellen voor vervolging van strafbare feiten en daarbij met name de nadelen van bevoegdheidsconflicten te vermijden. Het gaat, blijkens het toelichtend rapport, om het voorkomen en terugdringen van misdrijven en het verkrijgen van een betere behandeling van delinquenten; beide facetten van de primaire doelstelling: het dienen van een goede rechtsbedeling.

Hetzelfde geldt voor het Beneluxverdrag, in de toelichting waarop het persoonlijk belang van de verdachte en het algemeen belang als bepalende elementen van de hoofddoelstelling: het dienen van een goede rechtsbedeling, naast elkaar worden gesteld.

Nu zij toegegeven, dat het belang van een goede rechtsbedeling een tamelijk vaag begrip is over de concrete invulling waarvan men van geval

tot geval van mening kan verschillen. Waar het echter om gaat, is dat niet kan worden gesteld, dat de toepassing van het instituut van de overdracht van strafvervolging uitsluitend door het belang van verdachten zou mogen worden bepaald.

De opvatting, die hierover door de Nederlandse Orde van Advocaten naar voren wordt gebracht, achten de ondergetekenden, hoezeer ook te begrijpen vanuit de optiek van deze organisatie, eenzijdig.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen ten slotte nog om een duidelijke omschrijving van het begrip overdracht van strafvervolging en een afbakening van dit begrip met de kleine rechtshulp in strafzaken en de uitlevering.

De instrumenten van strafrechtelijke rechtshulp plegen wel te worden onderscheiden in instrumenten van primaire en van secundaire strafrechtelijke rechtshulp. Onder primaire rechtshulp worden dan verstaan de vormen van rechtshulp waarbij een Staat afstand doet van zijn aanspraken op uitoefening van rechtsmacht ten gunste van een andere Staat, en die andere Staat desgevraagd een wezenlijk deel van het strafproces op zich neemt. Hiertoe behoren de overdracht van strafvervolging en de overdracht van de tenuitvoerlegging van straffen. Als secundaire rechtshulp worden beschouwd de vormen van rechtshulp waarbij de ene Staat op verzoek van een andere Staat ondersteuningshandelingen verricht ten behoeve van de vervolging van strafbare feiten in de verzoekende Staat. Tot deze vorm van rechtshulp behoren de uitlevering en de z.g. kleine rechtshulp. Met de term overdracht van strafvervolging wordt bedoeld op de rechtsfiguur waarbij de met de vervolging van strafbare feiten belaste autoriteiten van de ene Staat (doorgaans door tussenkomst van de ministeries van Justitie) de ter zake bevoegde vervolgingsautoriteiten van een andere Staat in het bezit stellen van een ter zake van een bepaalde verdachte opgesteld dossier, waaruit naar het oordeel van de overdragende instantie blijkt dat er reden is een vervolging tegen deze verdachte in te stellen of in overweging te nemen. De beslissing tot overdracht kan worden genomen op grond van het ingestelde opsporingsonderzoek of van het ingestelde gerechtelijk vooronderzoek.

De aangifte tot het uitlokken van een strafvervolging, bedoeld in de artikelen 21 van het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken en 42 van het Beneluxverdrag aangaande de uitlevering en de rechtshulp in strafzaken is derhalve een vorm van primaire rechtshulp en wordt begrepen onder de verzamelterm overdracht van strafvervolging, ook al hebben de overige bepalingen in die verdragen alleen betrekking op vormen van secundaire rechtshulp.

De ondergetekenden hebben met belangstelling kennis genomen van de door de leden van de C.D.A.-fractie naar aanleiding van de memorie van antwoord gegeven beschouwingen. Het verheugt hen dat die leden met die beschouwingen kunnen instemmen.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen nog hoe de overdrachtsverdragen en hun uitwerking zich verhouden tot het streven naar ontlasting van de zwaarbelaste Nederlandse rechtspleging.

De ondergetekenden willen allereerst nog eens herhalen, dat de goedkeuring en inwerkingtreding voor Nederland van de beide Verdragen inzake overdracht van strafvervolging naar hun stellige indruk in de huidige overdrachtspraktijk kwantitatief weinig verandering zullen brengen. Onder die verdragen zullen hoofdzakelijk zaken ter vervolging worden overgedragen die thans reeds zonder verdragsbasis ook voor overdracht in aanmerking komen. Vervolgens zij nogmaals onderstreept dat overdracht van strafvervolging voor het overgrote deel betrekking heeft op verdachten, die reeds uit eigen beweging naar hun eigen land zijn teruggekeerd, dan wel uit Nederland zijn verwijderd op grond van de Vreemdelingenwet. In de memorie van antwoord is, wat dat laatste betreft, gesteld dat een punt van overweging is of ten aanzien van illegaal in Nederland verblijvende

vreemdelingen die hier een strafbaar feit hebben gepleegd onmiddellijk tot verwijdering moet worden overgegaan dan wel pas nadat de betrokkene eerst in Nederland terecht heeft gestaan en een eventuele straf heeft ondergaan (blz. 32). Dat dan vaak de voorkeur wordt gegeven aan een onmiddellijke verwijdering, aldus die memorie, is rationeel en legitiem. Dat is ook het uitgangspunt van de meergenoemde richtlijn voor het openbaar ministerie van 8 december 1982. Daarvan kan zeker een bepaalde ontlasting van de Nederlandse rechterlijke macht het gevolg zijn zij het dat dat niet het oogmerk van het overdrachtsbeleid is. Dat oogmerk is een bevordering van een goede rechtsbedeling, door de toepassing van voorlopige hechtenis zoveel mogelijk te beperken, door nadelen voortvloeiend uit een confrontatie met een voor de verdachte buitenlands rechtssysteem te vermijden (problemen met taal, resocialisatieperspectieven, variatie in het detentieregime e.d.) en door de effectiviteit van een sanctionering te vergroten (executie van geldboeten, toezicht op naleving van voorwaarden e.d.)

Voorts vroegen de leden van de V.V.D.-fractie in hoeverre het te voeren overdrachtsbeleid is of zal worden afgestemd op het gevoerde of te voeren minderhedenbeleid. In dat verband vroegen zij een oordeel over de stelling, dat tot de overdracht van een strafvervolging vaneen hier gevestigde vreemdeling aan een andere Staat alleen behoort te worden overgegaan wanneer daartoe aanleiding zou zijn geweest ten aanzien van in Nederland woonachtige Nederlanders. Zijn er wel voldoende argumenten om de vervolging in Nederland tegen hier gevestigde vreemdelingen over te dragen, zo vroegen zij, en zou op dit punt niet door middel van een nota van wijzigingen een wijziging in het uitvoeringswetsontwerp moeten worden opgenomen?

De ondergetekenden wijzen er allereerst op dat het, voor zover bekend, nog nooit is voorgekomen dat van het Nederlandse openbaar ministerie het initiatief is uitgegaan de strafvervolging tegen een Nederlander naar het buitenland over te dragen. Een dergelijke overdracht heeft nooit plaatsgevonden en er is geen enkele reden om aan te nemen dat die praktijk zich in de toekomst zal wijzigen. De ondergetekenden zijn van mening dat overdracht van strafvervolging tegen hier te lande gevestigde vreemdelingen in beginsel niet dient plaats te vinden. Ook de richtlijn van het openbaar ministerie stelt dat van overdracht dient te worden afgezien in zaken waarin de verdachte vreemdeling over een geldige verblijfstitel beschikt en dat op deze categorie zoveel mogelijk een gelijke behandeling behoort te worden toegepast als op Nederlanders. Uitzondering zou op dit beginsel alleen kunnen worden gemaakt als de betrokken vreemdeling door terugkeer naar zijn eigen land zich aan de Nederlandse Justitie onttrekt.

Overdracht van strafvervolging is niet een instrument waaraan het vreemdelingenrecht ondergeschikt wordt gemaakt, anders gezegd: een hier te lande verblijvende vreemdeling zal diens verblijfsvergunning niet worden ontnomen ten einde de overdracht van een tegen hem gerichte strafvervolging mogelijk te maken.

Daarentegen komt overdracht van strafvervolging in beginsel alleen in aanmerking ter zake van strafbare feiten gepleegd door vreemdelingen die met toepassing van de Vreemdelingenwet zijn uitgezet of vrijwillig naar hun eigen land zijn teruggekeerd.

Wanneer men bedenkt dat vreemdelingen, die in het bezit zijn van een verblijfs- of een vestigingsvergunning, die vergunning alleen verliezen en daarmee vatbaar worden voor uitzetting als zij ter zake van een strafbaar feit in Nederland zijn veroordeeld, wordt duidelijk dat de overdracht van de vervolging ter zake, voordat het tot een veroordeling is gekomen, niet zal plaatsvinden.

Het domiciliebeginsel als strafrechtelijk rechtsmachtbeginsel heeft alleen zelfstandige betekenis waar het gaat om door hier te lande gedomicilieerde vreemdelingen in het buitenland gepleegde strafbare feiten. Met

het oog op door deze vreemdelingen binnen Nederland gepleegde feiten behoeft het niet te worden ingevoerd, omdat de rechtsmacht van de Nederlandse rechter dan voortvloeit uit artikel 2 Sr.

De overdrachtsverdragen maken het mogelijk om op verzoek van een andere Staat ook door deze vreemdelingen in die Staat gepleegde strafbare feiten in Nederland te vervolgen.

De voorgestelde wetgeving ter zake van de overname van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen beoogt het voorts mogelijk te maken aan deze vreemdelingen in het buitenland opgelegde straffen in Nederland ten uitvoer te leggen. Voor de redenen waarom is voorgesteld het domiciliebeginsel niet als primair jurisdictiebeginsel maar als secundair jurisdictiebeginsel in het Nederlandse recht gestalte te geven, dat wil zeggen als een bevoegdheid die eerst op verzoek van een andere Staat kan worden uitgeoefend, moge worden verwezen naar memorie van toelichting (blz. 35).

Aan de daar gegeven motivering, waaruit blijkt van een behoedzame benadering, waar het gaat om de vestiging van nieuwe vormen van extraterritoriale strafrechtelijke jurisdictie (een behoedzaamheid die op dit punt met name van de zijde van de V.V.D. bij andere gelegenheden ook sterk werd benadrukt), hebben de ondergetekenden niets toe te voegen. Aanleiding om de gekozen benadering te wijzigen zien zij niet.

De leden van de V.V.D.-fractie stelden voorts eraan te hechten dat in de wet in de trant van de Oostenrijkse wet inzake de internationale rechtshulp in strafzaken een inhoudelijke regeling wordt gegeven van de gevallen waarin een strafvervolgning kan worden overgedragen.

Par. 74 van genoemde Oostenrijkse wet bepaalt dat een strafvervolgning door de Oostenrijkse minister van justitie kan worden overgedragen als aannemelijk is dat de aangezochte Staat tot vervolging bevoegd is en de uitlevering van een zich in het buitenland bevindende persoon niet kan worden verkregen of anderszins van het vragen van uitlevering wordt afgezien, of wel de vervolging en berechting van de zich nog in Oostenrijk bevindende persoon door een andere Staat uit een oogpunt van waarheidsvinding of straftoemeting of strafoplegging doelmatig is en deze persoon wegens een ander strafbaar feit wordt uitgeleverd, of anderszins valt aan te nemen dat de vervolging in de aanwezigheid van betrokkene in de andere Staat kan plaatsvinden.

Voorts wordt gesteld dat geen verzoek dient te worden gedaan als de vrees bestaat dat de betrokkene aan een discriminatoire vervolging of aan een met de artikelen 3 of 6 van het Europees Mensenrechtenverdrag strijdige behandeling zal worden bloot gesteld, of wel indien het feit in de aangezochte Staat met de doodstraf bedreigd is.

Het komt de ondergetekenden voor dat, afgezien wellicht van het punt van de doodstraf, deze uitgebreide bepaling niet meer zegt dan dat tot overdracht van strafvervolgning alleen ware over te gaan als dat in het belang van een goede rechtsbedeling gewenst is, zoals artikel 552t Sv. van het wetsontwerp het uitdrukt.

Dat tot overdracht van vervolging kan worden overgaan als niet om uitlevering wordt verzocht is een open deur en ook de overige «gevallen» (het zijn eigenlijk geen gronden of criteria te noemen) waarin blijkens de Oostenrijkse wetsbepaling tot overdracht om vervolging kan worden besloten zijn vanzelfsprekendheden. Alleen de bedreiging van het feit in de aangezochte Staat met de doodstraf is een hard criterium, dat de ondergetekenden echter voor Nederland niet zouden willen overnemen. De omstandigheden dat een feit met de doodstraf is bedreigd, betekent niet dat die straf ook zal worden opgelegd en de ervaring leert, dat Staten aan welke de overname van een strafvervolgning wordt verzocht ter zake van feiten die daar met de doodstraf zijn bedreigd, wel degelijk rekening houden met de bij een dergelijke overdracht te geven aanwijzing dat de doodstraf ter zake in Nederland niet kan worden opgelegd. Men moet zich echter niet de mogelijkheid van overdracht van strafvervolgning tegen

vreemdelingen die naar hun eigen land hebben weten te ontkomen juist de zake van zeer ernstige delicten bij voorbaat ontnemen. De ondergetekenden menen, kortom, dat het volgen van het Oostenrijkse voorbeeld geen verbetering van hun eigen wetsontwerp zou inhouden.

De vragen betreffende het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme zullen verderop in deze nota worden beantwoord.

De leden van D'66-fractie stellen, dat hoewel uitzetting niet als middel gebruikt mag worden om een overdracht van strafvervolgning mogelijk te maken, dit toch in de praktijk het geval zal zijn, waar het vreemdelingen betreft die hier te lande geen vaste woon- of verblijfplaats hebben. Dit, omdat de richtlijnen voor het openbaar ministerie stellen dat in die gevallen overdracht van strafzaken regel behoort te zijn.

De ondergetekenden herhalen dat een voorgenomen overdracht van strafvervolgning niet de aanleiding is voor een uitzetting, doch dat andersom alleen wanneer een vreemdeling Nederland reeds vrijwillig of gedwongen verlaten heeft de overdracht van een tegen hem gerichte strafvervolgning in aanmerking komt (behoudens de eventuele gevallen, waarin die overdracht met de inwilliging van een uitleveringsverzoek kan worden gecombineerd). Dat de verdragen inzake overdracht van strafvervolgning het mogelijk zouden maken personen onder dwang over te brengen naar de aangezochte Staat ten behoeve van een door deze in te stellen strafvervolgning is onjuist. Die mogelijkheid bieden de verdragen nu juist niet.

De leden van de fractie van D'66 verzochten de regering voorts zich sterk te maken voor een toepassing van het ne bis in idem-beginsel in internationale verhoudingen ook in relaties met landen die niet aan het Europees Verdrag inzake de overneming van strafvervolgning zijn gebonden. De ondergetekenden willen dit gaarne toezeggen. Er zij op gewezen dat Nederland bij de bekrachtiging van het Europese Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken al het voorbehoud heeft gemaakt verzoeken om rechtshulp niet in te willigen voor zover die betrekking hebben op een vervolging of berechting welke onverenigbaar is met het beginsel ne bis in idem. Voorts zij gewezen op artikel 5521, eerste lid, onder b, Sv. dat het verlenen van kleine rechtshulp aan welke Staat dan ook verbiedt voor zover dat zou strekken tot het verlenen van medewerking aan een vervolging of berechting welke onverenigbaar is met het aan artikel 68 Sr. ten grondslag liggende beginsel.

Voor wat de opmerkingen en vragen van de D'66-fractie betreft over de positie van hier te lande legaal verblijvende vreemdelingen en de gelijkstelling van hier gedomicilieerde vreemdelingen aan Nederlanders in het internationale strafrecht moge worden verwezen naar hetgeen daaromtrent op vragen van gelijke strekking van de leden van de V.V.D.-fractie is geantwoord.

Over de overdracht van strafvervolgning hadden ten slotte de leden van de P.S.P.-fractie nog enkele concrete vragen.

Allereerst vroegen zij of de ondergetekenden de mening delen dat het strafrecht het al of niet hebben van een vergunning tot verblijf niet als onderscheidend criterium kent. Dit is op zich zelf juist, doch het strafrecht kent wel het met het al of niet hebben van een vergunning tot verblijf nauw samenhangende criterium van het al of niet hebben van een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland. Het al of niet hebben van een vergunning tot verblijf is een juridisch criterium, het hebben van een vaste woon- of verblijfplaats een feitelijk. Plaatsen waar aan de vaste woon- of verblijfplaats wordt gerefereerd zijn de artikelen 67 en 588 van het Wetboek van Strafvordering. Thans wordt voorgesteld ditzelfde criterium op te nemen in artikel 552y Sv., waarmee het een voorwaarde voor de bevoegdheid tot uitoefening van rechtsmacht op grond van het voorgestelde artikel 4a Sr. wordt. Het is

onjuist dat op grond van het Europees of Benelux-Verdrag inzake de overdracht van strafvervolging uitlevering van Nederlanders mogelijk wordt. De vraag onder welke omstandigheden dit dan mogelijk wordt kan derhalve onbeantwoord blijven.

Hoe bij een overdracht van strafvervolging te allen tijde de uitleveringsprocedure gevolgd zou moeten worden, zoals de leden van de P.S.P.-fractie opperen, is niet duidelijk. Beide instrumenten zijn niet onderling uitwisselbaar of zelfs vergelijkbaar. Uitlevering geschiedt op verzoek van een Staat die een door hem ingestelde vervolging of opgelegde straf tegen een voortvluchtige geëffectueerd wil zien. Overdracht van strafvervolging geschiedt op verzoek van een Staat die daarmee een andere Staat in de gelegenheid wil stellen een strafvervolging over te nemen. Uitlevering is slechts voor een beperkte categorie van ernstige strafbare feiten mogelijk en leidt tot de fysieke overbrenging van de opgeëiste persoon, overdracht van strafvervolging is ook voor lichtere feiten mogelijk maar kan niet gepaard gaan met de fysieke overbrenging van de verdachte. Kortom beide procedures staan los van elkaar en kunnen hooguit in een enkel geval in combinatie worden toegepast.

De leden van de P.S.P.-fractie vragen vervolgens het oordeel van de regering over de suggestie van de Nederlandse Orde van Advocaten om aan buitenlandse beslissingen, die gelijk gesteld kunnen worden met beslissingen, genoemd in artikel 255, eerste lid, Wetboek van Strafvordering, het rechtsgevolg te verbinden dat een vervolging in Nederland, behoudens nova, wordt geblokkeerd. Tegen deze suggestie hebben de ondergetekenden ernstige bedenkingen, die reeds in de memorie van antwoord zijn uiteengezet.

Ter aanvulling op het aldaar gestelde moge nog het volgende dienen. Artikel 255 Sv. stelt dat, tenzij nieuwe bezwaren bekend zijn geworden, een verdachte na zijn buitenvervolginstelling, een hem betekende kennisgeving van niet verdere vervolging of verklaring dat de zaak is geëindigd, niet vanwege hetzelfde feit weder in rechten kan worden betrokken. Ter beoordeling van de vraag of dergelijke beslissingen ook een vervolgingsbeletsel dienen op te leveren voor de Nederlandse rechterlijke autoriteiten als zij door een buitenlandse rechterlijke autoriteit zijn genomen, is het goed elk van die rechtsfiguren nader te beschouwen.

Buitenvervolginstelling kan blijkens artikel 250 Sv. om vier redenen plaatsvinden: niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie, niet-strafbaarheid van het feit, niet-strafbaarheid van de verdachte of onvoldoende aanwijzing van schuld.

Wat de niet-ontvankelijkheid van het buitenlandse openbaar ministerie betreft: niet valt in te zien dat het vervolgingsrecht van het Nederlands openbaar ministerie moet vervallen omdat ter zake van het vervolgingsrecht in het buitenland voorwaarden en voorschriften gelden die niet of anders gelden in het Nederlandse recht (bij voorbeeld omdat een delict naar buitenlands recht een klachtdelict is, maar naar Nederlands recht niet). Evenmin valt in te zien waarom het Nederlandse vervolgingsrecht dient te vervallen ten aanzien van een feit, waarvan de buitenlandse rechter heeft geconstateerd, dat het naar buitenlands recht niet strafbaar is. In gevallen waarin de Nederlandse wetgeving de toepasselijkheid van de Nederlandse Strafwet afhankelijk maakt van de strafbaarheid van het feit naar het recht van het land waar het feit begaan is (bij voorbeeld in artikel 5, eerste lid, onder 2e Sr.), zal het ontbreken van die voorwaarde op die grond leiden tot onbevoegdheid van de Nederlandse rechter om van het feit kennis te nemen en komt deze aan een niet-ontvankelijkverklaring van het openbaar ministerie op ne bis in idem-gronden niet toe.

Wat de niet strafbaarheid van de verdachte betreft kan de zaak anders liggen. Het komt de ondergetekenden voor dat een beslissing van een buitenlandse rechter, inhoudende dat de verdachte niet strafbaar te achten is voor het hem ten laste gelegde feit, en dat hij deswege buiten vervolging ware te stellen, onder omstandigheden te beschouwen is als een ontslag

van rechtsvervolging in de zin van het tweede lid, onder 1e van artikel 68 Sr. Met het oog op een dergelijke situatie behoeft dit artikel dus niet te worden aangevuld.

Het oordeel, ten slotte, dat er onvoldoende aanwijzing van schuld aanwezig is, zonder dat zulks in het buitenland ten gronde ter terechtzitting is onderzocht en tot een rechterlijke vrijspraak heeft geleid, achten de ondergetekenden onvoldoende om een vervolgingsbeletsel ter zake van dezelfde feiten voor het Nederlandse openbaar ministerie op te leveren. Weliswaar zou, in de voorstelling van de Orde van Advocaten, een dergelijk vervolgingsbeletsel kunnen worden opgeheven als zich «nova», nieuwe bewaren, hebben aangediend, doch deze regel, die als zodanig alleen bewijsmateriaal toelaat dat later bekend is geworden of niet is onderzocht, is alleen binnen de nationale context goed hanteerbaar. Men zou zich immers voor het onderzoek of zich nova hebben voorgedaan afhankelijk maken van de bevindingen omtrent de aanwijzingen van schuld zoals die in het buitenland zijn vastgelegd. Zou dat tot doorslaggevend criterium gemaakt worden voor het al of niet bestaan van een vervolgingsrecht voor het Nederlandse openbaar ministerie, dan wordt dat recht in feite bepaald door de wijze waarop in het buitenland de dossiervorming heeft plaatsgevonden. Dat nu achten de ondergetekenden volstrekt onwerkbaar.

Bezwaren tegen de gedachte om een buitenlandse beslissing vergelijkbaar met een kennisgeving van niet verdere vervolging voor het Nederlandse openbaar ministerie een vervolgingsbeletsel te laten zijn, liggen in hetzelfde vlak. Een dergelijke kennisgeving kan worden gegeven om redenen die ook tot een buitenvervolginstelling kunnen leiden; redenen die, zoals gezegd, een beperking van het vervolgingsrecht voor het Nederlands openbaar ministerie niet rechtvaardigen. Daarnaast kunnen pure beleidsoverwegingen van uiteenlopende aard de buitenlandse instanties hebben doen besluiten van verdere vervolging af te zien. De vraag is dan in hoeverre door buitenlandse vervolgingsautoriteiten genomen beslissingen gebaseerd op «gronden aan het algemeen belang ontleend» de Nederlandse vervolgingsinstanties zouden moeten binden. Die vraag valt moeilijk categorisch te beantwoorden.

Nog afgezien van het probleem, dat het uiterst lastig kan zijn te achterhalen om welke reden de buitenlandse vervolgingsinstanties van vervolging hebben afgezien, wanneer het buitenlandse recht niet vereist een dergelijke beslissing te (kunnen) motiveren, zouden wij er niet van willen uitgaan dat een toetsing aan het algemeen belang in verschillende landen steeds tot dezelfde uitkomst behoort te leiden. Het is heel goed denkbaar dat een feit, gepleegd in de ene staat, doch gericht op een schending van de rechtsorde in een andere staat, in de staat van de locus delicti niet wordt vervolgd omdat ervan wordt uitgegaan, dat de andere staat meer belang bij een vervolging heeft en daartoe wel het initiatief zal nemen.

Het kan echter ook zijn dat de autoriteiten van de staat, waar om opportunititsredenen wordt besloten van een vervolging af te zien, goede redenen hebben bezwaar te maken tegen een vervolging wegens dezelfde feiten in een andere staat. Zij kunnen dit uiten doorte weigerende benodigde kleine rechtshulp te verlenen.

Het gaat onzes inziens echter te ver om aan buitenlandse depot-beslissingen non bis in idem-effect toe te kennen, gelet op de ongebondenheid waarin zulke beslissingen tot stand kunnen komen.

Ook de verklaring dat de zaak is geëindigd, afgegeven door een buitenlandse rechter op verzoek van de verdachte, dient als zodanig niet een non bis in idem-werking te hebben.

Bij deze in het Nederlandse recht in artikel 36 Sv. voorziene figuur is vooral gedacht aan de positie van een verdachte, in wiens zaak onbevoegdheid van de rechter, nietigheid van de dagvaarding of niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie is aangenomen en die in afwachting is van een voortzetting van de vervolging, waarvan, wegens het ontbreken van bepaalde termijnen, niet duidelijk is of die nog zal volgen. Welnu, onbe-

voegdheid van de buitenlandse rechter, nietigheid van een buitenlandse dagvaarding of niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie in het buitenland zijn geen van alle gronden die een vervolgingsbeletsel voor het Nederlandse openbaar ministerie behoren op te leveren.

De leden van de P.S.P.-fractie vroegen ten slotte nog hoe in geval van overdracht van strafvervolging door Nederland gewaarborgd wordt dat verdachte en verdediging niet benadeeld zullen worden door verschillen tussen de Nederlandse en buitenlandse regels op het gebied van het strafprocesrecht. Zij vroegen in dit verband of verdachte en verdediging alle relevante stukken kunnen krijgen, getuigen kunnen horen en bewijsmateriaal aanvoeren, als in het Nederlandse strafprocesrecht, en wie zulks zal bepalen en op grond waarvan.

De Staat aan welke een vervolging is overgedragen zal, wanneer daartoe voldoende reden is, een vervolging instellen op grond van het eigen straf- en strafprocesrecht. Dit recht bevat de regels omtrent de positie en rechten van de verdachte en diens raadsman. Uiteraard kunnen die regels verschillen van de Nederlandse, maar zulke verschillen behoeven geenszins in het nadeel van de verdachte uit te werken. In elk geval kan met behulp van het instrument van de z.g. kleine rechtshulp worden bewerkstelligd dat de beschikking kan worden verkregen over aanvullende stukken en nader bewijsmateriaal dat zich nog in Nederland mocht bevinden en van verklaringen van getuigen, die in Nederland zijn. Verzoeken om kleine rechtshulp kunnen worden geïnitieerd door de verdachte of diens raadsman. De wijze van uitvoering en de daarbij in acht te nemen voorschriften zijn in het Nederlandse recht geregeld in de artikelen 552h e.v. van het Wetboek van Strafvordering.

De leden van de P.P.R.-fractie volstonden in hun opmerkingen over de Verdragen inzake overdracht van strafvervolging met de constatering dat het commentaar van de adviescommissie strafrecht en vreemdelingenrecht van de Orde van Advocaten duidelijk maakt dat dit instrument van internationale strafrechtelijke samenwerking «ernstige problemen» met zich mee brengt. De ondergetekenden menen, zonder daarmee overigens iets te willen afdoen aan hun waardering voor de grote belangstelling die de orde voor dit onderwerp aan de dag legt, dat van de «ernstige problemen» die de orde meent te bespeuren, althans in de vele jaren waarmede met deze vorm van rechtshulp al in de praktijk ervaring is opgedaan, weinig is gebleken. De vele problemen die de orde in haar commentaar signaleert worden dan ook nergens aan de hand van voorbeelden uit de praktijk toegelicht of berusten op onjuiste veronderstellingen. Veel van de problemen die de orde in haar commentaar bespreekt zijn terug te voeren op het door haar ingenomen standpunt, dat, anders dan tot dusver gebruikelijk is en ook anders dan de overdrachtsverdragen verlangen, tot overdracht van strafvervolging alleen zou behoren te worden besloten, als de verdachte instemt met zijn vervolging in eigen land in plaats van in Nederland. Dat dit uitgangspunt ertoe leidt dat het instrument van overdracht van strafvervolging onwerkbaar zou worden, hebben de ondergetekenden in deze nota uitvoerig toegelicht. Eerst dan zouden uit een oogpunt van rechtshandhaving zeer ernstige problemen ontstaan.

Nu is het belang van rechtshandhaving en van een doelmatig vervolgings- en strafrechtstoepassingsbeleid kennelijk niet de optiek van waaruit de Orde van Advocaten deze materie wenst te benaderen. Dat is haar goed recht en de ondergetekenden zouden haar dat recht niet willen ontzeggen, maar dat betekent niet dat de ondergetekenden de beoordeling van de orde tot de hunne kunnen maken.

De Verdragen inzake de bestrijding van terrorisme

Het verheugt de ondergetekenden dat de leden van de fracties van de V.V.D. en D'66 instemming konden betuigen met het gestelde in de

memorie van antwoord naar aanleiding van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen nog eens duidelijk aan te geven wat historisch de ratio was om politieke delicten van uitlevering te willen uitzonderen. Zij vroegen voorts of het in het licht van die historische ontwikkeling niet onterecht is om de politieke exceptie bij de ernstige geweldsmisdrijven als bedoeld in artikel 1 van het Europees Verdrag op zij te zetten.

De ondergetekenden zouden het eerste gedeelte van deze vraag willen beantwoorden met een verwijzing naar de literatuur, bij voorbeeld naar de Brusselse dissertatie van mevrouw dr. Ch. van den Wijngaert, «De uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven: de delicate balans van de bescherming van de rechten van het individu tegenover de internationale openbare orde» (Brussel 1978, in een verkorte Engelse versie: *The Political offence exception to extradition*, Kluwer, Deventer 1980). Hierin wordt in hoofdstuk 1 een uitvoerige historische analyse gegeven, waaruit blijkt dat de eerste officiële tekst waardoor politieke delicten aan de uitlevering worden onttrokken, een door de Franse regering in 1831 uitgevaardigde circulaire was. Voorts wordt daarin verwezen naar de baanbrekende wetenschappelijke bijdrage van de Nederlander Provo Kluit in diens «*Dissertatio politico-juridica inauguralis de deditione profugorum*» uit 1829.

In hetzelfde proefschrift wordt uitvoerig ingegaan op de ontwikkelingen om op het verbod tot uitlevering wegens politieke delicten weer specifieke uitzonderingen te formuleren. De auteur wijst erop, dat reeds lang in de doctrine de vraag aan de orde is of de absolute weigering tot samenwerking op strafrechtelijk gebied ter zake van politieke misdrijven wel kan worden gehandhaafd tussen Staten wier politieke instellingen op dezelfde uitgangspunten zijn gebaseerd en dat herhaaldelijk is voorgesteld de uitleveringsexceptie in bepaalde regionale verbanden met grote belangenidentiteit te laten vallen of minst genomen te beperken.

De ondergetekenden beschouwen de Raad van Europa als een dergelijk regionaal verband en zien de totstandkoming van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme als een manifestatie van een tussen de lid-staten van de Raad gegroeide verbondenheid bij de bestrijding van aanslagen gericht tegen de politieke verworvenheden van elk der individuele lid-staten. Zij mogen, voor wat een nadere uiteenzetting van de doelstellingen van het verdrag betreft, verwijzen naar het daaromtrent inde memorie van antwoord gestelde.

De leden van de V.V.D.-fractie uitten aarzeling over het door de regering voorgestelde bij het verdrag te maken voorbehoud. De tekst daarvan vonden zij onduidelijk en leek hun in de praktijk niet werkbaar. Wanneer is er sprake van onlusten, zo vroegen zij, wanneer zijn die extern of intern en wanneer algemeen?

De ondergetekenden menen dat de voorgestelde tekst van het voorbehoud niet onduidelijk is, althans geen onduidelijker termen hanteert dan bij de toetsing of een delict een politiek delict kwalificeert, gebruikelijk zijn. Er is sprake van onlusten in geval van uitbarstingen van collectief geweld. In de termen van de Nederlandse vertaling van het tweede lid van artikel 1 van het Aanvullende Protocol bij de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949, betreffende de bescherming van slachtoffers van niet-internationale gewapende conflicten (Trb. 1980,88); situaties van interne ongeregelheden en spanningen, zoals rellen, op zich zelf staande en sporadisch voorkomende daden van geweld en andere handelingen van soortgelijke aard, zonder dat het tot een toestand van intern gewapend conflict gekomen hoeft te zijn. De onlusten zijn intern, waar zij zich binnen het grondgebied van één Staat voordoen zonder inmenging van buitenaf en algemeen wanneer zij niet tot één plaats en één tijdstip beperkt zijn doch een zekere geografische spreiding hebben en gedurende een zekere periode of met een zekere regelmaat zich voordoen.

Tot de feitelijke beoordeling of een dergelijke situatie zich voordoet is de Nederlandse rechter heel wel in staat.

De leden van de V.V.D.-fractie stelden voorts een vraagteken bij de voorgestelde verklaring, waardoor een verband wordt gelegd tussen het begrip algemene interne onlusten en een krachtens artikel 15, derde lid, van het Europees Mensenrechtenverdrag afgelegde verklaring. Zij meenden dat het afleggen van een verklaring krachtens dit artikel niet de eerste zorg zou zijn van Staten, die voor wat de handhaving van de mensenrechten betreft zich op het hellend vlak zouden begeven en uitten in dit verband hun zorg over de ontwikkelingen in Turkije.

De ondergetekenden wijzen erop dat, anders dan de hier aan het woord zijnde leden veronderstellen, de ervaring leert, dat de Staten, Partij bij het Europees Mensenrechtenverdrag, nu juist wel van de afkondiging van een algemene noodtoestand terstond aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa mededeling plegen te doen. Verwezen moge worden naar de Jaarboeken, die de Raad van Europa uitgeeft over de toepassing van het Europees Mensenrechtenverdrag, waarin de krachtens genoemd artikel afgelegde verklaringen, waaronder ook die van Turkije, zijn opgenomen. In dit opzicht wordt de veronderstelling van de leden van de V.V.D.-fractie dus weersproken door de feiten. De overwegingen die de regering aan het voorstel voor het afleggen van de verklaring bij het voorbehoud ten grondslag heeft gelegd, berusten dan ook niet op theoretische maar op praktische gronden.

Het is bekend dat de regering zorg koestert omtrent de ontwikkelingen in Turkije. Daarmede is ook bij de formulering van het voorgestelde voorbehoud en van de daarbij af te leggen verklaring uitdrukkelijk rekening gehouden, zoals inde memorie van antwoord reeds is uiteengezet. De ondergetekenden zouden aan die formulering willen vasthouden en niet het door artikel 13 van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme toegelaten voorbehoud in volle omvang willen maken. De daartegen in de memorie van antwoord aangevoerde bezwaren gelden voor hen nog onverminderd.

De leden van de V.V.D.-fractie wezen vervolgens op het door Portugal bij de bekrachtiging van het verdrag gemaakte voorbehoud, dat Portugal uitlevering niet zal toestaan als in de verzoekende Staat op het feit de doodstraf is gesteld. Zij achtten het wenselijk dat Nederland eenzelfde voorbehoud maakt, gelet op artikel 114 van de herziene Grondwet.

De ondergetekenden wijzen die suggestie van de hand. Een dergelijk voorbehoud zou destrekking hebbende uit bestaande uitleveringsverdragen voortvloeiende verplichting tot uitlevering in te perken. Uit het Verdrag tot bestrijding van terrorisme vloeien geen verplichtingen tot uitlevering voort; het is geen uitleveringsverdrag, doch een verdrag dat verlangt bij de toepassing van uitleveringsverdragen in bepaalde gevallen bepaalde delicten niet als politieke delicten te kwalificeren.

Het lijkt niet juist de bekrachtiging van dit verdrag aan te grijpen om door het maken van voorbehouden op andere punten, dan waarop het verdrag strikt betrekking heeft, wijziging aan te brengen in de toepasselijkheid van uitleveringsverdragen. Voorbehouden ten aanzien van uitlevering voor feiten waarop in de verzoekende staat de doodstraf is gesteld, dienen bij de desbetreffende uitleveringsverdragen te worden gemaakt. Overigens is deze kwestie eigenlijk van theoretisch belang. Zowel het Europees Uitleveringsverdrag (artikel 11) als het Benelux Uitleveringsverdrag (artikel 10), door welke verdragen de uitleveringsbetrekkingen met nagenoeg alle potentiële verdragspartners bij het Verdrag tot bestrijding van terrorisme worden beheerst, bieden reeds de mogelijkheid voor Nederland om uitlevering te weigeren voor feiten die in de verzoekende Staat met de doodstraf zijn bedreigd, als onvoldoende waarborgen worden geboden, dat die straf, zo veroordeling daartoe mocht volgen, niet zal worden tenuitvoergelegd.

De feitelijke vragen van de leden van de V.V.D.-fractie aan het slot van hun bijdrage gesteld, beantwoorden de ondergetekenden als volgt.

De na de Tweede Wereldoorlog tot stand gekomen mondiale verdragen op het gebied van het terrorisme zijn het Verdrag van Den Haag van 16 december 1970 tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen (Trb. 1971, 50), het Verdrag van Montreal van 23 september 1971 tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen, gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart (Trb. 1971, 218), het Verdrag van New York van 14 december 1973 inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten (Trb. 1981, 69), het Verdrag van New York van 17 december 1979 tegen het nemen van gijzelaars (Trb. 1981, 53) en het Verdrag van Wenen/New York van 3 maart 1980 inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal (Trb. 1981, 7).

Sedert de inwerkingtreding van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme op 4 augustus 1978 hebben zich, voor zover de ondergetekenden bekend, nog geen gevallen voor gedaan waarin dit verdrag is toegepast.

Het verdrag is inmiddels bekrachtigd door Oostenrijk, Cyprus, Denemarken, de Duitse Bondsrepubliek, IJsland, Liechtenstein, Luxemburg, Noorwegen, Portugal, Spanje, Zweden, Zwitserland, Turkije en het Verenigd Koninkrijk. Het verdrag is niet ondertekend door Ierland en Malta. De redenen waarom Ierland het verdrag niet heeft ondertekend zijn uitgezet in de toelichting op de eerste nota van wijzigingen op het goedkeuringswetsontwerp (15971, nr. 8). Daarin is tevens uiteengezet waarom niette verachten is dat Frankrijk het verdrag spoedig zal bekrachtigen. In de overige lid-staten van de Raad van Europa (België, Griekenland, Italië en Nederland) is de parlementaire goedkeuringsprocedure aanhangig.

De leden van de fractie van D'66 stelden te kunnen instemmen met de uiteenzettingen in de memorie van antwoord over de ontwikkeling en ratio van het traditionele gebruik uitlevering voor politieke delicten niet toe te staan. Zij vroegen echter om een aanvullende uiteenzetting over de noodzaak van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme in relatie met de Verdragen inzake overdracht van strafvervolging.

Belangrijkste doelstelling van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme is een regeling te geven waardoor het mogelijk wordt te voorkomen dat personen, verdacht van de in artikel 1 van dat verdrag omschreven feiten, aan een vervolging en berechting ontkomen door zich naar het buitenland te begeven, ook indien een verzoek om hun uitlevering om de een of andere reden zou worden afgewezen. In dit laatste geval neemt de aangezochte Staat de verplichting op zich om desgevraagd de vervolging van de betrokkene zelf in overweging te nemen en daartoe in de voorkomend geval ontbrekende strafrechtelijke rechtsmacht te creëren. In twee opzichten biedt het verdrag op dit gebied meer mogelijkheden dan het Europees Verdrag inzake de overdracht van strafvervolgingen. Allereerst is de kring van landen die bij het laatstbedoeld verdrag partij zijn en de daaruit voortvloeiende verplichtingen hebben aanvaard tot dusver veel kleiner dan de kring van landen die partij is bij het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, (5 respectievelijk 14 lid-staten) en in deze situatie zal naar verwachting de eerstkomende tijd geen grote verandering komen. In de tweede plaats geven de algemene verdragen inzake overdracht van strafvervolging de bevoegdheid om de verplichting tot uitoefening van rechtsmacht op verzoek van een andere Staat te beperken tot gevallen waarin duidelijke aanknopingspunten bestaan tussen de verdachte en de aangezochte Staat, bij voorbeeld blijkens diens nationaliteit of vaste woon- of verblijfplaats. Dat soort beperkingen kunnen niet bij de toepassing van het Verdrag tot bestrijding van terrorisme worden aangelegd.

Overigens wordt in de memorie van antwoord niet beweerd dat het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme een doeltreffend en onmisbaar instrument voor (de samenwerking bij) de bestrijding van terrorisme zou zijn; het ontbreken tot dusver van gevallen, waarin dit

verdrag daadwerkelijk is toegepast, kan een dergelijke bewering immers niet wettigen. Gesteld werd dat dit verdrag, alsmede de Overeenkomst van Dublin, de belichaming vormen, een voor de buitenwereld waarneembare manifestatie, van de op dit gebied gegroeide Westeuropese solidariteit, waarvan het Koninkrijk zich niet behoort te distantieëren. De vraag welke andere landen het Europees Verdrag reeds hebben bekrachtigd of gaan bekrachtigen hebben de ondergetekenden hierboven reeds beantwoord. De Overeenkomst van Dublin is tot dusver nog door geen lid-staat van de Europese Gemeenschap bekrachtigd.

Ten slotte wierpen de leden van de D'66-fractie nog de vraag op naar de verhouding tussen het asielrecht en het uitleveringsrecht. Indien door een persoon wiens uitlevering wordt verzocht een beroep op asiel wordt gedaan, wordt dat beroep dan met toepassing van de Uitleveringswet of van de Vreemdelingenwet afgedaan, zo vroegen zij. Zij wezen erop, dat hoewel in beide procedures de minister van Justitie oordeelt of er gegronde redenen bestaan dat de betrokkene na verwijdering uit Nederland wordt blootgesteld aan een discriminatoire vervolging in verband met zijn godsdienstige of politieke overtuiging, nationaliteit, ras of de groep van de bevolking waartoe hij behoort, tegen een beslissing genomen op grond van artikel 15 Vreemdelingenwet beroep op de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State openstaat doch tegen een beslissing genomen krachtens de Uitleveringswet niet.

De ondergetekenden menen dat hier onderscheid moet worden gemaakt naar gelang het moment waarop de aanvraag om toelating als vluchteling in Nederland wordt ingediend. Vooropgesteld zij, dat de normen voor de beoordeling of er sprake is van bedreiging van een individu op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit of politieke overtuiging in het vreemdelingenrecht en in het uitleveringsrecht identiek geacht moeten worden. In de memorie van antwoord is uitvoerig uiteengezet dat naar de opvatting van de regering het non-refoulementsbeginnsel van artikel 33 van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen teruggeleiding in de vorm van uitlevering omvat. Indien nu een vreemdeling eerst nadat zijn uitlevering is verzocht een verzoek om toelating als vluchteling indient zal, als het toepasselijke uitleveringsverdrag zelf een asielclausule kent, voorrang worden gegeven aan de afhandeling van het uitleveringsverzoek boven de afhandeling van het verzoek van de opgeëiste persoon strekkend tot het verwerven van een verblijfstitel in Nederland, aangezien er een verdragsverplichting bestaat een uitleveringsverzoek, dat aan de eisen voldoet, in behandeling te nemen en, zo wordt vastgesteld dat er zich geen gronden voordoen die zich tegen de in williging van het verzoek verzetten, een beslissing omtrent het blijf in Nederland aan de verdragsverplichting tot uitlevering niet meer kan afdoen.

Anders ligt de zaak als de betrokkene reeds aanstonds na zijn binnenkomst in Nederland om toelating als vluchteling heeft verzocht en hangende de beslissing op dat verzoek om uitlevering wordt gedaan door het land dat hij ontvluchtte. Dan zal het gelet op de stand waarin de behandeling van het verzoek om toelating als vluchteling zich bevindt, de voorkeur kunnen verdienen die procedure af te werken alvorens een beslissing op het uitleveringsverzoek te nemen.

Voorziet het toepasselijke Uitleveringsverdrag zelf niet in een nondiscriminatieclausule, dan zal een beroep op vrees voor een discriminatoire vervolging en een verzoek om in Nederland als vluchteling te worden toegelaten steeds met toepassing van de procedures van de Vreemdelingenwet afhandeling moeten krijgen.

De leden van de P.P.R.-fractie maakten ook nog enkele kanttekeningen bij het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme. Zij uitten ernstige teleurstelling dat de regering niet is ingegaan op kritiek die door particuliere auteurs is geuit tegen dit verdrag en vroegen alsnog een reactie te geven op de hoofdpunten van kritiek zoals verwoord in de reactie van het Neder-

lands Juristen Comité voor de Mensenrechten en in het artikel van B. Swart in Recht en Kritiek.

De kritiek door drie leden van de kerngroep van het NJCM in het bulletin van december 1977 tegen het verdrag gericht komt in hoofdzaak hierop neer. De artikelen 1 en 2 van het verdrag zouden nopen tot een wijziging van de Nederlandse opvattingen omtrent de inhoud van het begrip politiek delict in het uitleveringsrecht. In de memorie van antwoord is uitvoerig uiteengezet dat zulks niet te verwachten is. Verwezen zij naar de conclusies in de tweede alinea op blz. 10 van de memorie. Voorts zouden de artikelen 1 en 2 van het verdrag zo vaag zijn geformuleerd, dat niet is aan te geven welke delicten daaronder begrepen zijn. Dat dit heel wel mogelijk is moge blijken uit het gestelde in memorie van antwoord op blz. 54 onderaan en blz. 55.

De leden van het NJCM achtten het verder onwenselijk dat universele rechtsmacht moet worden gevestigd ten aanzien van de in de artikel 1 van het verdrag opgesomde delicten. De wijze waarop wordt voorgesteld op dit punt aan artikel 7 van het verdrag in de Nederlandse wetgeving uitvoering te geven, geeft blijk van een behoedzame benadering: volgens het voorgestelde stelsel van artikel 4a Sr. in combinatie met artikel 552hh Sv. wordt niet voorzien in een onbepert universaliteitsbeginsel, doch in een vorm van rechtsmacht die met de term waarnemingsbeginsel is aangeduid. Rechtsmacht over buiten Nederland door vreemdelingen begane strafbare feiten kan eerst worden uitgeoefend op verzoek van een andere - meer bij het feit betrokken - Staat, doch niet op eigen initiatief. Hier zij direct opgemerkt dat B. Swart in zijn artikel in Recht en Kritiek in navolging van prof. G.E. Langemeijer in diens publikatie over het Verdrag in Socialisme en Democratie, nu juist wel pleit voor de invoering van een onbepert universaliteitsbeginsel, omdat dit een aangezochte Staat een geheel vrije keuze zou laten tussen uitlevering en berechting.

Voorts menen de opstellers van het NJCM-rapport dat de opvatting van een verzoekende Staat dat een bepaald delict onder de termen van artikel 1 valt de aangezochte Staat bindt en deze, wanneer uitlevering wordt geweigerd, verplicht tot het instellen van een vervolging. Die opvatting is onjuist. Een aangezochte Staat heeft een zelfstandige bevoegdheid te beoordelen of een feit waarvoor uitlevering of rechtshulp wordt gevraagd onder de werking van artikel 1 van het verdrag valt of niet. In geval van een interpretatiegeschil tussen verzoekende en aangezochte Staat kan van de in artikel 10 van het verdrag voorziene procedure gebruik worden gemaakt.

Ten slotte wordt in het NJCM-bulletin gesteld dat door het verdrag de bescherming van politieke vluchtelingen wordt aangetast. Dat zulks niet het geval is, althans niet voor hen die inderdaad als politiek vluchteling kunnen worden aangemerkt, is omstandig in de memorie van antwoord uiteengezet.

In zijn artikel in Recht en Kritiek over Terrorisme en Uitlevering uit B. Swart in zijn bespreking van het verdrag ook op enkele punten persoonlijke kritiek. Zijn conclusie dat ingevolge artikel 2 van het verdrag de Nederlandse rechter niet meer zou mogen beslissen of een delict al of niet een politiek karakter heeft en dat zijn rol in de uitleveringsprocedure hoe dan ook minder belangrijk wordt, is onjuist. In de memorie van antwoord (bij voorbeeld op blz. 25) is omstandig uiteengezet dat het verdrag niet afdoet aan het systeem van de Nederlandse Uitleveringswet, in het bijzonder artikel 11 daarvan, volgens hetwelk de rechter oordeelt over het al of niet politieke karakter van feiten waarvoor uitlevering wordt gevraagd. Dat, zoals Swart opmerkt, de vlag, te weten de titel van het verdrag, de lading, te weten de inhoud daarvan, niet geheel dekt, is in de memorie van antwoord (blz. 24) ook reeds geconstateerd. De ondergetekenden menen echter dat niet gezegd kan worden dat aldus het verdrag alle onder artikel 1 en 2 vallende geweldsdelicten daardoor tot terrorisme bestempelt. Dit doet het nu juist uitdrukkelijk niet, een definitie van het begrip terrorisme wordt niet gegeven.

De auteur doet voorts blijken van nogal ver gaande aarzeling over het democratische gehalte van de lid-staten van de Raad van Europa. Hoewel de regering zijn appreciatie niet deelt wil zij ook niet de indruk wekken de ogen gesloten te houden voor de interne situatie in andere lid-staten van de Raad van Europa. Het gaat hier echter om een kwestie die het uitleveringsrecht, het internationale strafrecht, in zijn geheel raakt en niet beperkt is tot de toepassing van het Verdrag tot bestrijding van terrorisme. Het is het toepasselijke uitleveringsrecht zelf dat voldoende waarborgen zal dienen te bieden en doorgaans ook biedt tegen een verplichting tot rechtshulpverlening in gevallen waarin dat strijdig met het algemeen rechtsbewustzijn en de openbare orde in de aangezochte Staat zou zijn.

Wanneer Swart in zijn artikel kritiek uit op artikel 5 van het verdrag omdat een opgeëiste persoon het zo moeilijk zal vallen te bewijzen of aannemelijk te maken dat er gegronde redenen zijn om te vrezen voor een discriminatoire behandeling, gaat hij eraan voorbij, dat artikel 5 woordelijk is ontleend aan artikel 3, tweede lid, van het Europees Uitleveringsverdrag, dat op zijn beurt weer is geïnspireerd door artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag. De bewijslast is voor betrokkenen onder het ene verdrag niet zwaarder dan onder het andere, doch men kan daaruit geen argument putten om alleen het Verdrag tot bestrijding van terrorisme op dit punt af te wijzen. Swart formuleert zijn voornaamste bezwaar tegen het verdrag aldus, dat met de opheffing van het uitleveringsverbod voor politieke delicten miskend wordt dat dit verbod een zelfstandige humanitaire betekenis toekomt, naast de non-discriminatieclausule, die ook in het Europa van vandaag niet alle waarde heeft verloren. De regering heeft in de memorie van antwoord (blz. 45 en blz. 38-39) reeds ontvouwd hoe onder invloed van historische ontwikkelingen de praktische betekenis van de humanitaire grondslag voor niet-uitlevering wegens politieke delicten is verminderd en dat daaraan thans, naast de opkomst van de non-discriminatieclausule en andere ter bescherming van de fundamentele rechten van de individu in het uitleveringsrecht ingang gevonden hebbende excepties, nauwelijks meer een zelfstandige humanitaire functie toekomt. Wanneer men erop uit zou zijn die ontwikkelingen te keren en behoefte heeft aan een alibi om de internationale samenwerking bij de bestrijding van ernstige criminaliteit te bemoeilijken in plaats van te bevorderen, dan zal het, in de woorden van Swart «veel gemakkelijker en veiliger zijn om de uitlevering te weigeren op de grond dat de daad een politiek karakter heeft» ook in gevallen waarin een opgeëiste persoon geenszins aannemelijk kan maken dat hij aan een politieke vervolging dreigt te worden blootgesteld. Het moge echter duidelijk zijn dat een dergelijke benadering niet die van de ondergetekenden is.

De leden van de P.P.R.-fractie gaven vervolgens te kennen de positie van Turkije als partij bij het verdrag problematisch te vinden en vroegen hoe de huidige discussie over het Turkse lidmaatschap van de Raad van Europa zich met het voorgestelde voorbehoud verhoudt.

Zoals bekend heeft de thans heersende situatie in Turkije de voortdurende aandacht van de Parlementaire Assemblee van de Raad en van het Comité van Ministers. Deze organen hebben blij gegeven van ernstige bezorgdheid over die situatie. Voor de toepassing van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme is, in het licht van het voorgestelde Nederlandse voorbehoud en de daarbij af te leggen verklaring, echter vooral van belang dat van Turkse zijde op 12 september 1980 tegenover de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa een verklaring krachtens artikel 15, derde lid, van het Europees Mensenrechtenverdrag is afgelegd, geldig met ingang van die dag voor het hele grondgebied van Turkije, welke verklaring tot op heden niet is herroepen. Dit is een factor van gewicht, welke de Nederlandse rechter in voorkomend geval bij de beoordeling of de uitlevering van een persoon, die door Turkije zou worden opgeëist, toelaatbaar verklaard dient te worden of niet, in zijn beschouwingen zal dienen te betrekken.

De leden van de P.P.R.-fractie bepleitten ten slotte niet een beperkt voorbehoud bij artikel 13 van het verdrag te maken, doch een ruimer voorbehoud, zoals IJsland en Noorwegen hebben afgelegd.

De door deze beide landen gemaakte voorbehouden zijn verschillend. Om de redenen genoemd op blz. 3, eerste volle alinea, van de memorie van antwoord, menen de ondergetekenden dat het Koninkrijk niet een voorbehoud als door Noorwegen gemaakt zou moeten afleggen. Echter ook een voorbehoud als door IJsland gemaakt achten de ondergetekenden voor het Koninkrijk niet wenselijk, om de redenen, genoemd op blz. 10 van de memorie van antwoord.

ARTIKELEN

C. Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme

Artikel 6

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen wat in de memorie van antwoord wordt bedoeld als wordt gesteld dat eerst wanneer van een bestaande vervolgingsbevoegdheid op het moment dat op een uitleveringsverzoek wordt beslist ook «daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt» dat uitleveringsverzoek kan worden afgewezen.

Daarmee is bedoeld te zeggen dat tegen de opgeëiste persoon voor de feiten waarvoor zijn uitlevering wordt gevraagd in de aangezochte Staat een strafvervolging gaande dient te zijn. Eerst dan kan, blijkens artikel 9, eerste lid, onder a van de Uitleveringswet en artikel 8 Europees Uitleveringsverdrag een verzoek om uitlevering worden geweigerd. Besluiten de met de vervolging belaste instanties die vervolging te staken, ten einde de verzoekende Staat in de gelegenheid te stellen de betrokkene voor de desbetreffende feiten te vervolgen, dan is het uitleveringsbeletsel daarmee opgeheven.

D. Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Uitleveringswet in verband met de verdragen inzake terrorisme en overname van strafvervolging

Artikel 552t Sv.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vonden dat uit artikel 552t Sv. niet duidelijk blijkt op welk moment de officier van justitie nog wel en op welk moment hij niet meer een voorstel tot overdracht van strafvervolging kan doen. Zij zouden in de wet zelf het begin van de mogelijkheid van de overdracht en het moment waarop dat niet meer mogelijk is duidelijk vastgelegd willen zien.

Dit lijkt de ondergetekenden niet nodig, omdat in de praktijk niet is gebleken dat hier problemen liggen. De officier van justitie kan een voorstel in de zin van artikel 552t Sv. doen, zodra er sprake is van een verdachte in de zin van artikel 27 Sv. De in de memorie van toelichting opgenomen wijziging naar artikel 266 Sv. duidt erop, dat wanneer het onderzoek ter terechtzitting eenmaal is aangevangen, de officier van justitie niet meer bevoegd is de dagvaarding in te trekken en daardoor de Nederlandse vervolging te onderbreken of te beëindigen ten einde deze over te dragen naar een andere Staat, zelfs al zou de verdachte inmiddels zijn ontvlucht of zich anderszins naar het buitenland hebben begeven. Dan dient de berechting in Nederland, al is het bij verstek, plaats te vinden (zie Hof Amsterdam 20 april 1983, NJ 1983, 421). Het is echter vervolgens in beginsel wel weer mogelijk, nadat de berechting is voltooid en een veroordelend vonnis in kracht van gewijsde is gegaan om, wanneer dat vonnis niet kan worden tenuitvoergelegd omdat de veroordeelde naar het buitenland is ontvlucht

en zijn uitlevering niet kan worden verkregen, de zaak voor een nieuwe vervolging naar het buitenland over te dragen (zie artikel 8, tweede lid, van het Europees Verdrag; artikel 3 van het Beneluxverdrag verzet zich tegen een overdracht van de vervolging in die omstandigheden).

Een dergelijk geval zal echter hoge uitzondering zijn en behoort dat ook te zijn. Een en ander vloeit uit het stelsel van het Wetboek van Strafvordering zelve en van de toepasselijke verdragen voort en het lijkt dan ook niet nodig daartoe artikel 552t Sv. nader aan te vullen.

Artikel 552u Sv.

De leden van de P.v.d.A.-fractie uitten bezwaar tegen het overdragen van strafvervolging aan Staten die geen partij zijn bij verdragen en geven in overweging alleen vervolgingen over te dragen aan Staten die zich op dit punt bij verdragen met Nederland hebben verbonden. Zij vroegen om een reactie op het daaromtrent gegeven commentaar van de Nederlandse Orde van Advocaten.

Men kan bij de overdracht van strafvervolging twee relevante typen van verdragen onderscheiden. Allereerst de eigenlijke Verdragen inzake de overdracht van strafvervolging zoals het Europees en Beneluxverdrag, die een uitgewerkte procedurele regeling bevatten, in beginsel een verplichting opleggen verzoeken om overname in te willigen, tenzij men zich op een in het verdrag voorziene uitzondering kan beroepen, en die de gevolgen in verzoekende en aangezochte Staat van een overdracht regelen. Daarnaast zijn er bepalingen in verdragen, zoals artikel 21 van het Europees Verdrag aangaande wederzijdse rechtshulp in strafzaken en artikel 42 van het Benelux Uitleverings- en rechtshulpverdrag, die volstaan met het aangeven van de procedurele weg waarlangs verzoeken om overname van strafvervolging moeten worden gedaan en afloopberichten worden verzonden. Deze bepalingen bevatten geen inhoudelijke regeling van deze vorm van internationale rechtshulp, creëren geen nieuwe materiële bevoegdheden en verplichtingen en laten de regeling van de rechtsgevolgen van de overdracht over aan de nationale wetgeving van de verzoekende en aangezochte Staat.

Uit het commentaar van de Nederlandse Orde van Advocaten wordt niet duidelijk of zij laatstgenoemde bepalingen aanmerkt als verdragen inzake de overdracht van strafvervolging. Het commentaar wekt de indruk van niet omdat het suggereert het overdrachtsverkeer met Staten die niet zijn aangesloten bij het Europees en Beneluxverdrag (naar moet worden aangenomen die inzake de overdracht van strafvervolging) wettelijk te binden aan de voorwaarden vervat in het Europees Verdrag. Anderzijds echter lijkt de orde, door de overdracht gebaseerd op de genoemde bepalingen uit de rechtshulpverdragen te kwalificeren als kleine rechtshulp, er geen bezwaar tegen te hebben dat die vorm van rechtshulp niet wordt gebonden aan het bestaan van een verdragsbasis, zolang het maar geen overdracht van strafvervolging wordt genoemd! Die redenering kunnen de ondergetekenden niet volgen. Zoals eerder in deze nota uiteengezet vormen de artikelen 21 en 42 van het Europees rechtshulpverdrag, respectievelijk het Benelux uitleverings- en rechtshulpverdrag, een procedurele grondslag voor de verlening van de primaire vorm van rechtshulp welke pleegt te worden aangeduid als overdracht van strafvervolging. Deze vorm van internationale strafrechtelijke samenwerking kan, wegens het bestaan van concurrerende jurisdictie aanspraken - of zelfs doordat alleen een andere Staat in een bepaalde zaak krachtens zijn nationale wetgeving strafrechtelijke rechtsmacht kan uitoefenen -, ook buiten het bestaan van enige verdragsbasis plaatsvinden.

In de praktijk vindt het overgrote deel van het huidige Nederlandse overdrachtsverkeer reeds op basis van de genoemde bepalingen van de beide rechtshulpverdragen plaats. In enkele gevallen worden ook vervolgingen overgedragen naar of overgenomen van landen die geen partij bij die rechtshulpverdragen zijn. Deze laatste gevallen betreffen doorgaans

strafzaken van zeer groot gewicht. Het is dus niet zo, zoals de orde suggereert, dat met de voorgestelde wetgeving de regering overdrachtsverkeer wil kunnen gaan onderhouden met Staten, met welke in het geheel geen verdrag inzake de overdracht van strafvervolging is gesloten. De voorgestelde wetgeving beoogt niet meer dan aan de op dit gebied bestaande praktijk vorm te geven.

De ondergetekenden achten het voorstel het overdrachtsverkeer te beperken tot landen, die met het Koninkrijk partij zijn bij inhoudelijke verdragen inzake overdracht van strafvervolging, onaanvaardbaar. Dat zou erop neerkomen, dat na inwerkingtreding van deze wetgeving alleen de strafvervolging zou kunnen worden overgedragen aan Oostenrijk, Denemarken, Noorwegen, Zweden en Turkije, de Staten die tot dusver partij zijn bij het Europees Verdrag betreffende de overdracht van strafvervolging. Maar ook als men de meer genoemde bepalingen uit de Europese en Benelux-rechtshulpverdragen zou aanvaarden als voldoende verdragsgrondslag om overdrachtsverkeer met andere landen te onderhouden, wijzen de ondergetekende de gedachte om een verdragsgrondslag te eisen af. Weliswaar zou aldus de kring van landen met welke het overdrachtsverkeer dan kan worden onderhouden aanzienlijk zijn uitgebreid, doch de Nederlandse justitie zou toch worden beperkt in haar mogelijkheden om ernstige strafbare feiten, die in Nederland zijn gepleegd doch wegens voortvluchtigheid van de verdachte hier niet wel kunnen worden vervolgd, in het eigen land van de betrokkene te laten berechten. Het aanleggen van een dergelijke beperking, door middel van de oneigenlijke methode van de verwijzing naar een verdragsbepaling, die uitsluitend behoeft aan te geven langs welke kanalen een overdrachtsverzoek procedureel kan worden gedaan, achten de ondergetekenden onverstandig. Dan zij nog daargelaten dat men vraagtekens kan stellen bij de effectiviteit van een dergelijk voorschrift, nu een overdracht van de vervolging in strijd daarmee gedaan aan een Staat met welke geen verdragsbetrekkingen op het gebied van de overdracht van strafvervolging zouden bestaan, die Staat toch niet onbevoegd zou maken een vervolging in te stellen.

De minister van Justitie,
F. Korthals Altes

De minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek