Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1983–1984

18 129

Regelen betreffende de overname van de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafrechtelijke beslissingen en de overdracht van de tenuitvoerlegging van Nederlandse strafrechtelijke beslissingen naar het buitenland (Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen)

C

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 17 oktober 1983

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 10 maart 1983, nr. 55, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermeld ontwerp rechtstreeks aan de eerste ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 juli 1983, mogen wij U hierbij aanbieden.

1. De Raad van State stelt voorop dat naar zijn oordeel de voorbereiding van het wetsontwerp is geschied op een wijze die past bij de, wat hij noemt, in technisch-juridisch opzicht weerbarstige materie.

De Raad vermeldt dat over het aanvankelijk door de Commissie Partiële Herziening Strafvordering opgestelde ontwerp van verschillende instanties advies is ingewonnen en dat daarvan in de memorie van toelichting gewag is gemaakt. Ook is vermeld dat het oorspronkelijk ontwerp naar aanleiding van de uitgebrachte adviezen is bijgesteld en herzien, zij het dat niet is aangegeven op welke punten de uitgebrachte adviezen tot wijziging aanleiding gaven en op welke punten bepaalde suggesties niet zijn gevolgd. Dat zou tot een wel zeer omvangrijke uiteenzetting hebben geleid, die de leesbaarheid van de memorie van toelichting niet zou hebben bevorderd. De Raad lijkt daar wel begrip voor te hebben, maar beveelt toch aan in de memorie van toelichting althans aandacht te besteden aan de andere dan redactionele opmerkingen die de Hoge Raad en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad in hun adviezen hebben gemaakt, en die niet tot wijziging van het ontwerp hebben geleid.

In elk geval meent de Raad van State dat aandacht ware te besteden aan de door de Hoge Raad gemaakte opmerkingen over

a. toepasselijk te verklaren bepalingen van het Wetboek van Strafvordering,

b. de wenselijkheid van aanpassing van artikel 457 van dat Wetboek,

c. de mogelijkheid van gedeeltelijke ontoelaatbaarverklaring van het verzoek tot tenuitvoerlegging,

d. de tenuitvoerlegging van een veroordeling wegens een feit dat naar Nederlandse recht een klachtdelict oplevert en

e. de aanbevolen wijziging van artikel 27 (thans: artikel 32).

Om met deze laatste opmerkingen te beginnen: het komt ons voor dat in het wetsontwerp nagenoeg alle voorstellen van de Hoge Raad zijn gevolgd ten aanzien van het toepasselijk verklaren van bepalingen van het Wetboek van Strafvordering, die in het oorspronkelijke ontwerp nog niet waren genoemd. De enige uitzondering vormen in artikel 13, derde lid, de artikelen van Boek I, Titel 4, afd. 3, par. 2 Sv (de artt. 95–102) waarvan het wetsontwerp alleen artikel 95 noemt.

De overige artikelen die betrekking hebben op heterdaad, huiszoeking en andere maatregelen te treffen bij dringende noodzakelijkheid lijken voor de voorlopige inbeslagneming in het kader van de overname van de tenuitvoerlegging van een buitenlandse sanctie niet toepasselijk verklaard te hoeven worden.

Voorts zijn in artikel 28 van het wetsontwerp (22 van het voorontwerp) de artikelen 282 en 285 Sv, anders dan de Hoge Raad suggereerde, niet van overeenkomstige toepassing verklaard.

Te beschikken over de bevoegdheid om getuigen die niet zijn verschenen te kunnen dagvaarden en hun medebrenging te gelasten, conform artikel 282 Sv, lijkt in procedures, als waar het wetsontwerp op ziet niet vereist. Waar dergelijke getuigen zich in het buitenland bevinden kan hun verschijning ter terechtzitting toch niet worden afgedwongen, en het is niet aannemelijk dat getuigen, die zijn opgeroepen om inlichtingen omtrent de persoonlijkheid van de veroordeelde te verstrekken, niet bereid zullen zijn ter zitting te verschijnen.

Nadere overweging heeft ons ertoe gebracht artikel 285 Sv. alsnog wel van overeenkomstige toepassing te verklaren. Daartoe is het vijfde lid van artikel 28 aangepast.

In zijn advies vraagt de Hoge Raad zich af of de artikelen 457 e.v. Sv., betreffende de herziening van veroordelende vonnissen geen aanvulling

behoeven. De Raad verwijst daarbij naar artikel 7, tweede lid, van het Beneluxverdrag inzake de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in strafzaken en naar artikel 10, tweede lid, van het Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen. Deze beide verdragsbepalingen maken duidelijk dat een Staat die de tenuitvoerlegging van een veroordeling aan een andere Staat heeft overgedragen, niettemin het recht behoudt te beslissen op een verzoek om herziening van het veroordelende vonnis. Niet valt in te zien waarom en in welke zin de bepalingen in het Nederlandse Wetboek van Strafvordering met het oog op deze verdragsbepalingen zouden moeten worden gewijzigd. Hooguit kan worden gedacht aan een voorschrift dat geen herziening in Nederland kan worden gevraagd aan een door een Nederlandse rechter in een exeqauturprocedure gewezen uitspraak. Een dergelijke uitspraak is echter geen «veroordeling» in de zin van artikel 457 Sv, terwijl tevens uit de meergenoemde verdragsbepaling volgt dat herziening alleen kan worden aangevraagd bij de rechterlijke instanties van de staat waar de veroordeling aanvankelijk is uitgesproken.

De Hoge Raad merkt voorts op dat het mogelijk is dat de tenuitvoerlegging van een terzake van meerdere feiten opgelegde straf gedeeltelijk ontoelaatbaar wordt verklaard. In dat geval moet de andere Staat vaststellen welk gedeelte van de sanctie is opgelegd wegens strafbare feiten waarvoor de tenuitvoerlegging wel toelaatbaar is. In het ontwerp ontbreekt, aldus de Raad, een procedure die aangeeft hoe in Nederland deze vaststelling moet geschieden.

Allereerst zij er op gewezen dat het wetsontwerp, blijkens de in artikel 3 gebezigde woorden «voor zover» de mogelijkheid van gedeeltelijke toelaatbaarverklaring onderkent. Voorts is het door de Hoge Raad gesignaleerde probleem voor Nederland niet nieuw. Dezelfde vraag kan zich voordoen als Nederland de uitlevering aan een andere Staat verzoekt met het oog op de tenuitvoerlegging van een door de Nederlandse rechter voor meerdere feiten opgelegde straf en het verzoek slechts voor één of enkele van de feiten wordt ingewilligd. Ook dan staat men voor de vraag hoe kan worden bepaald welk gedeelte van de straf na de uitlevering kan worden tenuitvoergelegd en hoe dat moet worden bepaald. Uit het systeem van de Nederlandse strafwet, met name van de artikelen 57 en 58 Sr., volgt dat bij veroordeling wegens meerdere feiten de strafoplegging zodanig geschiedt, dat deze niet herleidbaar is, althans niet herleidbaar hoeft te zijn, tot elk der afzonderlijke feiten. Weliswaar kan dit in het licht van de hierboven geschetste situaties problemen opleveren, doch wij achten die problemen niet van dien aard dat daardoor de systematiek van de bestaande samenloopbepalingen gewijzigd zou moeten worden. Een dergelijke wijziging zou namelijk zeer ingrijpend zijn en zou een grondige nadere studie behoeven. Het komt ons echter voor dat in de zeldzame gevallen waarin de hierboven bedoelde kwesties zich in de praktijk voordoen zou kunnen worden volstaan met het inwinnen van het oordeel van de veroordelende rechter in hoogste feitelijke instantie, en worden afgedaan op diens reconstructie van de staftoemeting.

De Hoge Raad werpt in zijn advies ook de vraag op of aan een verzoek tot tenuitvoerlegging gehoor moet worden gegeven, wanneer het betreft een veroordeling terzake van een delict dat in het buitenland niet en in Nederland wel als een klachtdelict wordt beschouwd. Verwezen mag worden naar het gestelde in par. 4, onder A, van de memorie van toelichting, waar over mogelijke vervolgingsuitsluitingsgronden – waarvan bij het ontbreken van een vereiste klacht sprake is – wordt gezegd: «Deze zullen doorgaans bij de toetsing van de dubbele strafbaarheid door de Nederlandse exequaturrechter buiten beschouwing dienen te blijven, omdat dergelijke omstandigheden niet met de schuld van de dader of de wederrechtelijkheid van het feit van doen hebben. Een uitzondering moet echter worden gemaakt ten aanzien van de leeftijd van de dader. Veroordelingen gewezen tegen personen, die wegens hun jeugdige leeftijd in Nederland niet strafrechtelijk vervolgd kunnen worden, dienen niet alhier ten uitvoer gelegd te kunnen worden.» Uit deze passage blijkt dat een vervolgingsbeletsel, gelegen in het ontbreken van een klacht, die naar Nederlands recht vereist zou zijn, aan de toelaatbaarheid van de tenuitvoerlegging van een buitenlands vonnis in Nederland niet in de weg staat. Wij hebben dit nog eens met zoveel woorden in de memorie van toelichting verduidelijkt.

De Hoge Raad stelt in zijn advies voor het vierde lid van artikel 32 (in het voorontwerp het derde lid van artikel 27) aldus te laten luiden: Indien de uitspraak van de rechtbank geheel of gedeeltelijk wordt vernietigd kan de Hoge Raad naar bevind van omstandigheden de zaak zelf afdoen, dan wel haar terug verwijzen naar de rechtbank wier uitspraak vernietigd is, hetzij verwijzen naar een andere arrondissementsrechtbank.

Wij hebben voor de door de Commissie Partiële Herziening Strafvordering voorgestelde redactie een duidelijke voorkeur. Ten eerste sluit deze nauwer aan bij de redactie van artikel 441 Sv. Ten tweede legt zij duidelijker dan het tekstvoorstel van de Hoge Raad het accent op de wenselijkheid dat vertragingen in de afronding van de exequaturprocedure door verwijzingen of terugwijzingen met hernieuwde mogelijkheden tot het instellen van cassatieberoep zoveel mogelijk worden vermeden. Overigens gaan ook de bewoordingen van ons voorstel er van uit dat de Hoge Raad zelf bepaalt of het mogelijk is – in het licht van de wenselijkheid de afronding van de procedure te bespoedigen – de zaak zelf af te doen. Als de Raad daartoe onderzoek zou moeten verrichten dat rederlijkerwijs van het college niet kan worden verlangd omdat de Raad daartoe niet toegerust is, is een terugwijzing of verwijzing alleszins te billijken.

Andere door de Hoge Raad in zijn advies opgeworpen vragen en suggesties, die niet tot een wijziging van het wetsontwerp hebben geleid zullen in het verloop van dit nader rapport nog aan de orde komen, met name in de punten 2, 4, 5 en 8. In punt 4 zal ook worden ingegaan op de door de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad in diens advies over het wetsontwerp opgeworpen vraag in hoeverre het wenselijk is dat in of als gevolg van het wetsontwerp uitdrukkelijk wordt voorzien in een bevoegdheid van de Hoge Raad uitspraken van de exequaturrechter te vernietigen wegens schending van het recht van een vreemde staat.

Voor wat de hierboven besproken kwesties betreft hebben wij ons afgevraagd in hoeverre daarvan in de memorie van toelichting gewag gemaakt dient te worden. Wij hebben ons bij de opstelling van die memorie op het uitgangspunt gesteld deze zo leesbaar mogelijk te willen houden en niet te veel te treden in allerlei detailkwesties. Zulke kwesties kunnen heel wel bij de verdere schriftelijke voorbereiding van het wetsontwerp

worden uitgediept. Daarom hebben wij niet aan alle in dit nader rapport besproken punten ook nog eens in de memorie van toelichting aandacht geschonken.

2. *De Raad van State merkt op dat* het wetsontwerp de tenuitvoerlegging van buitenlandse rechterlijke beslissingen in Nederland onderwerpt aan het bestaan van een verdrag, doch voor de overdracht door Nederland van de tenuitvoerlegging van een Nederlandse rechterlijke beslissing naar het buitenland een dergelijke verdragsgrondslag niet vereist. Hij wijst er op dat in verschillende adviezen ervoor is gepleit ook in die gevallen een verdragsgrondslag te verlangen. Ook de Hoge Raad roept de vraag op of het ontbreken van een vedragsbasis in die gevallen wel wenselijk is, te meer daar op de beslissing van de minister tot overdracht geen rechterlijke controle mogelijk is, indien geen vrijheidsbenemende sanctie is opgelegd en de veroordeelde heeft verklaard met de overdracht in te stemmen. Aldus is anders dan in het geval waarin een verdragsrelatie bestaat een vreemde staat niet verplicht te onderzoeken of bij de overneming van het Nederlandse vonnis de bij het verlenen van internationale rechtshulp gebruikelijke voorwaarden in acht zijn genomen. De Raad van State wijst er op dat het wetsontwerp weliswaar waarborgen bevat voor het geval de overdracht van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraf wordt overwogen en de zich hier te lande bevindende veroordeelde niet heeft verklaard met de overdracht in te stemmen, doch meent dat het ontbreken van die waarborgen in de overige gevallen het niet stellen van het verdragsvereiste als een ernstig bezwaar doet gevoelen. Zou aan de voorgestelde benadering worden vastgehouden, dan zal de beslissing daartoe met zwaarwegende argumenten moeten worden onderbouwd, aldus de Raad.

Het college legt voorts een relatie met de voorgestelde wijziging in de definitie van het begrip uitlevering in artikel 1 van de Uitleveringswet. Volgens die definitie, zoals die thans nog luidt, zou de overdracht op Nederlands initiatief van de tenuitvoerlegging van een hier te lande opgelegde vrijheidsstraf aan een andere Staat, gepaard gaande met de fysieke overlevering van de veroordeelde, ook als «uitlevering» zijn aan te merken. Weliswaar wordt in het wetsontwerp voorgesteld die definitie te verbeteren en het begrip uitlevering duidelijker te onderscheiden van andere vormen van internationale rechtshulp, maar, aldus lijkt de Raad van State te redeneren, omdat de hier omschreven vorm van overdracht van executie onder de nu nog geldende *definitie van uitlevering in de Uitleveringswet* valt, en uitlevering krachtens artikel 3 van die wet alleen op grond van een verdrag kan geschieden, zou dezelfde eis gesteld moeten worden aan de overdracht van executie van Nederlandse strafvonnissen.

Tenslotte noemt de Raad van State als bezwaar tegen het niet stellen van de voorwaarde van het bestaan van een verdragsgrondslag, dat daarmee niet is gewaarborgd dat het beginsel van wederkerigheid in acht genomen kan worden, een beginsel dat de Raad ook bij de toepassing van dat uitleveringsrecht, althans op het punt van de uitlevering van eigen onderdanen, lijkt voor te staan.

De keuze, die in het wetsontwerp is gemaakt, bestaande uit het verlangen van een verdragsgrondslag voor de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen in Nederland, doch het afzien van het stellen van een dergelijke eis voor de overdracht van de tenuitvoerlegging van Nederlandse strafvonnissen naar het buitenland, hebben de ondergetekenden welbewust gemaakt.

De redenen waarom naar hun opvatting de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen in Nederland slechts op de basis van *een verdrag zou moeten plaatsvinden* zijn uiteengezet in par.4, onder A van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Omdat deze vorm van internationale rechtshulp is gebaseerd op het uitgangspunt dat de Staat die de tenuitvoerlegging overneemt niet zelf opnieuw de zaak vervolgt en berecht, doch het buitenlandse vonnis als zodanig erkent en aanvaardt en alleen de verantwoordelijkheid op zich neemt voor de tenuitvoerlegging van een op dit vonnis gebaseerde sanctie, dient deze Staat erop te kunnen vertrouwen dat het vonnis in de andere Staat tot stand is gekomen op een wijze die in overeenstemming is met algemene beginselen van een behoorlijke strafrechtelijke procedure.

Door het sluiten van verdragen op dit terrein geven de daarbij aangesloten partijen in feite te kennen wederzijds een dergelijk vertrouwen in elkaars rechtsstelsel en rechtspraktijk te koesteren. Welnu, waar aan Nederlandse kant een dergelijk vertrouwen bepaald niet ten aanzien van alle andere Staten zal bestaan, is er omgekeerd voor geen enkele Staat reden om enig wantrouwen te koesteren omtrent de kwaliteit van de Nederlandse strafrechtspraak. In elk geval zien wij geen enkele aanleiding om om die reden als voorwaarde te stellen, dat de tenuitvoerlegging van *Nederlandse strafvonnissen alleen op* grond van een verdrag naar het buitenland mag worden overgedragen.

Er zijn echter ook wel andere argumenten om een dergelijke overdracht afhankelijk te stellen van een verdragsgrondslag. Allereerst de waarborg tegen gevallen waarin de overdracht zou plaatsvinden naar Staten waar de veroordeelde in vergelijking tot Nederland naar te vrezen wordt in een aanmerkelijk nadeliger positie zou worden gebracht. Voorts als waarborg dat de vreemde Staat gehouden is te onderzoeken of bij het verlenen van internationale rechtshulp gebruikelijke voorwaarden in acht genomen zijn. En ten slotte als waarborg voor wederkerigheid.

Om met dat laatste te beginnen: Uit de Nederlandse wetgeving en rechtspraak blijkt dat de toepassing van de instrumenten van het internationaal strafrecht niet aan de voorwaarde dat wederkerigheid gewaarborgd is pleegt te worden onderworpen. De Uitleveringswet van 1967 stelt, in navolging van haar voorgangers uit 1875 en 1848 uitdrukkelijk een dergelijke voorwaarde niet en ook de meeste uitleveringsverdragen waaraan Nederland gebonden is *verlangen geen strikte toepassing* van wederkerigheid. (noot: nadere uiteenzettingen hieromtrent zijn te vinden in «Volkenrechtelijke aspecten van uitleveringsrecht», preadviezen voor de Nederlandse Vereniging voor internationaal recht, mei 1982).

Ook in de Nederlandse rechtspraktijk van de z.g. kleine rechtshulp plegen geen strikte wederkerigheidseisen te worden aangelegd. Wij menen dat het introduceren van de voorwaarde van wederkerigheid in de Nederlandse wetgeving en rechtspraktijk op het gebied van het internationale strafrecht in strijd zou zijn met de op dit gebied gevestigde Nederlandse traditie en niet bevorderlijk zou zijn voor een doelmatige toepassing van de instrumenten van internationale strafrechtelijke samenwerking. Dit is des te meer het geval waar het gaat om instrumenten die in belangrijke mate een humanitaire functie vervullen, zoals de verdragen inzake de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen.

Wat de andere argumenten betreft: die komen erop neer dat er een

procedure bestaat waardoor wordt voorkomen dat lichtvaardig beslissingen over het overdragen en overnemen van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen worden genomen. De garantie daartoe wordt echter geenszins door het loutere bestaan van een verdrag geboden. Garanties tegen lichtvaardige of onzorgvuldige beslissingen dienen in de nationale wetgeving gestalte te krijgen en toepassing te kunnen vinden ongeacht of een overnameverzoek op een verdrag was gebaseerd of niet. Dergelijke garanties heeft het wetsontwerp in zijn artikelen 51–53, 56–57 en 59 op het oog.

Er zijn gewichtige redenen die zich ertegen verzetten om van de overdracht van de tenuitvoerlegging van Nederlandse strafvonnissen het bestaan van een verdragsgrondslag te verlangen. Te bedenken ware, dat op het gebied van de overdracht van strafexecutie tot op heden nog maar weinig verdragen bestaan, en dat de bestaande verdragen slechts in geringe omvang zijn bekrachtigd. Nederland kent echter een hoog bestand aan gedetineerde vreemdelingen, een bestand dat voorts pleegt te worden gekenmerkt door een grote verscheidenheid aan nationaliteiten. Te verwachten is, dat wanneer eenmaal de voorgestelde wetgeving kracht van wet heeft gekregen, een belangrijk aantal hier veroordeelde en gedetineerde vreemdelingen als daartoe de gelegenheid zou bestaan, zouden willen worden overgebracht naar eigen land om daar, onder de in artikel 59, eerste lid, bedoelde voorwaarden, het Nederlandse strafrestant te ondergaan. Dient de betrokkenen daartoe de mogelijkheid te worden onthouden, alleen om de formele reden dat met het desbetreffende land geen, of nog geen, verdrag is gesloten? Nu zou men kunnen tegenwerpen dat ook in de overbrenging van een veroordeelde ter verdere tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf wordt voorzien zonder dat deze daarmee instemt en zonder dat daartoe een verdragsgrondslag bestaat. Het valt allereerst te bezien of een dergelijke overbrenging van gedetineerden tegen hun wil in de praktijk vaak zal voorkomen. Wij menen dat daartoe niet dan bij hoge uitzondering zou dienen te worden besloten. Maar juist voor deze gevallen is de bezwaarschriftprocedure van artikel 52 van het wetsontwerp geschreven, waarbij de minister wordt gebonden aan een rechterlijk oordeel dat in voorkomend geval niet tot de overdracht van de tenuitvoerlegging van de tot vrijheidsbeneming strekkende sanctie ware over te gaan. Deze procedure biedt, naar het voorkomt, meer waarborgen dan het loutere bestaan van een verdragsrelatie, die geen inhoudelijke garanties behoeft te bevatten.

Ten slotte zouden wij nog op het volgende willen wijzen. Gesteld dat een buitenlander in Nederland is veroordeeld voor een ernstig strafbaar feit, doch dat hij zich door ontvluchting naar eigen land aan de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf heeft weten te onttrekken en zijn uitlevering, wegens zijn nationaliteit, niet kan worden verkregen. De Nederlandse justitie kan dan voor de keuze staan het land van toevlucht te verzoeken opnieuw voor de in Nederland berechte feiten een vervolging in te stellen, ofwel de tenuitvoerlegging van het Nederlandse strafrestant over te nemen. Voor het doen van een verzoek om overname van strafvervolging is geen verdragsgrondslag vereist; de aan te zoeken Staat is krachtens zijn eigen nationale wetgeving bevoegd van het door zijn onderdanen in Nederland gepleegd feit kennis te nemen. Het zal echter doorgaans de voorkeur verdienen om te volstaan met de overdracht van de tenuitvoerlegging van het Nederlandse strafrestant. Daardoor wordt een hernieuwde berechting, met een mogelijk andere uitkomst dan de Nederlandse en een goede kans op een hogere strafoplegging, voorkomen. Waarom die voorkeur bij voorbaat frustreren door anders dan voor de overdracht van de strafvervolging, voor de overdracht van de strafexecutie het bestaan van een verdragsgrondslag te eisen?

Op grond van deze argumenten menen wij aan de in het wetsontwerp gekozen opzet te moeten vasthouden. Wel hebben wij, gelet op de beschouwingen van de Raad van State, aan deze kwestie in de memorie van toelichting, bij de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 51–59 nadere aandacht besteed.

3. De Raad van State wijst op het essentiële verschil tussen het voorontwerp en het voorgelegde wetsontwerp, bestaande in het aanbrengen van een taakverdeling tussen de enkelvoudige en de meervoudige kamer van de rechtbank als exequaturrechter. Het toekennen van bevoegdheden in dezen aan de enkelvoudige kamer is mede als gevolg van de adviezen die over het voorontwerp zijn uitgebracht voorgesteld. Verwezen zij naar de artikelen 20–22 en 35, derde en vierde lid, van het wetsontwerp.

Hoewel de Raad met het toekennen van bevoegdheden aan de enkelvoudige kamer kan instemmen, meent hij dat de wijze waarop zulks is geschied niet zonder bedenking is. De artikelen 20–22 van het ontwerp stellen nl. dat een vordering van de officier van justitie dat de rechtbank verlof verleent tot tenuitvoerlegging bij de enkelvoudige kamer (politierechter, kinderrechter, militaire politierechter) aanhangig wordt gemaakt tenzij naar zijn oordeel de zaak niet van eenvoudige aard is of door de rechtbank een vrijheidsstraf dient te worden opgelegd waarvan het, na aftrek van reeds in het buitenland ondergane detentie, alsnog in Nederland ten uitvoer te leggen gedeelte de duur van zes maanden overschrijdt.

In verband met dat laatste is aan de enkelvoudige kamer, in afwijking van artikel 376, eerste lid, Sv. de bevoegdheid gegeven in het kader van een exequaturprocedure een vrijheidsstraf van meer dan zes maanden op te leggen, mits het in Nederland ten uitvoer te leggen gedeelte van die straf de duur van zes maanden niet overschrijdt.

De Raad bepleit een dergelijke afwijking van art. 376 Sr. niet in te voeren, doch te bepalen dat bij overdracht van een door de rechter in het buitenland opgelegde vrijheidsstraf van meer dan zes maanden de meervoudige kamer bevoegd is, en, zo begrijpen wij, de enkelvoudige kamer niet. De Raad motiveert zijn opvatting door te verwijzen naar de passages in de memorie van toelichting waarin wordt gewezen op de spanning die de toepassing van de exequaturprocedure zal oproepen als gevolg van het bestaan van verschillen in opvatting tussen rechters in Nederland en rechters in omliggende landen over de in concrete zaken toe te passen soort en hoogte van straf en maatregel. De Raad onderschrijft de strekking van het gestelde in de memorie van toelichting waar daarin het belang wordt onderstreept dat de Nederlandse exequaturrechter er blijk van geeft een open oog te hebben voor zowel nationale als internationale verhoudingen. Het college meent dat daartoe de beste waarborg kan worden gevonden in een collegiale oordeelsvorming en heeft daarom een voorkeur voor de bevoegdheden van de enkelvoudige kamer als exequaturrechter beperkt te houden. Hoewel wij zeker begrip hebben voor de motieven die de Raad voor zijn voorkeur aanvoert, zien wij daarin toch onvoldoende aanleiding om wijziging aan te brengen in onze, na

zorgvuldige afweging tot stand gekomen, voorstellen op dit punt.

Er zij op gewezen dat blijkens de in de artikelen 20 en 21 voorgestelde voorschriften de officier van justitie zijn vordering bij de meervoudige kamer aanhangig te maken heeft als naar zijn aanvankelijk oordeel de zaak niet van eenvoudige aard is, ook al is het naar verwachting nog ten uitvoer te leggen strafrestant minder dan zes maanden. Voorts is de enkelvoudige kamer de bevoegdheid gegeven om te allen tijde, ook als het naar verwachting nog ten uitvoer te leggen strafrestant minder dan zes maanden zal bedragen, de zaak naar de meervoudige kamer te verwijzen. Deze aspecten worden door de Raad van State niet genoemd.

Wij willen niet verhelen, dat aan onze voorstellen overwegingen ten grondslag liggen gericht op een minimalisering van de toename van de werklast voor de rechterlijke macht als gevolg van de uit de voorgestelde wetgeving voortvloeiende nieuwe taken. De steeds toenemende werkdruk van de rechterlijke macht, die niet met evenredige uitbreiding van mankracht kan worden gecompenseerd, is een bron van aanhoudende zorg voor de eerste ondergetekende. Vandaar dat in het wetsontwerp is gekozen voor een benadering volgens welke zaken, die naar het voorkomt, heel wel door een alleensprekende rechter kunnen worden behandeld, ook in beginsel bij zulk een rechter aanhangig gemaakt dienen te worden. Het komt ons voor dat in gevallen waarin naar aanleiding van een buitenlandse veroordeling in Nederland naar het zich laat aanzien geen langere periode dan zes maanden vrijheidsbeneming behoeft te worden ten uitvoer gelegd, hetzij omdat een belangrijk gedeelte van de straf reeds in het buitenland is ondergaan, hetzij omdat het feit naar Nederlandse opvatting niet ernstig is en met een betrekkelijk lichte straf kan worden afgedaan, de kans dat er van «grote veranderingen» in strafmeting als gevolg van de omzetting van de buitenlandse straf in een Nederlandse sprake zal zijn niet groot is en dat derhalve het gevaar voor het ontstaan van spanningen, waar de Raad van State op doelt, in deze gevallen zich minder gauw zal voordoen.

Bij afweging van de op het spel staande belangen menen wij dan ook onze voorstellen op dit punt te moeten handhaven.

4. De Raad van State haakt in op het gestelde in de memorie van toelichting omtrent de wijze waarop onderzocht dient te worden of aan het vereiste van dubbele strafbaarheid is voldaan. Enerzijds is de exequaturrechter gebonden aan de vaststelling van de feiten, die de buitenlandse rechter kennelijk aan zijn beslissing ten grondslag heeft gelegd. Anderzijds zal de exequaturrechter onder omstandigheden geroepen zijn te onderzoeken of de veroordeelde zich op rechtvaardigings- of schulduitsluitingsgronden kan beroepen. Dat is met name het geval als zulk een grond naar Nederlands recht bestaat, doch naar buitenlands recht niet had kunnen worden ingeroepen.

De Raad zegt in de memorie van toelichting een reactie op de over dit onderdeel door de Hoge Raad gemaakte analyse te hebben gemist en beveelt aan daarop alsnog in te gaan, al was het maar met het oog op de waarde van deze beschouwingen bij een toekomstige wetsinterpretatie.

In zijn advies over het voorontwerp constateert de Hoge Raad, dat bij de beoordeling van de vraag of de veroordeelde zich naar het buitenlands recht evenals naar Nederlands recht op een strafuitsluitingsgrond had kunnen beroepen en waarom hij zulks heeft nagelaten, de Nederlandse rechter voor de noodzaak kan worden gesteld zich in vergaande mate met kwesties van vreemd recht bezig te houden. Het wetsontwerp maakt (in artikel 28, vijfde lid) daarbij geen onderscheid tussen geschreven en ongeschreven strafuitsluitingsgronden, en wanneer een beroep wordt gedaan op het ontbreken van bepaalde strafuitsluitingsgronden in het buitenlands recht, die het Nederlandse recht wel kent, zal de Nederlandse rechter zich dikwijls van informatie over de inhoud van het buitenlands recht moeten voorzien. Bovendien, aldus de Hoge Raad, zal het niet altijd eenvoudig zijn vanuit Nederland een feitelijk onderzoek naar de juistheid van de aan een beroep op een strafuitsluitingsgrond ten grondslag liggende feiten in te stellen. Over deze bespiegelingen van de Hoge Raad zij het volgende opgemerkt. Allereerst zal in het geval dat de veroordeelde zich naar buitenlands recht én naar Nederlands recht bij de buitenlandse rechter op een strafuitsluitingsgrond had kunnen beroepen, doch dit heeft nagelaten, daarin geen redenen liggen voor de Nederlandse exequaturrechter om de tenuitvoerlegging in Nederland ontoelaatbaar te verklaren. De veroordeelde heeft dan immers de bevoegdheid in de Staat van veroordeling herziening van het veroordelende vonnis te vragen, waarbij de gegrondheid van het beroep op de strafuitsluitingsgrond, waarmee de veroordelende rechter aanvankelijk geen rekening heeft kunnen houden, ten principale kan worden onderzocht.

De beantwoording van de vraag of de wetgeving van de Staat van veroordeling een beroep op een bepaalde strafuitsluitingsgrond terzake van het feit in kwestie toelaat behoeft in de praktijk niet op grote moeilijkheden te stuiten. Op het vragen van inlichtingen terzake is bij voorbeeld het Aanvullend Protocol bij de Europese Overeenkomst nopens het verstrekken van inlichtingen over buitenlands recht van 15 maart 1978 (Trb. 1979, 165) specifiek toegesneden. Er zijn geen goede redenen om voor de geldigheid van een beroep op strafuitsluitingsgronden een onderscheid te maken tussen geschreven en ongeschreven strafuitsluitingsgronden. Te bedenken ware dat bijvoorbeeld in common law landen slechts ongeschreven strafuitsluitingsgronden bestaan. Het hele leerstuk behoort daar tot het ongeschreven (common) recht. Wat de gevreesde complicaties bij het feitelijk onderzoek naar de juistheid van de aan een beroep op een strafuitsluitingsgrond ten grondslag liggende feiten betreft, moet worden opgemerkt dat de noodzaak tot het instellen van dergelijk onderzoek niet door de onderhavige wetsvoorstellen in het Nederlandse recht wordt geïntroduceerd, doch dat de in het kader van exequaturprocedures te onderzoek feiten op precies dezelfde wijze onderzocht moeten worden wanneer in Nederland een strafvervolging terzake van buiten Nederland gepleegde feiten wordt ingesteld. Om bij het door de Hoge Raad gehanteerde voorbeeld te blijven: ook wanneer een Nederlander, verdacht van moord gepleegd te Londen, in Nederland zou worden vervolgd op grond van artikel 5, eerste lid, onder 2e, van het Wetboek van Strafrecht, en deze een beroep op overmacht doet, zal het feitelijk onderzoek naar de gegrondheid van dat beroep aan de hand van getuigenverhoor in het buitenland, middels rogatoire commissies, moeten plaatsvinden.

De memorie van toelichting is in par. 4 onder A van het algemeen gedeelte in het licht van de bovenstaande beschouwingen van enkele aanvullingen voorzien.

De Raad van State stelt aan het slot van punt 4 van zijn advies de vraag aan de orde of naar aanleiding van de voorgestelde regeling niet dient te worden voorzien in de mogelijkheid dat de Hoge Raad een beslissing van de Nederlandse rechter ook kan vernietigen wegens schending van het toepasselijk geoordeelde recht van de verzoekende Staat. Ook de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad werpt in zijn advies over het voorontwerp deze vraag op. De Hoge Raad zelve echter niet.

Bij de opstelling van het wetsontwerp hebben wij uitdrukkelijk overwogen of daarbij een wijziging van artikel 99 van de Wet RO betrokken zou dienen te worden, die de uitzondering op de bevoegdheid van de Hoge Raad tot vernietiging van handelingen, arresten, vonnissen of beschikkingen wegens schending van het recht voor wat het recht van vreemde staten betreft zou opheffen.

Over de vraag of de Hoge Raad bevoegd zou moeten zijn te casseren wegens schending van buitenlands recht is uitvoerig en diepgaand van gedachten gewisseld tijdens de totstandkoming van de Wet van 20 juni 1963, Stb. 272 tot wijziging van de regelen met betrekking tot het geding in cassatie (zie Kamerstukken 2079).

Het aanvankelijk ingediende wetsontwerp bevatte het voorstel de Hoge Raad een algemene bevoegdheid tot cassatie wegens schending van het recht te geven, doch bevatte ten aanzien van vreemd recht de bijzondere beperking dat wegens schending daarvan vernietiging slechts zou kunnen volgen, indien de Hoge Raad bestaan en inhoud van de rechtsregel zonder nadere bewijslevering met voldoende zekerheid zou vermogen vast te stellen (zie Bijl. Hand. TK zitting 1950–1951, 2079, nr. 2). In de memorie van toelichting kan worden gelezen dat dit voorstel in feite een tussenvoorstel vormde tussen de standpunten dat schending van buitenlands recht wel of geen grond voor cassatie behoort te zijn. De regering heeft bij het uitbrengen van de memorie van antwoord op het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer het wetsontwerp echter geamendeerd en gemotiveerd geconcludeerd dat het ongewenst is de mogelijkheid van cassatie wegens schending van vreemd recht in te voeren (zitting 1962–1963, 2079, nr. 5, punt 6). Naar aanleiding van een amendement, dat beoogde de Hoge Raad een algemene bevoegdheid tot cassatie wegens schending van het recht, met inbegrip van dat van vreemde staten, te geven, heeft mondeling overleg plaatsgehad tussen de vaste commissie voor Justitie en de Minister van Justitie, waarbij deze laatste vergezeld was van de President en twee raadsheren van de Hoge Raad alsmede van een Advocaat-Generaal bij de Hoge Raad. In dit overleg zijn door de bewindsman de bezwaren tegen het amendement uitvoerig uiteengezet, bezwaren, die blijkens de aanwezige vertegenwoordiging van de Hoge Raad kennelijk door dit college werden gedeeld (zitting 1962–1963, 2079, nr. 11). Die bezwaren kwamen in hoofdzaak hierop neer:

Wanneer de Hoge Raad een beslissing geeft in de sfeer van ons eigen recht oordeelt hij met het gezag van de hoogste rechter, werken zijn beschouwingen rechtsvormend en bouwt hij aan het Nederlands rechtssysteem. Zijn uitspraken zijn bepalend voor de inhoud van ons recht en binden de lagere rechters.

Wanneer de Hoge Raad echter een regel van vreemd recht moet vaststellen, kan hij dit niet met dit zelfde gezag doen. Hij is immers voor dat recht niet de hoogste rechter en treedt niet rechtsvormend op. Ten opzichte van vreemd recht is de positie van de Hoge Raad niet anders dan die van de lagere Nederlandse rechter die zo goed mogelijk moet zien vast te stellen wat in het betrokken land het heersende recht en de rechtsopvattingen inhouden.

Voorts doet de behoefte aan controle door de Hoge Raad over vreemd recht zich slechts in uitzonderlijke gevallen gevoelen, zowel naar kwantiteit als soort van zaken. Evidente misslagen van lagere rechters, bijvoorbeeld een uitspraak over een materie van vreemd recht gedaan in strijd met een duidelijke wetsbepaling geldend in het betrokken land, zouden bovendien mogelijkerwijs op grond van een motiveringsgebrek voor cassatie in aanmerking komen.

Deze argumenten gaven aanleiding tot intrekking van het bedoelde amendement.

De destijds voorgedragen argumenten tegen het toekennen van cassatiebevoegdheid wegens schending van het recht van vreemde staten hebben ook thans nog kracht. Ook thans is het in de toepassing van het strafrecht en het uitleveringsrecht dikwijls nodig vragen omtrent de inhoud van buitenlands recht te beantwoorden, met name of de voor een vervolging op grond van een extraterritoriaal rechtsmachtsbeginsel of voor de toelaatbaarheid aan een uitlevering vereiste strafbaarheid van het feit naar het recht van de desbetreffende vreemde staat vast staat. Toch heeft de rechtspraktijk niet doen blijken van een dringende behoefte aan de mogelijkheid dat de Hoge Raad beslissingen van de lagere rechter omtrent de strekking van het door deze toegepaste buitenlandse recht vernietigt. Het komt ons voor dat het thans voorgestelde wetsontwerp op dit punt niet veel verandering zal brengen. De aard van de te beantwoorden rechtsvragen over vreemd recht zal immers niet wezenlijk verschillen van het soort vragen waarvoor de rechter zich bij de toepassing van het uitleveringsrecht van het strafrechtelijk rechtsmachtsrecht geplaatst ziet.

Nu van de kant van de Hoge Raad zelf in zijn advies over het voorontwerp niet de behoefte is geuit de cassatieberoepsmogelijkheden uit te breiden, hebben wij daarvan afgezien.

Wij willen echter niet uitsluiten, dat de toepassing van de voorgestelde nieuwe wetgeving op dit punt toch duidelijk bepaalde behoeften aan de dag zal leggen. De eerste ondergetekende zal dan niet nalaten zich opnieuw over deze kwestie te bezinnen. Wel komt het voor dat een beslissing tot uitbreiding van de cassatiemogelijkheden niet dan na zeer zorgvuldige beschouwing van alle facetten, en in nauw overleg met de Hoge raad der Nederlanden zou dienen te worden genomen.

5. De Raad van State vindt dat de kanttekening van de Hoge Raad bij de positie van degene die lijdt aan een gebrekkige ontwikkeling der geestvermogens en de in dit verband opgeworpen vragen rond de tekst van het wetsvoorstel, alsmede de voorstellen tot aanvulling van artikel 30 van het wetsontwerp (zie artikel 24 van het voorontwerp) in de memorie van toelichting ter sprake dienen te komen.

In zijn advies noemt de Hoge Raad de drie in de memorie van toelichting onderscheiden situaties:

a. iemand is in het buitenland aan dwangverpleging onderworpen, terwijl hij ook naar Nederlands inzicht dwangverpleging behoeft;

b. iemand is in het buitenland tot vrijheidsstraf veroordeeld, terwijl hij naar Nederlands inzicht dwangverpleging behoeft;

c. iemand is in het buitenland aan dwangverpleging onderworpen, terwijl zulks naar Nederlands inzicht niet geïndiceerd is.

Met de consequenties van situaties a en c heeft de Hoge Raad geen moeite.

In situatie b stelt het wetsontwerp voor de Nederlandse rechter bevoegd te verklaren tot dwangverpleging te besluiten (art. 30, eerste lid, onder b, slotzin). Ook artikel 3, eerste lid, onder d, wijst in die richting. De Hoge Raad vraagt zich af of hierdoor niet een verscherping van de sanctie kan optreden, en aldus strijd met de geest van de Verdragen kan ontstaan. Het college acht het wellicht juister te bepalen dat in een dergelijke situatie de tenuitvoerlegging van de straf in Nederland ontoelaatbaar moet worden verklaard. Concreet stelt de Hoge Raad voor om in artikel 30, eerste lid, van het wetsontwerp in punt b de woorden «en dat hij geen gedwongen psychiatrische verpleging behoeft» te schrappen en een aparte nieuwe ontoelaatbaarheidsgrond op te nemen, luidende: «e. in een geval waarin tenuitvoerlegging of verdere tenuitvoerlegging is verzocht van een in een vreemde staat opgelegde sanctie strekkende tot gedwongen psychiatrische verpleging, dat de veroordeelde geen gedwongen psychiatrische verpleging behoeft».

Hoezeer wij ook begrip hebben voor de formele redenering, die hier door de Hoge Raad wordt gevolgd, menen wij toch dat er zeer dringende redenen van praktische aard zijn om aan onze eigen voorstellen vast te houden. De praktijk wijst namelijk uit, dat de gevallen, waarin de meest schrijnende behoefte bestaat aan de beschikbaarheid van het instrument van overdracht van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties, de gevallen zijn waarbij een vreemdeling wordt verdacht van en berecht wegens een zeer ernstig strafbaar feit en gegronde twijfel bestaat aan zijn toerekeningsvatbaarheid, doch het om zuiver praktische redenen niet mogelijk is hem in het land waar hij wordt berecht een psychiatrische behandeling te laten ondergaan, waar hij bij gebaat zou zijn. Dit vanwege communicatieproblemen gelegen in de taal, maatschappelijke achtergrond en het ontbreken van andere voorwaarden voor een verantwoorde therapeutische behandeling. De rechter ziet zich in dergelijke gevallen vaak, wegens het ontbreken van een alternatief, gedwongen toch maar gevangenisstraf op te leggen, een straf waartoe hij mogelijk niet zou hebben besloten als hij vooraf had geweten dat een opgelegde dwangverpleging in het eigen land van de betrokkene, waar wel de nodige perspectieven voor doelmatige behandeling bestaan, zou kunnen worden tenuitvoergelegd.

Wij kunnen eenvoudig de ogen niet sluiten voor dit soort situaties, waarvan de ervaring in Nederland en in het buitenland leert, dat die niet als hoogst exceptioneel terzijde geschoven kunnen worden, en zouden de mogelijkheid om juist voor deze schrijnende gevallen met behulp van de voorgestelde wetgeving een oplossing te vinden bepaald benut willen zien.

Wat de formele kant van de zaak betreft nog dit. Ook al staat, wanneer de exequaturrechter iemands terbeschikkingstelling van de regering gelast, voor hem niet bij voorbaat vast hoe lang de gelaste dwangverpleging zal duren, daarmee is niet gezegd, dat aldus de strafrechtelijke positie van de betrokkene ten aanzien van de in het buitenland opgelegde gevangenisstraf, wordt verscherpt. Immers voor zover al van een dergelijke verscherping zou kunnen worden gesproken als de duur van de Nederlandse t.b.r. die van de buitenlandse gevangenisstraf zou gaan overtreffen, dan nog is er te allen tijde de mogelijkheid de t.b.r. te beëindigen.

De hierboven geschetste situaties, waarvoor de geschapen mogelijkheid in het bijzonder geschreven is, zullen zich vooral voordoen wanneer er sprake is van ernstige misdrijven, waarvan naar te verwachten is in het buitenland betrekkelijk lange vrijheidsstraffen zullen worden opgelegd. Het lijkt redelijkerwijs te verwachten dat met een gedwongen psychiatrische behandeling, waar naar Nederlands inzicht behoefte aan zou bestaan, voor een duur van de in het buitenland opgelegde veroordeling al veel voor de betrokkene kan zijn bereikt.

Ten slotte zou, als het voorstel van de Hoge Raad zou worden gevolgd, de Nederlandse rechtspraktijk wellicht een oplossing zoeken aan de hand van artikel 120 van de Gevangenismaatregel, dat de mogelijkheid biedt dat tot gevangenisstraf veroordeelden, die op grond van de gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke storing van hun geestesvermogens voor verblijf of verder verblijf in een gevangenis ongeschikt zijn, voor de verdere tenuitvoerlegging van de staf in een psychiatrische inrichting worden geplaatst. Een dergelijke plaatsing kan niet langer duren dan de duur van de opgelegde gevangenisstraf. Tegen een dergelijke praktische oplossing bestaat echter het bezwaar dat de exequaturrechter, die oprecht van oordeel is dat de in het buitenland veroordeelde ontoerekeningsvatbaar is te achten, toch gedwongen zou worden hem te veroordelen, iets waartoe hij, als hij rechtstreeks t.b.r. zou kunnen gelasten niet zou hebben besloten.

Hoewel wij derhalve uitdrukkelijk aan het door ons in het wetsontwerp ingenomen standpunt vasthouden, hebben wij wel in de memorie van toelichting dit standpunt nader onderbouwd, zoals de Raad van State wenselijk acht.

6. De Raad van State haakt vervolgens in op het in artikel 3, eerste lid, onder c en d, en tweede lid, van het wetsontwerp neergelegde beginsel van dubbele strafbaarheid en de daarop gegeven toelichting. De Raad betwist de stelling in de toelichting, dat daarmee een «schijnbare tegenstrijdigheid» ondervangen wordt tussen de desbetreffende bepalingen van het Beneluxverdrag en het Europese Verdrag. De Raad wijst er op dat de toelichtingen op elk der Verdragen duiden op uiteenlopende concepties met betrekking tot de reikwijdte van het begrip dubbele strafbaarheid en dat ook de desbetreffende artikelen (art. 3, eerste lid, van het Beneluxverdrag en art. 4, eerste lid, van het Europees Verdrag) daarvan blijk gegeven.

De Raad meent dat niet kan worden gesteld dat artikel 4 van het wetsontwerp met beide Verdragen, zeker met het Beneluxverdrag, overeenstemt. Het college acht echter het gesignaleerde verschil tussen beide Verdragen onderling en tussen Verdragen en wet niet bezwaarlijk, nu toch steeds het verdrag boven daarvan afwijkende wetsbepalingen toepassing zal moeten vinden. De Raad meent echter dat niet de indruk dient te worden gewekt dat wet en Verdragen op dit punt overeenstemmen en geeft in overweging de ministeriële visie op dit punt nader te onderbouwen.

Op het punt van de formulering van het vereiste van dubbele strafbaarheid lopen het Europees en het Beneluxverdrag inderdaad uiteen. Artikel 3, eerste lid, van het Beneluxverdrag stelt: «Een in een der Verdragsluitende

Staten uitgesproken veroordeling kan in een andere Verdragsluitende Staat slechts worden tenuitvoergelegd voor zover het feit waarop zij betrekking heeft in die Staat strafbaar is (...)». Artikel 4, eerste lid, van het Europees Verdrag stelt daarentegen: «Een sanctie kan slechts door een andere Verdragsluitende Staat worden ten uitvoer gelegd indien het feit waarvoor de sanctie is opgelegd, ware het op het grondgebied van die Staat begaan, krachtens de wet van die Staat een strafbaar feit zou hebben opgeleverd *en de dader aldaar strafbaar zou zijn geweest*». Het is wellicht goed in dit verband ook artikel 3, eerste lid, aanhef en onder e, van het Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen te citeren: «Een gevonniste persoon kan (...) slechts (...) worden overgebracht indien het handelen of nalaten op grond waarvan de veroordeling werd uitgesproken een strafbaar feit oplevert naar het recht van de staat van tenuitvoerlegging of een strafbaar feit zou opleveren indien dit op zijn grondgebied zou zijn gepleegd».

Het onderscheid tussen het Beneluxverdrag en het Europees Verdrag wordt in de toelichtingen op die Verdragen aangedikt waar in het eerste geval wordt gesproken over dubbele strafbaarheid in abstracto en in het tweede over dubbele strafbaarheid in concreto. Dat die terminologie in beide toelichtingen, die overigens geen de Verdragspartijen bindende documenten vormen, voor de rechtsfiguur van de overname van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen niet adequaat is, is in de memorie van toelichting op het wetsontwerp uiteengezet.

Opvallend is dat de toelichting op de geciteerde bepaling van het Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen, welke bepaling niet de woorden «en de dader aldaar strafbaar zou zijn geweest» bevat, niettemin stelt dat aan de voorwaarde van dubbele strafbaarheid is voldaan, indien het feit dat aanleiding is geweest tot het vonnis in de Staat van veroordeling, strafbaar zou zijn indien dit in de Staat van tenuitvoerlegging zou zijn gepleegd en indien de persoon die het feit begaan heeft, ingevolge de wet van de Staat van tenuitvoerlegging voor strafoplegging in aanmerking zou zijn gekomen.

Wij menen dat de beoordeling of aan de voorwaarde van dubbele strafbaarheid is voldaan bij de toepassing van alle Verdragen op dezelfde wijze dient te geschieden en hebben in de ontworpen uitvoeringswetgeving getracht daaraan gestalte te geven. Wij menen dat de Verdragen, ondanks hun uiteenlopende bewoordingen op dit punt, niettemin een gelijkelijke toepassing toelaten. Bij de beschouwing van het Beneluxverdrag heeft men zich namelijk te realiseren dat de Nederlandse wetgeving enerzijds en de Belgische en Luxemburgse wetgeving anderzijds verschillen in de wijze waarop schulduitsluitingsgronden zijn geformuleerd. De Nederlandse wet onderscheidt de strafbaarheid van de dader strikt van die van het feit en gebruikt de termen: «Niet strafbaar is hij, die» etc. (zie de art. 37, 40, 41, eerste lid, 42, 43, eerste lid, Sr.). De Belgische en Luxemburgse strafwet daarentegen luiden op dit punt: *«Er is geen misdrijf,* wanneer het feit door de wet is voorgeschreven en door de overheid bevolen is» (art. 70) en *«Er is geen misdrijf,* wanneer de beschuldigde of de beklaagde op het ogenblik van het feit in staat van krankzinnigheid was of wanneer hij gedwongen werd door een macht die hij niet heeft kunnen weerstaan» (art. 71). In België en Luxemburg heft het bestaan van een schulduitsluitingsgrond dus niet alleen de strafbaarheid van de dader maar ook die van het feit op. Derhalve zal in België en Luxemburg het onderzoek naar de (dubbele) strafbaarheid van het feit, welke artikel 3 van het Beneluxverdrag verlangt, tevens een onderzoek naar het bestaan van schulduitsluitingsgronden (kunnen) inhouden. Omdat er van moet worden uitgegaan dat de wijze waarop het onderzoek of de voorwaarde van dubbele strafbaarheid is vervuld in alle drie de Verdragsstaten bij het Beneluxverdrag op vergelijkbare wijze dient plaats te vinden, menen wij dat de bepalingen hieromtrent in het wetsontwerp en de daarbij in de memorie van toelichting gegeven beschouwing ook bij de toepassing van het Beneluxverdrag gelden.

7. De Raad van State wijst erop, dat in artikel 45, eerste lid, van het wetsontwerp is bepaald dat de aan de overname van de tenuitvoerlegging van een bij verstek gewezen vonnis door de Verdragen voorgeschreven voorafgaande betekening van dat vonnis niet plaatsvindt, indien het recht tot strafvervolging terzake van het feit waarvoor dat vonnis is gewezen, naar Nederlands recht zou zijn verjaard. Dit, omdat naar vaste Nederlandse jurisprudentie de betekening van een verstekvonnis is aan te merken als een daad van vervolging in de zin van artikel 72 Sr., welke niet meer rechtsgeldig kan worden verricht als het recht tot strafvervolging is verjaard.

De Raad meent dat hieraan het gevolg ware te verbinden dat ten aanzien van verstekvonnissen een voorbehoud wordt gemaakt bij het Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen als bedoeld in artikel 61, eerste lid, jo Bijlage I, onder c, van dat Verdrag. Volgens die bepalingen kan een Verdragsluitende Staat verklaren zich het recht voor te behouden van tenuitvoerlegging van een strafvonnis, dat is gewezen door de autoriteiten van de verzoekende Staat op een tijdstip waarop het recht tot strafvordering voor het strafbare feit waarop het vonnis betrekking heeft zou zijn verjaard volgens de bepalingen van zijn eigen wet. De opmerking van de Raad van State snijdt hout en wij hebben daaraan dan ook gevolg gegeven door een wijziging aan te brengen in de ontwerp-goedkeuringswetgeving. Voor het maken van een soortgelijk voorbehoud bij het Beneluxverdrag bestaat geen aanleiding, omdat artikel 19, eerste lid, van dat Verdrag, anders dan het overeenkomstige artikel 23, eerste lid van het Europees Verdrag uitdrukkelijk verlangt dat de betekening van het verstekvonnis geschiedt in overeenstemming met de wetgeving van de aangezochte Staat. Voorts bevat artikel 22, derde lid, van het Beneluxverdrag, anders dan het overeenkomstige artikel 26, derde lid, van het Europees Verdrag, niet de bepaling, dat bij de behandeling van een door de veroordeelde ingesteld verzet in de aangezochte Staat, deze niet mag onderzoeken of het recht tot strafvordering is verjaard. Op deze bepaling heeft het bij het Europees Verdrag te maken voorbehoud mede betrekking.

Wij menen tenslotte, met de Raad van State, dat het bij het Europees Verdrag te maken voorbehoud niet zich mede over in een andere Verdragsstaat op tegenspraak tot stand gekomen vonnissen dient uit te strekken. Wel echter dient het, nu in het Europees Verdrag de tenuitvoerlegging van in het buitenland gewezen strafbeschikkingen aan hetzelfde regime wordt onderworpen als de tenuitvoerlegging van verstekvonnissen, mede op strafbeschikkingen, als bedoeld in bijlage III bij het Verdrag, betrekking te hebben.

8. De Raad van State maakt bezwaar tegen de in artikel 35, tweede lid, van het wetsontwerp opgenomen beperking van de mogelijkheid om tegen een beschikking van de officier van justitie tot tenuitvoerlegging van een buitenlandse geldboete een bezwaarschrift bij de rechtbank in te dienen. Die beperking betreft gevallen waarin de opgelegde geldboete een bedrag van vijftig gulden of minder bedraagt. Zij is ingegeven door het bepaalde in artikel 44, tweede lid, van de Wet RO dat het recht op beroep uitsluit tegen vonnissen van de kantonrechter waarbij geen andere straf werd opgelegd dan geldboete tot een maximum van vijftig gulden. Voorgesteld wordt bij de bekrachtiging van het Beneluxverdrag en Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen met het oog hierop een verklaring af te leggen dat deze Verdragen naar de opvatting van de regering niet beogen aan een in het buitenland veroordeelde verdergaande beroepsrechten toe te kennen dan het Nederlandse recht toekent aan degene die in Nederland in eerste aanleg is vervolgd en veroordeeld.

De Raad van State betwijfelt of dergelijke verklaringen in overeenstemming zijn met de desbetreffende Verdragsartikelen, die verlangen dat tegen een door een bestuurlijke autoriteit genomen exequaturbeschikking beroep op de rechter kan worden ingesteld. Voorts meent de Raad dat de vergelijking met artikel 44 wet RO in zoverre niet opgaat, dat het in het wetsontwerp niet gaat om beroep tegen een beslissing welke afkomstig is van een rechter, maar slechts van het openbaar ministerie. Deze instantie kan daarbij aldus de Raad, toch over niet onbelangrijke kwesties te beslissen hebben (bijvoorbeeld die der «dubbele strafbaarheid») waarover de buitenlandse rechter zich niet heeft hoeven uitlaten, maar waaromtrent niettemin een rechterlijk oordeel wenselijk zou kunnen zijn. De Raad adviseert dan ook de meergenoemde beperking in artikel 35, tweede lid, van het wetsontwerp te schrappen en ook de daarmee samenhangende verklaringen niet af te leggen.

Wij hebben deze kwestie naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State nogmaals zorgvuldig onder ogen gezien, doch zijn tot de conclusie gekomen aan het door het wetsontwerp ingenomen standpunt te moeten vasthouden, een standpunt dat naar ons oordeel niet aan de strekking en geest van de Verdragen afdoet. Bij de in de toelichting op het wetsontwerp gegeven motivering zouden wij twee overwegingen willen voegen. nl. een overweging van proportionaliteit en een overweging van werkbelasting van de rechterlijke macht. Wij achten het een factor van betekenis, dat de beperking betrekking heeft op zaken waarover in het buitenland de rechter reeds in een of meerdere instanties heeft geoordeeld. Weliswaar kunnen zich bij de tenuitvoerlegging van de door deze rechter opgelegde boeten in Nederland rechtsvragen voordoen, waarmee die rechter zich niet had hoeven inlaten, doch het komt ons voor dat het gewicht van die rechtsvragen in het licht van het op het spel staande belang, een boete van ten hoogste f 50 het openstellen van een beroep op de Nederlandse rechter niet rechtvaardigt, een procedure, die vele malen kostbaarder is dan het met de opgelegde boete gemoeide bedrag.

In de tweede plaats, en dit achten wij eigenlijk doorslaggevend, is de voorgestelde beperking mede ingegeven door de zorg de rechterlijke macht met de invoering van, overigens belangrijke, nieuwe wetgeving niet meer aan nieuwe werkbelasting op te leggen, dan redelijkerwijs nodig is. De eerste ondergetekende acht het zijn taak ieder nieuw wetgevingsproject zeer kritisch op de implicaties voor de werkbelasting van de rechterlijke macht te bezien alles te doen wat kan bijdragen tot een vermindering daarvan zonder dat de belangen van de justitiabelen daardoor onevenredig worden geschaad. De door de Raad van State ter discussie gestelde bepaling is daarvan een – bescheiden maar niet onbetekenend – voorbeeld.

9. In artikel 30, vierde lid, van het wetsontwerp is een typefout geslopen. De Raad van State wijst hierop. Niet artikel 361, doch artikel 362 van het Wetboek van Strafvordering dient daar van overeenkomstige toepassing te worden verklaard.

10. De Raad van State acht de verwijzing in artikel 40, tweede lid, van het wetsontwerp naar artikel 14b, eerste lid, Wetboek van strafrecht overbodig, gelet op het bepaalde in artikel 40, derde lid, van het ontwerp. Dit is juist. De verwijzing naar het eerste lid van artikel 14b Sr. hebben wij uit het tweede lid van artikel 40 geschrapt.

11. De Raad van State meent dat in artikel 50, eerste lid, sub d, van het wetsontwerp artikel 414, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering van overeenkomstige toepassing verklaard zou moeten worden, opdat het gerechtshof beslissingen van de rechter in eerste aanleg, welke zijn gebaseerd op onderzoek, als bedoeld in artikel 28, vijfde lid, van het wetsontwerp, met behulp van een nieuw getuigenverhoor aan een nader onderzoek kan onderwerpen. Wij hebben deze suggestie van de Raad gevolgd en tevens het tweede lid van artikel 50 aangevuld met de woorden «van overeenkomstige toepassing» welke abusievelijk waren weggelaten.

12. In navolging van de suggestie van de Raad van State hebben wij in artikel 69 de term «strafvonnis» vervangen door «rechterlijke beslissing».

13. Het is de Raad van State opgevallen, dat artikel 71 van het wetsontwerp, houdende aanvulling van artikel 77 van het Wetboek van Strafrecht, bepaalt dat de executieverjaringstermijn is geschorst, «gedurende de tijd dat de tenuitvoerlegging aan een vreemde Staat is overgedragen» en de Minister van Justitie geen afloopbericht over de overname van de tenuitvoerlegging heeft ontvangen, terwijl in de memorie van toelichting op dit artikel wordt gesproken van schorsing van de verjaringstermijn vanaf «het moment dat het verzoek tot tenuitvoerlegging wordt verzonden». Artikel 59, vierde lid, van het wetsontwerp stelt dat de tenuitvoerlegging in Nederland van een tot vrijheidsbeneming strekkende sanctie wordt geschorst «op het moment dat de veroordeelde ter beschikking van de buitenlandse autoriteiten wordt gesteld».

De Raad meent dat op de drie genoemde plaatsen een zelfde terminologie gehanteerd zou moeten worden en spreekt een voorkeur uit voor de bewoordingen die in de memorie van toelichting worden gebruikt. Wij zouden erop willen wijzen dat de artikelen 59, vierde lid, en 71 van het wetsontwerp een verschillende strekking hebben. Artikel 59, vierde lid, is geschreven om het mogelijk te maken dat een eenmaal lopende tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf in Nederland wordt afgebroken ten behoeve van de overname van die tenuitvoerlegging door een vreemde staat, en wel op een moment waarop verzekerd is dat de veroordeelde onmiddellijk in detentie kan worden overgenomen

door de autoriteiten van de betrokken vreemde Staat of van een staat van doorvoer en er geen gevaar voor zijn ontvluchting ontstaat. Ten onrechte overigens wordt verwezen naar de «in het vorige lid» bedoelde autoriteiten; dit moet zijn: de in het tweede lid bedoelde autoriteiten. Aan deze voorziening bestaat behoefte omdat thans de enige middelen aan de hand waarvan de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf kan worden stopgezet het middel van de gratie of van de strafonderbreking (artt. 46 en 47 Beginselenwet gevangeniswezen) is en deze middelen voor het beoogde doel niet geschreven en geschikt zijn.

De in artikel 71 voorgestelde aanvulling van artikel 77 van het Wetboek van Strafrecht heeft betrekking op het effect van de overdracht van de tenuitvoerlegging van Nederlandse straffen naar het buitenland op de executieverjaringstermijnen. Het gaat daar niet zoals in artikel 59, alleen om vrijheidsstraffen en om veroordeelden die zich nog in Nederland bevinden, maar om alle straffen die voor overdracht in aanmerking komen en ongeacht of de veroordeelde reeds in de andere staat aanwezig is of zich nog in Nederland zou bevinden. Het komt ons voor dat de tekst van de voorgestelde aanvullingen van artikel 77 Sr in zoverre zorgvuldiger geformuleerd is dan de toelichting, dat daarin in het midden wordt gelaten of de overdracht van de tenuitvoerlegging van het Nederlandse vonnis op Nederlands of buitenlands verzoek geschiedt. Zoals bekend voorziet het Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen uitdrukkelijk dat het verzoek tot executieoverdracht ook kan uitgaan van de Staat waarheen de veroordeelde zou moeten worden overgebracht. Wij menen dan ook, anders dan de Raad van State, dat het voorgestelde artikel ongewijzigd kan blijven en de memorie van toelichting enige verduidelijking behoeft. Wij onderkennen dat het moment van verzending van een verzoek tot tenuitvoerlegging niet steeds gelijk kan worden gesteld met het moment waarop de tenuitvoerlegging aan een vreemde staat is overgedragen. Dat is wel het geval ten aanzien van sancties die ten tijde van het verzoek niet of niet meer in Nederland worden tenuitvoergelegd. Gaat het echter om vrijheidsbenemende sancties die ten tijde van het verzoek nog in Nederland worden tenuitvoergelegd, dan kan die tenuitvoerlegging eerst geacht worden aan de vreemde staat te zijn overgedragen op het moment dat die tenuitvoerlegging in Nederland is geschorst en de veroordeelde aan de buitenlandse autoriteiten ter beschikking wordt gesteld. Wij achten een en ander voldoende duidelijk in de bewoordingen van artikel 71 van het wetsontwerp tot uitdrukking te komen, doch hebben de toelichting daarop, die verwarring kan opwekken, aangepast.

14. De Raad van State suggereert ten slotte in de memorie van toelichting enige aandacht te besteden aan de vraag waarom terzake van de overbrenging ter fine van het bijwonen van de terechtzitting, bedoeld in artikel 32 van het Beneluxverdrag en artikel 24 van het Europees Verdrag, geen uitvoeringsbepalingen zijn opgenomen. De genoemde Verdragsbepalingen zien op het geval dat in Nederland een in het buitenland bij verstek veroordeelde voorlopig is aangehouden, vooruitlopende op de overname van de tenuitvoerlegging van het verstekvonnis, en de veroordeelde tegen dat vonnis verzet doet met het oog op de behandeling daarvan in de Staat van veroordeling. In zo'n geval zou, wanneer niet wordt besloten de voorlopige aanhouding op te heffen, de betrokkene in detentie ter beschikking dienen te worden gesteld van de autoriteiten van de Staat van veroordeling teneinde bij de behandeling en het verzet in persoon aanwezig te kunnen zijn. Wordt het verzet ongegrond verklaard dan dient de veroordeelde te worden teruggezonden naar de aangezochte Staat voor de verdere afhandeling van het verzoek om overname van de tenuitvoerlegging. Het wil ons voorkomen dat van Nederlandse zijde niet gauw de toevlucht tot een dergelijke gang van zaken zal worden genomen, doch dat een gelaste voorlopige aanhouding zal worden opgeheven of geschorst ten einde de veroordeelde de gelegenheid te geven in vrijheid zich naar de plaats te begeven waar het door hem ingestelde verzet zal worden behandeld. Het kan echter niet worden uitgesloten dat de Nederlandse justitie, wellicht niet omdat de veroordeelde op verzoek van een andere Staat voorlopig is aangehouden, maar omdat hij op andere titel in Nederland van zijn vrijheid is beroofd, die vrijheidsberoving door de instelling en behandeling in het buitenland van door de veroordeelde gedaan verzet liever niet onderbroken wenst te zien. Voor dergelijke gevallen zou, naar het ons voorkomt, artikel 51 van de uitleveringswet uitkomst kunnen bieden. De Raad van State wijst reeds op deze bepaling. Voor de omgekeerde situatie, waarin een door een zich in het buitenland in detentie bevindende veroordeelde tegen een Nederlandse verstekvonnis verzet is gedaan met het oog op een behandeling daarvan in Nederland, zou artikel 50a van de Uitleveringswet toepassing kunnen vinden. Overeenkomstig de wens van de Raad van State is hierover in de toelichting (bij de artikelen 44–47 en 54–55) een zin opgenomen.

15. Wij zijn tot de conclusie gekomen, dat aan artikel 43 nog een vijfde lid dient te worden toegevoegd, waarin wordt geregeld welk openbaar ministerie verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van buitenlandse vrijheidsbenemende sancties, die in Nederland zonder toepassing van de gerechtelijke exequaturprocedure kunnen worden tenuitvoergelegd. De voorgestelde bepaling moge voor zich zelf spreken.

16. In verband met de inwerkingtreding van de herziene Grondwet hebben wij op nog enkele punten het wetsontwerp bijgesteld. In de eerste plaats wordt in artikel 70, onder B, voorgesteld de definiëring van het begrip verdrag in artikel 1 van de Uitleveringswet te schrappen. De te schrappen bepaling omschrijft het begrip «verdrag» als een voor Nederland verbindende overeenkomst als bedoeld in artikel 60 van de Grondwet. Die bepaling was zinvol onder de oude Grondwet, die in haar artikel 4 – waaraan de Uitleveringswet uitvoering geeft – bepaalde dat de wet de algemene voorwaarden regelt op welke ten aanzien van de uitlevering van vreemdelingen verdragen met vreemde mogendheden kunnen worden gesloten. In haar bepalingen inzake internationale betrekkingen sprak de oude Grondwet niet van verdragen, doch van overeenkomsten. De definitie in artikel 1 van de Uitleveringswet had derhalve de functie te verduidelijken, dat de term «verdrag» uit artikel 4 van de oude Grondwet geen andere betekenis had dan de term «overeenkomst» uit artikel 60 van die Grondwet. De herziene Grondwet hanteert de term «overeenkomst» niet meer, doch spreekt zowel in artikel 2, derde lid, als in de artikelen 91 e.v. alleen van verdragen. Omdat dat grondwettelijke begrip voldoende duidelijk is bepaald, lijkt het niet nodig daarvan in lagere wetgeving nog eens een nadere omschrijving te geven.

Om dezelfde reden wordt voorgesteld in artikel 74 (nieuw) van het wetsontwerp artikel 138a van het Wetboek van Strafvordering, dat gelijktijdig met de totstandkoming van de Uitleveringswet is ingevoerd, te schrappen.

Nu wordt voorgesteld artikel 4 van de Uitleveringswet aan te vullen met een bepaling, waardoor de uitlevering van Nederlanders uitdrukkelijk mogelijk wordt gemaakt, dient het tweede lid van artikel 83 van het Wetboek van Strafrecht, voorzover dat nog enige praktische betekenis had, te worden geschrapt. Ook het eerste lid van dat artikel, stellende dat Nederlander is hij die deze staat bezit volgens de wet tot uitvoering van artikel 7 der grondwet, komt voor schrapping in aanmerking, niet alleen omdat de verwijzing naar artikel 7 der grondwet niet meer juist is, maar ook omdat nieuwe wettelijke regeling van het Nederlanderschap «ondubbelzinnig» is en er geen noodzaak bestaat voor een nadere begripsbepaling in het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 71, onder B, van het wetsontwerp bevat derhalve het voorstel het gehele artikel 83 Sr. te schrappen.

17. De redactionele kanttekening van de Raad van State heeft tot een aanpassing van artikel 72, onder b, aanhef, geleid.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde gewijzigde ontwerp van wet en de overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde memorie van toelichting, met bijlagen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek