

Vergaderjaar 1984–1985 Nr. 20*

15 971 (R 1133)

Goedkeuring van het op 15 mei 1972 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Verdrag betreffende de overdracht van strafvervolgning (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 strafvervolgningen (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 overdracht van strafvervolgningen 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 en de Overeenkomst betreffende de toepassing van dat Verdrag tussen de lid-staten van de Europese Gemeenschappen

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹
Vastgesteld 5 oktober 1984

De leden van de commissie vroegen zich allereerst af of de bewindslieden in de positie van de Eerste Kamer niet nog een aanleiding te meer zien om verdragen die een volstrekt verschillende strekking hebben niet in één wetsvoorstel onder te brengen (zie de uiteenzetting op blz. 20 van 15971/10, die geheel aan de positie van de Eerste Kamer voorbij gaat). Kunnen de bewindslieden toezeggen te dezen voortaan eindelijk een andere lijn te volgen?

¹ Samenstelling:

Mw. Leyten-de Wijkerslooth de Weerdesteyn (CDA), (voorzitter), Wagemakers (CDA), Kuiper (CDA), Mw. J. van der Meer (PvdA), Van Veldhuizen (PvdA), Burkens (VVD), Heijne Makkreel (VVD), Glastra van Loon (D'66), Mw. Van Leeuwen (PSP), Hoekstra (CPN), Abma (SGP), De Gaay Fortman (PPR), Schuurman (RPF), Van der Jagt (GPV).

* De vorige stukken zijn gedrukt onder de nrs. 199, 201 en 201a van het vergaderjaar 1983–1984.

De leden van de fractie van de **P.v.d.A.** vroegen of het inderdaad zo is, dat op grond van het Beneluxverdrag een beslissing tot het staken van rechtsvervolgning – na aanvankelijke inwilliging van het verzoek – in de aangezochte staat het recht tot vervolgen in de verzoekende staat niet doet herleven, terwijl dat onder de werking van het Europees Verdrag wel het geval is. (Beneluxverdrag artikel 15, 2; Europees Verdrag artikel 21, 2e lid). Zo ja, is het voorgestelde artikel 77 bis, 2e lid Sr. dan niet in strijd met artikel 15, 2 van het Beneluxverdrag?

De leden van de fractie van het **C.D.A.** memoreerden dat doordat de door het lid Patijn ingediende amendementen (15 972, stuk nr. 11) zijn aangenomen, thans alsnog een regeling van het recht van bezwaar in het wetsvoorstel is opgenomen. Deze wijziging van het oorspronkelijke ontwerp gaf de leden van de C.D.A.-fractie echter aanleiding tot de volgende vragen:

Voldoet de thans in het wetsvoorstel neergelegde regeling van het recht van bezwaar naar het oordeel van de minister aan alle relevante uitgangspunten ter zake, zoals neergelegd op blz. 11 van de nota naar aanleiding van het eindverslag (stuk nr. 14)?

Hoe beoordeelt de minister het feit dat de thans getroffen regeling is gerealiseerd door het van overeenkomstige toepassing verklaren van de beklagregeling ex artikel 12 Sv.?

Zijn er specifieke elementen aan te geven in de van overeenkomstige toepassing verklaarde artikelen van de beklagregeling, zoals aangegeven in artikel 552t, lid 5, die zich naar het oordeel van de minister niet, althans niet in de huidige vorm, lenen voor zo'n overeenkomstige toepassing?

Welk gerechtshof is bevoegd van het schriftelijk beklag kennis te nemen? Is het in dit verband een probleem dat artikel 12 niet van overeenkomstige toepassing is verklaard en artikel 12b wel?

De schriftelijke kennisgeving van artikel 552t, lid 2, geschiedt alleen indien een gerechtelijk vooronderzoek heeft plaatsgehad, of indien voorlopige hechtenis is toegepast. Nu het in artikel 552t, lid 5, neergelegde schriftelijke beklag zich tegen voormelde kennisgeving richt, lijkt het erop dat de in het wetsvoorstel neergelegde regeling van het recht van bezwaar alleen toepassing kan vinden, indien een gerechtelijk vooronderzoek heeft plaatsgehad of indien voorlopige hechtenis is toegepast. Is zulks wenselijk nu één van de door de minister gehanteerde uitgangspunten voor een te treffen regeling van het recht van bezwaar inhoudt dat «het bezwaar in beginsel in alle gevallen, ongeacht de ernst van de feiten en ongeacht de plaats waar de verdachte zich bevindt, dient te kunnen worden ingediend»?

Indien de thans in artikel 552t, lid 5, getroffen regeling niet in alle gevallen kan worden toegepast, resteert dan voor de overige gevallen de mogelijkheid voor het aanhangig maken van een kort geding? Blijft overigens in spoedeisende gevallen de mogelijkheid van een kort geding open naast de regeling zoals neergelegd in artikel 552t, lid 5? Indien bevestigend, waarom is dan in artikel 552u, lid 4, uitsluitend het Gerechtshof genoemd, en niet de President in kort geding, of meer algemeen de formulering dat «ingevolge een rechterlijke uitspraak is bevolen dat»?

Heeft het aanhangig maken van een schriftelijk beklag bij het Gerechtshof schorsende werking ten aanzien van de procedure van overdracht van strafvervolgung? Zo ja, waaruit blijkt zulks?

Welke is, nu een regeling van het recht van bezwaar is getroffen in artikel 552t, lid 5, thans nog de functie van de kennisgeving en de termijn van 14 dagen, zoals voorzien in artikel 552u, lid 2?

De leden van de fractie van de **V.V.D.** betuigden hun instemming met de beide wetsvoorstellen. Zij beschouwden het als een duidelijke verbetering, dat thans de overdracht van strafvordering, welke tot dusverre op grondslag van concurrerende rechtsmacht in overeenstemming met richtlijnen van de procureurs-generaal plaatsvindt, een van waarborgen voorziene regeling krijgt. Evenzeer zagen zij het als een voordeel, dat thans een oplossing in zicht komt voor de problematiek van niet-uitleverbaarheid van terroristen. Zij tekenden daarbij aan, dat altijd al door middel van gangbare attentataclsusule een uitzondering werd gemaakt op het beginsel van niet-uitlevering wegens politieke delicten. Ook het Genocide-verdrag van 1960 ligt in deze lijn. In zoverre betekent het terrorisme-verdrag geen fundamentele inbreuk op dit beginsel; slechts wordt de scala verruimd van delicten waarvoor op dit beginsel uitzonderingen worden gemaakt. Gezien de ernst van de wandaden waarop het terrorisme-verdrag betrekking heeft, alsmede het belang van de bescherming van de democratische rechtsorde van de

verdragsstaten, zijn hiervoor goede argumenten aan te voeren. Zulks neemt niet weg, dat bedoeld beginsel als zodanig in stand blijft. Het voorbehoud dat Nederland overeenkomstig artikel 13 van het verdrag maakt brengt dit ook nog nader tot uitdrukking; blijkens de gedachtenwisseling in de Tweede Kamer wordt met het maken van dit voorbehoud hoofdzakelijk beoogd ruim baan te behouden voor verdere ontwikkeling van de jurisprudentie.

Ofschoon aldus dit voorbehoud in principe kan worden toegejuicht, rees bij deze leden toch wel twijfel omtrent de praktische toepassing hiervan. Te verwachten valt, dat in concrete gevallen een geladen discussie zal kunnen losbranden over de vraag of aan het voorbehoud toepassing zal moeten worden gegeven. Indien onder toepassing van het voorbehoud tot niet-uitlevering wordt overgegaan, zal de zaak met het oog op een mogelijke vervolging in handen van het openbaar ministerie moeten worden gesteld.

Gaat alsdan het OM tot vervolging over, dan heeft men in optima forma een politiek proces naar aanleiding van een politiek delict dat buiten de eigen landsgrenzen is gepleegd en waarbij de eigen rechtsorde dus slechts zijdelings is betrokken; politieke omstandigheden in het buitenland zullen alsdan licht voorwerp van rechterlijke overweging gaan vormen. Dat is huns inziens zeker geen aantrekkelijk perspectief.

Zullen met toepassing van de beide verdragen inzake overdracht van strafvervolging meer juridische mogelijkheden tot overdracht van strafvervolging bestaan dan thans het geval is? Zullen naar verwachting daadwerkelijk meer overdrachten gaan plaatsvinden dan thans overeenkomstig de richtlijnen van de PG's (Stb. 1983, 1) gangbaar is?

Ad artikel 552t: Kan nader worden geconcretiseerd naar welke criteria een officier van justitie moet beoordelen, of een overdracht van strafvervolging in het belang van een goede rechtsbedeling gewenst is te achten? Kunnen capaciteitsproblemen in onze strafrechtspleging tot deze criteria behoren?

Bestaat de mogelijkheid om tot uitzetting over te gaan, waarna een verzoek tot overdracht van strafvervolging wordt gedaan aan de staat waarnaar de uitzetting heeft plaatsgevonden?

Kan op enigerlei wijze het overdrachtsbeleid mede een instrument vormen in het kader van het voeren van het vreemdelingenbeleid, en zo ja, in welke voege?

Zullen aan andere staten verzoeken tot overdrachten van strafvervolging kunnen worden gedaan in gevallen waarin vergelijkbare verzoeken van andere staten worden afgewezen? Bij voorbeeld in het geval dat de betreffende persoon noch de nationaliteit van de andere staat heeft noch aldaar gedomicileerd is?

Welke waarborgen bestaan, dat geen overdracht van strafvervolging wordt verzocht aan een staat, in welke strafrechtspleging men ten onzent weinig vertrouwen is gaan stellen?

Het terrorisme-verdrag vestigt strafrechtsmacht volgens het universaliteitsbeginsel. Welke andere verdragen doen dit ook? Naar welke criteria is Nederland bereid partij te worden bij zodanige verdragen?

Brengt de toepassing van het in artikel 13 van het terrorisme-verdrag bedoelde voorbehoud met zich, dat – ingeval de rechtbank het verzoek om uitlevering toelaatbaar verklaart – de minister van Justitie alsnog de politiek-verantwoordelijke beslissing zal moeten nemen op het verzoek om uitlevering, zulks overeenkomstig artikel 33 Uitleveringswet? Zo ja, betekent dit, dat uiteindelijk de minister van Justitie moet afwegen, of voldoende aanleiding bestaat om aan het voorbehoud toepassing te geven?

Kan nader worden toegelicht naar welke criteria en in welke gevallen voldoende aanleiding bestaat om toepassing te geven aan het in artikel 13 van het terrorisme-verdrag bedoelde voorbehoud? Gaat het mede om het geval, dat ernstige twijfel bestaat aan het democratisch gehalte van de staat welke de uitlevering verzoekt? Roept toepassing van het voorbehoud in zodanig geval niet het bezwaar op, dat aldus min of meer officieel van

Nederlandse zijde dit democratisch gehalte in twijfel wordt getrokken, hetgeen tot ernstige spanningen in de betrekkingen met deze staat kan leiden? Is ook mogelijk dat toepassing aan het voorbehoud wordt gegeven niet zozeer omdat twijfel bestaat aan het democratisch gehalte van de staat welke uitlevering verzoekt, maar omdat naar vigerende maatstaven binnen de Nederlandse rechtsorde sympathie bestaat voor de politieke doelstellingen van de terrorist?

Aangenomen dat met toepassing van het voorbehoud bedoeld in artikel 13 van het terrorisme-verdrag uitlevering wordt geweigerd, zal dan de politieke motivering van het delict grond kunnen vormen voor toepassing door het O.M. van het opportuniteitsbeginsel?

Aangenomen dat overeenkomstig het terrorisme-verdrag uitlevering wordt geweigerd en voorts met toepassing van het opportuniteitsbeginsel geen vervolging plaatsvindt, zal dan in beginsel uitzetting van de vreemdeling plaatsvinden? Zo ja, wordt dan verzekerd, dat de uitzetting niet het karakter krijgt van een verkapte uitlevering?

Wanneer het met toepassing van het terrorisme-verdrag komt tot toemeting van gevangenisstraf aan buitenlandse terroristen, zullen dan speciaal beveiligde gevangenisstraffen worden ingericht? Zo nee, kan dan op grond van ervaringen in het buitenland met veroordeelde terroristen worden aangegeven waarom deze noodzaak niet aanwezig wordt geacht? Zullen voorts bewakers speciaal worden opgeleid?

De leden van de fractie van de **P.S.P.** stelden de volgende vragen: Kan de minister aangeven wat in het «terrorisme-verdrag» onder terrorisme wordt verstaan, daar het verdrag zelf daar geen uitsluitel over geeft? In hoeverre acht de minister de aanleiding tot het tot stand komen van het verdrag nog actueel? Kan de minister aangeven of in de periode dat de aanleiding nog wel actueel was (het geconstateerde «toenemend terrorisme») zich een probleem heeft voorgedaan, waarbij het ontbreken van een verdrag als nu voorligt, als een gemis is ervaren?

Wat voor argumenten zou de minister willen aandragen tegen de stelling dat het nu voorliggende verdrag in feite een eind maakt aan het uitleveringsverbod voor politieke delicten?

Vindt de minister dat de omschrijving «klimaat van wederzijds vertrouwen in de democratische gezindheid en eerbiediging van de rechten van de mens» werkelijk voor alle bij het verdrag betrokken lid-staten opgaat? Hoe schat de minister de situatie van de mensenrechten in Turkije in? Heeft de minister inmiddels kennis genomen van het rapport van Amnesty waarin landen als Spanje, Italië, West-Duitsland, Engeland en Frankrijk rechtstreeks van martelpraktijken ten aanzien van verdachten en gedetineerden worden beschuldigd? En zo ja, welke is daarover zijn mening?

De rechtssystemen in de lid-staten vertonen grote verschillen. Met het ondertekenen van de verdragen wordt de mogelijkheid van distantie van rechtssystemen die de Nederlandse niet zijn, weggenomen.

In hoeverre kan de minister de daarbij ontstane vrees bij onder andere de leden van de fractie van de P.S.P. delen, voor uniformering van de rechtssystemen en ontliberalisering van het eigen Nederlandse strafrecht?

Kan er duidelijkheid verschaffen worden over de veranderingen in de rol van de rechter bij uitleveringsprocedures? Uit de tekst van het verdrag lijkt deze te worden teruggedrongen tot een meer formele toetsing.

Heeft de minister inzicht c.q. kan hij dat verschaffen in de interpretaties die de verschillende lid-staten geven van «deelneming» en van «poging»?

Kan de minister inzicht geven in de stand van zaken bij de herbeschouwing van artikel 5 van het Wetboek van Strafrecht, ten einde in dezen gelijke rechten voor Nederlanders en buitenlanders te verkrijgen, die in Nederland verblijven?

De voorzitter van de commissie,
mw. Leyten-de Wijkerslooth de Weerdesteyn

De griffier van de commissie,
mw. Dijkstra-Liesveld