
Vergaderjaar 2000–2001 Nr. 27

27 440 (R 1666)

Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko inzake de overbrenging van gevonniste personen; Rabat, 30 november 1999

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

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

Den Haag, 22 september 2000

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 6 oktober 2000.
De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens een van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of door de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba te kennen worden gegeven uiterlijk op 5 november 2000.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste en tweede lid, en artikel 5, eerste en tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 30 november 1999 te Rabat totstandgekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko inzake de overbrenging van gevonniste personen (Trb. 1999, 198).¹

Een toelichtende nota bij dit verdrag treft U eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba is verzocht hogergenoemde stukken op 6 oktober 2000 over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba.

De Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba zijn van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

TOELICHTENDE NOTA

Algemene opmerkingen

Het op 30 november 1999 te Rabat tot stand gekomen verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko inzake de overbrenging van gevonniste personen (Trb. 1999, 198) is, zoals gemeld in de brief van 16 juni 1999 van de Minister van Justitie (kamerstukken II 1998/99, 25 203, nr. 13), waarbij de tekst van het toen nog ontwerpverdrag aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal werd toegezonden, tot stand gekomen in twee onderhandelingsronden. De ondertekening ervan heeft enige tijd op zich laten wachten mede ten gevolge van het overlijden van de Marokkaanse Koning Hassan II. Zoals in genoemde brief reeds werd aangekondigd, wordt het verdrag conform artikel 24 voorlopig toegepast. Dit geschiedt sedert 30 december 1999.

Over de noodzaak en wenselijkheid van het onderhavige verdrag heeft uitvoerig overleg plaatsgevonden met de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Zoals bekend, had de regering er de voorkeur aan gegeven indien Marokko zou zijn toegetreden tot het in het kader van de Raad van Europa op 21 maart 1983 te Straatsburg tot stand gekomen verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen (Trb. 1983, 74), hierna te noemen: het RvE-verdrag. Toen dat niet mogelijk bleek, heeft de regering tijdens het overleg met de vaste commissie voor Justitie uit de Tweede Kamer op 19 januari 1999 zich bereid verklaard om met Marokko te komen tot een bilateraal verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen (Handelingen II 1998/99, blz. 2886 e.v.).

Zoals de Minister van Justitie reeds in bovengenoemde brief vermeldde, vertoont het verdrag, dat geheel verenigbaar is met het Nederlandse recht, inhoudelijk veel overeenkomst met het RvE-verdrag. De afwijkingen zijn de volgende.

Het RvE-verdrag bevat geen opsomming van weigeringsgronden. Staten kunnen om alle hun moverende redenen een overbrenging weigeren en behoeven een weigering ook niet te motiveren. Marokko hechtte echter aan specifieke bepalingen over weigeringsgronden. Het verdrag bevat derhalve in artikel 4 een vijftal verplichte weigeringsgronden, waarvan er drie betrekking hebben op het beginsel «*ne bis in idem*», één op de executieverjaring en er één verwijst naar redenen van nationale veiligheid, soevereiniteit en «*ordre public*». Laatstbedoelde grond is niet ongebruikelijk in verdragen inzake internationale strafrechtelijke samenwerking. Artikel 5 bevat een niet-limitatieve opsomming van facultatieve weigeringsgronden. De eerste betreft de situatie dat betrokkene de nationaliteit heeft van de staat van veroordeling, de tweede militaire delicten en de derde betreft de geldboeten. Het was de Nederlandse wens de opsomming geen limitatief karakter te geven. Zodoende behoudt Nederland, evenals bij de toepassing van het RvE-verdrag, de mogelijkheid om ook in de relatie met Marokko conform het staande beleid, een overbrenging te weigeren, bij voorbeeld – behoudens bijzondere omstandigheden – in het geval betrokkene weliswaar Nederlander is, maar geen banden (meer) heeft met Nederland. De motiveringsplicht voor elke weigering als bedoeld in artikel 19, derde lid, vormt het logische sequeel van de hiervoor genoemde bepalingen.

Verder bevat het onderhavige verdrag, anders dan het RvE-verdrag, uitsluitend de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging (artikel 7). Het had de voorkeur van de regering dat de in Nederland gangbare omzettingsprocedure zou kunnen worden gevolgd. Echter, ondanks lange en uitvoerige discussies over dit punt én toezending van enkele

voorbeelden van Nederlandse omzettingsbeslissingen, bleek het niet haalbaar die procedure in het verdrag op te nemen. Het Marokkaanse recht voorziet ook niet in die procedure. Zowel de Nederlandse, als de Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse wetgeving voorzien in beide procedures. In Nederland zijn deze vastgelegd in de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (voortaan te noemen: de WOTS). De procedure van de voortgezette tenuitvoerlegging is opgenomen in artikel 43 van de WOTS en de omzettingsprocedure is geregeld in de artikelen 18 tot en met 30 van de WOTS.

Overwegingen om uiteindelijk akkoord te gaan met de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging waren, naast de wens van de regering en die van de Tweede Kamer om snel een verdrag te sluiten: het feit dat in de bilaterale verdragen tussen Marokko en andere (EU-)landen eveneens uitsluitend genoemde procedure is opgenomen en, tenslotte, dat Nederland steeds meer wordt geconfronteerd met bezwaren van EU-landen tegen de toepassing van de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging. Tijdens de onderhandelingen is wel afgesproken dat met name dit onderdeel van het verdrag zorgvuldig zal worden geëvalueerd, zodat Nederland na enige tijd, desgewenst, het alsnog opnemen van de omzettingsprocedure aan de orde kan stellen.

Tenslotte bevat het onderhavige verdrag nog twee bepalingen (artikelen 11 en 13) die niet in het RvE-verdrag voorkomen, welke de bevoegdheden van de staat van tenuitvoerlegging na een overbrenging verhelderen.

Gelet op de wens om het verdrag zo snel mogelijk te kunnen toepassen is naar een juridische vorm daarvoor gezocht. Dit doel wordt via de weg van de voorlopige toepassing bereikt. Dat wil zeggen, dat het verdrag voorlopig wordt toegepast en dat de formele inwerkingtreding plaatsvindt nadat in Nederland en in Marokko aan de daarvoor geldende constitutionele vereisten is voldaan.

Meteen nadat het verdrag was getekend, zijn de Nederlandse gedetineerden daarvan door de ambassadeur te Rabat en de consul-generaal te Casablanca mondeling in kennis gesteld en is hen meegedeeld dat zij vanaf 30 december 1999 de wens te kennen konden geven om naar Nederland te worden overgebracht. Een en ander is hen bij brief van 30 november 1999 ook schriftelijk meegedeeld met daarbij een uitleg over wie voor overbrenging in aanmerking kan komen, hoe een aanvraag kan worden ingediend en hoe deze worden behandeld.

Met het oog op de toepassing van de omzettingsprocedure is de bijzondere kamer van het gerechtshof te Arnhem geïnformeerd over het onderhandelingsresultaat en de totstandkoming van het onderhavige verdrag.

Inmiddels hebben de meeste Nederlandse gedetineerden bij de Marokkaanse autoriteiten een aanvraag ingediend. De vervolgstap is dat de behandelende directie gevangeniswezen van het Marokkaanse Ministerie van Justitie bij de rechtbanken waar de strafzaak heeft gediend een afschrift van het vonnis opvraagt, de zaak beoordeelt en vervolgens aan Nederland een verzoek doet tot overname van de tenuitvoerlegging. Tot nu toe zijn van Marokkaanse zijde acht verzoeken tot overname ontvangen en is op zeven daarvan, na advies van het gerechtshof te Arnhem, door de Minister van Justitie positief beslist. Thans worden de Marokkaanse autoriteiten via de Nederlandse Ambassade te Rabat hiervan formeel in kennis gesteld. Het recent ontvangen achtste verzoek wordt momenteel vertaald en zal zo spoedig mogelijk voor advies aan het Gerechtshof te Arnhem worden gezonden.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2

Evenals het eerste lid van artikel 4 van het RvE-verdrag bevat dit artikel de verplichting voor de staat van veroordeling om veroordeelden te informeren over het bestaan van het verdrag. Op de informatieverstrekking aan de Nederlandse gedetineerden in Marokko is hierboven reeds ingegaan. In Nederland zijn Marokkaanse gedetineerden in Nederland eveneens in kennis gesteld van de totstandkoming van het verdrag door middel van een brief aan de justitiële inrichtingen.

Artikel 3

De in deze bepaling opgesomde voorwaarden voor overbrenging komen, met uitzondering van onderdeel e, inhoudelijk overeen met die van artikel 3 van het RvE-verdrag. De in onderdeel e genoemde termijn van een jaar, in plaats van de gebruikelijke zes maanden, houdt nauw verband met de behandelingsduur van een verzoek tot overbrenging in Marokko en in Nederland. Zoals hierboven in de inleiding al is uiteengezet, voorziet het verdrag uitsluitend in de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging. Dit betekent voor Nederland dat ingevolge artikel 43 van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis advies dient te worden ingewonnen bij de bijzondere kamer van het gerechtshof te Arnhem alvorens de Minister van Justitie een aanwijzing tot de tenuitvoerlegging van het buitenlandse vonnis in Nederland kan geven en dus ook aan de buitenlandse autoriteiten kan berichten dat wordt ingestemd met het verzoek tot overbrenging van de betrokken veroordeelde. Deze procedure zal in Nederland naar verwachting een half jaar vergen. Uiteraard kan de overbrenging van betrokkene pas na die formele instemming van Nederland plaatsvinden. Overigens voorziet genoemd onderdeel in de mogelijkheid om in uitzonderingsgevallen bij een strafrestant van minder dan één jaar toch akkoord te gaan met een overbrenging.

Artikel 4

In artikel 4 worden de reeds in de inleiding genoemde verplichte weigeringsgronden limitatief opgesomd.

Artikel 5

Deze bepaling bevat een niet limitatieve opsomming van facultatieve weigeringsgronden, waarop hierboven, onder algemene opmerkingen, reeds is gewezen.

Twee ervan verdienen bijzondere aandacht. In onderdeel a wordt het feit dat de veroordeelde de nationaliteit van de staat van veroordeling heeft als mogelijke weigeringsgrond opgevoerd. Deze bepaling speelt een rol bij personen van Marokkaanse herkomst die tevens Nederlander zijn. Zoals bekend voorziet het Marokkaanse recht niet in de mogelijkheid om afstand te doen van de Marokkaanse nationaliteit, ook niet voor Marokkanen die geen werkelijke band meer hebben met Marokko. Tijdens de onderhandelingen stelde Marokko zich aanvankelijk op het standpunt dat personen die de Marokkaanse nationaliteit hebben nimmer voor een overbrenging in aanmerking zouden kunnen komen. Van Nederlandse zijde is daartegenover gesteld dat aanvaarding van dit uitgangspunt voor personen met een dubbele nationaliteit in Nederlandse ogen zou leiden tot een zeer onwenselijk onderscheid tussen Nederlandse onderdanen, zeker indien het gaat om personen die in Nederland hun gezin hebben en die slechts incidenteel in Marokko verblijven. Bij het volledig uitsluiten van een mogelijkheid om voor overbrenging in aanmerking te komen zou

dit betekenen, dat zij na ommekomst van hun straf in Marokko terug zullen keren naar Nederland zonder dat er tijdens de detentie in Marokko enige aandacht kan zijn besteed aan terugkeer in de Nederlandse samenleving, meer in het bijzonder aan opleidingen gericht op deelname aan de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit klemmt temeer, omdat de resocialisatiegedachte de basis vormt voor verdragen inzake de overbrenging van gevonniste personen. Hetzelfde geldt uiteraard ook voor personen met een dubbele nationaliteit die in Nederland zijn veroordeeld en die in Marokko hun gewone verblijf hebben. Na uitvoerig overleg kon toen toch een akkoord worden bereikt over een facultatieve weigeringsgrond. Een en ander betekent wel voor de praktijk dat het, ter voorkoming van de toepassing van deze weigeringsgrond, sterk aanbeveling verdient dat in verzoeken betreffende bipatriden duidelijk aandacht wordt besteed aan dit aspect.

Onderdeel c betreft in het algemeen de geldbedragen die in Marokko aan een strafrechtelijke veroordeling kunnen zijn verbonden. Actueel zijn uiteraard de in zaken betreffende overtreding van de Marokkaanse verdovende middelen-wetgeving opgelegde gerechtelijke en vooral de douaneboetes. De regel is dat deze geldboetes dienen te zijn betaald alvorens men voor overbrenging in aanmerking kan komen. Zo dienen de veroordeelden ook bij hun aanvraag om te worden overgebracht een betalingsbewijs te overleggen. Echter ook in Marokko wordt onderkend, dat de financiële omstandigheden waarin een veroordeelde verkeert soms zodanig kunnen zijn dat hij niet in staat moet worden geacht om de opgelegde boetes geheel te voldoen. Om die reden is ook voorzien in een facultatieve weigeringsgrond. Wel moet voor de praktijk hierbij worden bedacht dat slechts in uitzonderingssituaties en dan nog slechts na uitvoerig en overtuigend inzicht te hebben verschaft in de inkomensituatie van betrokkene, van het toepassen van deze weigeringsgrond zal worden afgezien.

Artikelen 6, 11 en 10

In dit artikel 6, dat overeenkomt met artikel 9 van het RvE-verdrag, is het beginsel vastgelegd dat uitsluitend het recht van de staat van tenuitvoerlegging van toepassing is op de tenuitvoerlegging. Het bepaalde in artikel 11, de bevoegdheid tot het beslissen over strafvermindering en over de wijze van tenuitvoerlegging van de straf bevat een verbijzondering van het bepaalde in artikel 6 van het verdrag. Op artikel 6 is voorts een uitzondering voorzien in artikel 10 door de voor de gevonniste persoon gunstige beslissingen als het verlenen van gratie, amnestie of strafvermindering van de staat van veroordeling ook te erkennen. Vergelijk artikel 12 van het RvE-verdrag.

Artikel 7

Op de in deze bepaling geregelde procedures voor de voortgezette tenuitvoerlegging is hierboven, onder algemene opmerkingen, reeds ingegaan.

Evenals in artikel 10 van het RvE-verdrag wordt met de in het eerste lid gehanteerde term «rechtskarakter» de aard van de sanctie bedoeld. Dat de staat van tenuitvoerlegging is gebonden aan de «duur van de sanctie» betekent, dat de veroordeling die in de staat van tenuitvoerlegging moet worden ondergaan, gelijk is aan die welke in de staat van veroordeling is opgelegd, met inachtneming van enigerlei vermindering van straf die voor de overbrenging in die staat is toegepast. Wel mag de staat van tenuitvoerlegging binnen de aangegeven grenzen de sanctie aanpassen.

Artikel 8

Onder beslissingen en maatregelen van de staat van veroordeling dient te worden verstaan het verlenen van gratie, amnestie of strafvermindering, bedoeld in artikel 10, en naar aanleiding van herzieningsverzoeken, bedoeld in artikel 11. Vergelijk artikel 14 van het RvE-verdrag.

Artikel 9

De in deze bepaling aan de staat van veroordeling toegekende exclusieve bevoegdheid om herzieningsverzoeken te beoordelen, lijkt op het eerste gezicht een inbreuk op het beginsel van artikel 6. Daarvan is echter geen sprake, omdat een herzieningsprocedure geen onderdeel van de tenuitvoerlegging vormt; het betreft een onderzoek van het vonnis aan de hand van nieuwe feiten. Aangezien de staat van tenuitvoerlegging geen oordeel toekomt over de feiten die tot het vonnis hebben geleid, ligt het voor de hand ook een herzieningsverzoek niet door de staat van tenuitvoerlegging te laten beoordelen. Vergelijk artikel 13 van het RvE-verdrag.

Artikel 12

De regeling inzake de gevolgen van de daadwerkelijke overname voor de tenuitvoerlegging van de veroordeling in de staat van veroordeling komen inhoudelijk overeen met artikel 8 van het RvE-verdrag. De expliciete vermelding van de gevolgen van de onttrekking door veroordeelde aan de tenuitvoerlegging in de staat van tenuitvoerlegging werd door de opstellers van het verdrag als verhelderend beschouwd.

Artikel 13

De ne bis in idem-regeling in het eerste lid van artikel 13 is niet voorzien in het RvE-verdrag, maar werd ingegeven door het geldende recht van zowel Nederland (artikel 7 van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen) als Marokko. Het bepaalde in het tweede lid, de bevoegdheid van de staat van tenuitvoerlegging tot vervolging voor andere feiten, is een algemeen erkende bevoegdheid in geval van overbrenging van een veroordeelde met zijn instemming. Op vastlegging ervan in het verdrag werd van Marokkaanse zijde prijs gesteld.

Artikel 14

De formulering van dit artikel komt geheel overeen met artikel 15 RvE-verdrag. De staat van tenuitvoerlegging zal de veroordeling onder meer als geheel ten uitvoer gelegd beschouwen, indien de veroordeelde voorwaardelijk of vervroegd in vrijheid is gesteld of wanneer gratie of amnestie is verleend.

Artikel 15

De formulering van dit artikel komt woordelijk overeen met die van artikel 21 van het RvE-verdrag.

Artikel 16

Tijdens de onderhandelingen werd besproken dat, hoewel betrokkenen vrij zijn in hun keuze tot wie zij hun wens tot overbrenging richten, het de meest praktische gang van zaken zou zijn, indien veroordeelden hun wens tot overbrenging kenbaar maken aan de staat van veroordeling. Die staat kan immers het beste beoordelen of de aanvraag van betrokkene voldoet

aan belangrijke voorwaarden voor overbrenging, zoals de onherroepelijkheid van de veroordeling en het vereiste strafrestant.

Artikel 18

Deze bepaling over de stukken die ter ondersteuning van een verzoek tot overbrenging van hetzij de staat van tenuitvoerlegging, hetzij de staat van veroordeling dienen te worden verstrekt, komt inhoudelijk overeen met het bepaalde in artikel 18 van het RvE-verdrag.

Artikel 19

Deze bepaling voorziet in rechtstreekse communicatie tussen de Ministeries van Justitie van beide landen over verzoeken, die ook onder het RvE-verdrag gebruikelijk is (artikel 5, tweede lid). De toevoeging «behoudens uitzonderingsgevallen» is opgenomen mede met het oog op de actieve rol die de Nederlandse ambassade te Rabat vervult bij de toepassing van dit verdrag.

De in het derde lid opgenomen verplichting tot motivering van een weigering komt in het RvE-verdrag niet voor, maar werd hier wenselijk geacht mede met het oog op de toetsing van een correct hanteren van de weigeringsgronden als bedoeld in de artikelen 5 en 6.

Artikel 22

De kostenregeling waarin artikel 22 voorziet, komt overeen met hetgeen bij de toepassing van verdragen inzake de overbrenging van gevonnen personen gebruikelijk is.

Artikel 23

De in het tweede lid van deze bepaling voorziene werkgroep betreft een werkgroep op ambtelijk niveau en heeft uitsluitend een adviserende taak.

Artikelen 24 tot en met 26

Deze artikelen bevatten de gebruikelijk slotbepalingen. Op de in artikel 24 voorziene regeling inzake de voorlopige toepassing is hierboven, onder algemene opmerkingen, reeds ingegaan.

Koninkrijkspositie

De regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba beraden zich over de wenselijkheid van uitbreiding van de gelding van het verdrag tot hun land. Teneinde het mogelijk te maken dat, wanneer die regeringen medegelding wenselijk zullen achten, die medegelding direct tot stand kan worden gebracht, wordt de goedkeuring voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen