

Vergaderjaar 1999–2000

26 697

Goedkeuring van de op 10 maart 1995 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie aangaande de verkorte procedure tot uitlevering tussen de Lid-Staten van de Europese Unie en de op 27 september 1996 te Dublin tot stand gekomen Overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie betreffende uitlevering tussen de Lid-Staten van de Europese Unie, alsmede wijziging van de Uitleveringswet en de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnisen

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 februari 2000

Inleiding

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en zijn verheugd dat de ter goedkeuring voorliggende verdragen, welke strekken tot vereenvoudiging en versneling van de uitleveringsprocedure, alsmede de wijzigingen van de nationale wetgeving breed worden gesteund.

1. De goed te keuren verdragen

De leden van de fracties van CDA en VVD vroegen naar de verhouding tussen de conclusies van de Europese Raad te Tampere van 15 en 16 oktober 1999 inzake uitlevering en de onderhavige verdragen. In dit verband wensten zij ook te vernemen hoe wij tegenover het voornemen staan om de uitleveringsprocedures af te schaffen.

Uit de conclusies van de Europese Raad op het terrein van de uitlevering blijkt in de eerste plaats dat sterk gehecht wordt aan bekrachtiging van de verdragen die thans ter goedkeuring voorliggen. De verdere gedachten die in de conclusies zijn opgenomen, zoals vervanging van een uitlevering door een overdracht van personen die reeds veroordeeld zijn en voorstellen voor verdere vereenvoudiging van de uitlevering vormen als het ware een werkprogramma gericht op verdere vereenvoudiging van deze vorm van strafrechtelijke samenwerking. Zoals reeds tijdens overleg met de Tweede Kamer waarin deze conclusie aan de orde werd gesteld, is aangegeven, blijkt uit de passage over uitlevering van veroordeelden dat bij een regeling terzake met het bepaalde in artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie rekening dient te worden gehouden. Genoemde verdragsbepaling verwijst op zijn beurt naar de grondrechten zoals gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de

rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien. Het recht op toegang tot de rechter van een ieder die zijn vrijheid is ontnomen, vloeit voort uit artikel 5 van het EVRM en in Nederland tevens uit artikel 17 Grondwet. Hieruit moge blijken dat er in de conclusies van Tampere geen sprake is van afschaffing van de uitleveringsprocedure en voorts dat de toegang tot de rechter niet is prijs gegeven. Dit geldt voor ons als uitgangspunt bij de beoordeling van voorstellen voor een nadere regeling. Die regeling zal nodig zijn, omdat politieke conclusies niet de nationale wetgevingen van lidstaten terzijde kunnen stellen.

De leden van de fracties van RPF en GPV vroegen of verwacht mag worden dat ten gevolge van de nieuwe verdragen het aantal uitleveringsverzoeken tussen de EU-lidstaten zal stijgen en of er terzake betrouwbare schattingen bestaan.

De verwachting bestaat niet dat tengevolge van de onderhavige verdragen het totaal aantal uitleveringsverzoeken zal stijgen. Er bestaan ook geen schattingen over. Wel wordt verwacht dat met name de invoering van de verkorte procedure voor alle lidstaten er toe zal leiden dat meer uitleveringen via die procedure zullen plaatsvinden en dat aldus een verkorting van de gemiddelde duur van uitleveringsprocedures zal optreden.

2. Het EU-verdrag inzake de verkorte procedure

De leden van de VVD-fractie vroegen wat de percentages zijn van het aantal uitleveringen via de verkorte procedure in andere EU-lidstaten en wat de oorzaak is van het verschil in percentages.

Zoals in de memorie van toelichting werd aangegeven kan Nederland tezamen met België en Luxemburg als een voorloper worden beschouwd wat betreft de toepassing van de verkorte procedure. Verder wordt door Duitsland in de relatie met Nederland de verkorte procedure al frequent toegepast. In de overige lidstaten bestonden geen of sterk uiteenlopende vormen van procedures tot versnelde uitlevering. Dezerzijds bestaat geen inzicht in de toepassing van laatstbedoelde versnelde procedures tot uitlevering. Overigens betekent voor die lidstaten de invoering van het EU-verdrag inzake de verkorte procedure een wezenlijke verandering ten opzichte van de huidige situatie, zodat cijfermatig materiaal over de bestaande procedures weinig zou zeggen over de toekomstige toepassing van het EU-verdrag inzake de verkorte procedure.

De vraag van de leden van de D66-fractie om een nadere motivering van het tweede argument dat de regering hanteert in de memorie van toelichting voor het niet opnemen in de Uitleveringswet van meldingsverplichtingen, hebben wij opgevat als een vraag met betrekking tot het gestelde aan het einde van punt 2a van het nader rapport. De opmerking aldaar, dat de verkorte procedure in de praktijk veel sneller verloopt, was bedoeld om aan te geven, dat de in het EU-verdrag inzake de verkorte procedure gestelde maximumtermijnen voor de meldingsplichten (artikel 8, eerste lid, en artikel 10 tweede lid,) in de Nederlandse praktijk nauwelijks van betekenis zullen zijn, omdat de opgeëiste persoon vaak nog voor het verstrijken van bedoelde termijnen zal zijn uitgeleverd.

3. Het EU-uitleveringsverdrag (algemeen)

De VVD-fractie vroeg of wij mogelijkheden zien om uitlevering even eenvoudig te maken als overdracht van verdachten tussen binnenlandse regio's.

In bepaalde gevallen, met name de uitlevering via de verkorte procedure zoals in Nederland toegepast, is de overdracht van een door het buiten-

land verzochte verdachte al zeer eenvoudig. Weliswaar is daarvoor de instemming van de betrokkene vereist, maar deze wordt toch relatief vaak gegeven. Het zo vereenvoudigen van de uitleveringsprocedure dat er geen verschil meer is met overdracht van een verdachte binnen een land vergt, denken wij, de creatie van één rechtsruimte, waarin de rechtspleging grotendeels gelijk verloopt en ook is gebaseerd op verregaande harmonisatie van het materiële strafrecht.

Aan de verwezenlijking daarvan zijn de lidstaten nog niet toe. Wij zien wel, in het Verdrag van Amsterdam en de conclusies van de Europese Raad van Tampere, belangrijke aanzetten daarvoor, maar verwachten dat bij de uitwerking van de details daarvan – ook in Nederland – zal blijken, dat er een grote gehechtheid zal blijken aan eigen wetgeving en dat onderlinge aanpassing van die wetgevingen derhalve een niet eenvoudig proces zal blijken te zijn.

De vraag van deze leden over de verhouding tussen de onderhavige verdragen en de in Tampere aangekondigde initiatieven is betrokken bij de beantwoording van een soortgelijke vraag van de CDA-fractie, hierboven onder paragraaf 1.

De leden van de fractie van de VVD vroegen waarom de in de memorie van toelichting gereleveerde bezwaren tegen toekenning van een bevoegdheid aan het EG-Hof van Justitie niet meer zouden bestaan. Onze gedachte om bij de evaluatie van het verdrag de kwestie van de bevoegdheid van het EG Hof van Justitie aan de orde te stellen, wordt ingegeven door het feit dat met het Verdrag van Amsterdam de bevoegdheid van het EG Hof van Justitie tot het terrein van Titel VI van het Unieverdrag is uitgebreid, voor de lidstaten die een verklaring daarover hebben afgelegd. In die situatie vinden wij het logisch dat ook dit onderdeel van de strafrechtelijke samenwerking op termijn aan de rechtspraak van het EG Hof kan worden onderworpen. De in de geciteerde brief genoemde bezwaren tegen interpretatie door het EG Hof, met name de effecten die dat kan hebben op de uitleg van het Europees uitleveringsverdrag, zijn alsdan ook niet langer uniek voor de uitlevering. Het EG Hof van Justitie zal immers ook bevoegd worden ten aanzien van het EU-rechtshulpverdrag waarover de onderhandelingen thans nog lopen en te dien aanzien zal evenzeer gelden dat het voortbouwt op bestaande verdragen van de Raad van Europa. Ten slotte is het onze verwachting dat tegen de tijd dat de bevoegdheid van het EG Hof wordt gerealiseerd ook een oplossing is gevonden voor de behandelingsduur van prejudiciële vragen.

Uitlevering in geval van samenspanning of deelneming aan een criminele organisatie (artikel 3)

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom in artikel 3 van het EU-uitleveringsverdrag niet uitsluitend is gekozen voor het geschikt maken van de wetgeving voor uitlevering terzake van samenspanning of deelneming aan een criminele organisatie.

Het opnemen in het verdrag van de opties van, hetzij het opheffen van het vereiste van dubbele strafbaarheid, hetzij het zonedig aanpassen van de eigen wetgeving houdt verband met het feit dat ten tijde van de onderhandelingen over dit verdrag niet alle lidstaten bereid waren de samenspanning of deelneming aan een criminele organisatie in hun wetgeving op te nemen. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven is dit standpunt inmiddels achterhaald door de aanneming van het gemeenschappelijk optreden van 21 december 1998 inzake de strafbaarstelling van deelneming aan criminele organisaties in de EG-lidstaten.

Wat betreft de precedentwerking inzake het niet toepassen van het voorbehoud bij het Europees terrorisme verdrag ten aanzien van toekomstige EU-lidstaten, merken wij op, dat bedoelde landen bij toetreding tot de Europese Unie het gehele EU-acquis zullen dienen te aanvaarden en derhalve ook het onderhavige verdrag. Met andere woorden, ook in de relatie met die landen zal te zijner tijd de weigeringsgrond inzake politieke delicten slechts beperkt gelden. Dit is een van de consequenties van de uitbreiding van de Europese Unie. Zoals ook in de op 15 november 1999 bij brief van de Minister en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken toegezonden Notitie EU-uitbreiding «Helsinki en hoe verder» (kamerstukken II 1999/2000, 21 501–20, nr. 101) is gesteld, is de regering van oordeel dat bij de toetredingsonderhandelingen het JBZ-acquis bijzondere aandacht verdient.

De leden van de fractie van D66 vroegen tegen de achtergrond van het vereiste van dubbele strafbaarheid en de verplichtingen uit het gemeenschappelijk optreden van 21 december 1998 in te gaan op de strafbaarstelling van een criminele organisatie die zich bezig houdt met het witwassen van zwart geld.

Wij begrijpen dat deze leden met witwassen van zwart geld doelen op het witwassen van opbrengsten verkregen door overtredingen van wetgeving op het fiscale terrein. Met betrekking tot witwassen van zwart geld is van belang dat in internationaal verband vrij algemeen wordt aangenomen dat het – in strijd met de belastingwetgeving – niet opgeven van bepaalde inkomsten en de daarop volgende handelingen waarbij de ten onrechte niet afgedragen belastinggelden verborgen worden gehouden voor de fiscus, niet als een vorm van witwassen moeten worden behandeld. Immers, twijfelachtig is of bij het niet afdragen van gelden die op zichzelf rechtmatig zijn verkregen, gesproken kan worden van geld afkomstig uit misdrijf. Voor het behandelen (en eventueel vervolgen) van dit soort feiten als een witwasdelict bestaat bovendien geen noodzaak omdat de betrokken feiten als belastingfraude kunnen worden aangemerkt. Ook voor criminele organisaties die zich bezig houden met belastingfraude geldt dat de verplichting tot strafbaarstelling uit het genoemde gemeenschappelijke optreden voortvloeit, indien nationaal voor belastingfraude een strafmaat van een maximum van tenminste vier jaren geldt.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks, in hoeverre het recht voor een EU-onderdaan om asiel te vragen in een andere EU-lidstaat is gegarandeerd, verwijzen wij naar de aan het EU-uitleveringsverdrag gehechte gemeenschappelijke verklaring inzake het asielrecht, waaruit blijkt dat dit verdrag geen afbreuk doet aan bestaande rechten op het terrein van asiel. Voorzover deze leden in dit verband ook denken aan het Protocol inzake asiel voor onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie, dat bij het Verdrag van Amsterdam is gehecht aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, verwijzen wij naar de visie van de regering op dat Protocol zoals uiteengezet in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam (kamerstukken II 1997/98, 25 922 (R1613), nr. 5, blz. 56).

Deze leden vroegen verder of de definitie van criminele organisatie en het begrip samenspanning niet zo ruim en verschillend te interpreteren is in de verschillende EU-lidstaten, dat hier ook organisaties met politieke doeleinden onder kunnen vallen en op welke wijze een eenduidige interpretatie van de definitie kan worden gewaarborgd.

Het gemeenschappelijk optreden bevat een omschrijving van de gedragingen die strafbaar dienen te worden gesteld, hetgeen de eenheid bevordert. Wat betreft de risico's dat daaronder ook organisaties met politieke doeleinden zouden kunnen vallen, geldt het volgende. Bij een organisatie

als bedoeld in het gemeenschappelijk optreden gaat het – kort gezegd – om een groep van personen die het oogmerk heeft strafbare feiten te plegen. Het motief dat aan dat oogmerk ten grondslag ligt, is niet relevant. Hetzelfde geldt in Nederland ten aanzien van artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht. Voorzover zich de situatie al voor zou doen dat leden van een criminele organisatie claimen, dat aan de door de organisatie gepleegde strafbare feiten politieke doelstellingen ten grondslag liggen, zal toch het strafbare gedrag van doorslaggevende betekenis zijn. Immers noch in Nederland, noch in de overige EU-lidstaten wordt het plegen van strafbare feiten als een acceptabele wijze van politiek bedrijven beschouwd.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vroegen hoe reëel het uitstralingseffect van het opheffen van dubbele strafbaarheid is bij onderhandelingen in andere fora, aangezien Nederland dan toch zelf bij de onderhandelingen betrokken zou zijn.

Met de passage in de memorie van toelichting, waaraan deze leden refereren is getracht aan te geven, dat zolang het beginsel is gehandhaafd, dit ook niet ter discussie komt. Wijkt men er van af dan zal het eerder voorwerp van discussie worden en kan dit leiden tot een situatie waarin als finaal argument tegen verdere afwijking het uitspreken van een gebrek aan vertrouwen in het rechtstelsel van de overige onderhandelingspartners zou moeten worden gehanteerd. Dat is een situatie die beter kan worden vermeden.

Deze leden vroegen ook hoe de passage op blz. 6 van de memorie van toelichting dat de feiten waarom het in het uitleveringsverdrag gaat veelal feiten zijn waar een vrijheidsstraf van vier jaar op staat, dient te worden begrepen nu in artikel 1 van het EU-uitleveringsverdrag een strafmaximum van tenminste 1 jaar respectievelijk 6 maanden voldoende wordt geacht voor uitlevering.

Het gemeenschappelijk optreden inzake de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie verplicht lidstaten ertoe, die gedragingen strafbaar te stellen in de gevallen waarin het oogmerk van de criminele organisatie is, strafbare feiten te plegen die zijn bedreigd met een strafmaximum van tenminste vier jaren. Gaat het om strafbare feiten welke met een lagere straf zijn bedreigd, dan bestaat dus geen verplichting tot strafbaarstelling. Dit heeft voor het uitleveringsverkeer als consequentie dat het bestaan van dubbele strafbaarheid niet verzekerd is voor deelneming aan een criminele organisatie die feiten heeft gepleegd, welke bedreigd zijn met een straf van minder dan vier jaren. Het bepaalde in artikel 1 van het EU-uitleveringsverdrag doet daaraan niets toe of af. Immers, deze bepaling heeft geen betrekking op een verplichting tot strafbaarstelling, maar geeft uitsluitend invulling aan het begrip dubbele strafbaarheid. Overigens is met de door deze leden bedoelde passage in de memorie van toelichting beoogd, aan te geven dat de feiten waarop artikel 3 ziet, feiten zijn waarvoor dubbele strafbaarheid zal bestaan ten gevolge van de implementatie van het genoemde gemeenschappelijke optreden door de lidstaten. Immers, deze feiten zijn zodanig ernstig van aard dat de strafbedreiging in de lidstaten boven de ondergrens van vier jaren ligt.

Uitlevering voor politieke delicten (artikel 5)

De leden van de CDA-fractie vroegen een verduidelijking van de positie van Griekenland ten aanzien van artikel 5 van het EU-uitleveringsverdrag en de eventuele effecten daarvan op het intra-EU-uitleveringsverkeer. Wij stellen voorop dat wij verwachten dat de verklaring van Griekenland in de praktijk geen effect zal hebben op het uitleveringsverkeer van Griekenland met de andere lidstaten. Na langdurige discussie tijdens de onderhande-

lingen is vastgesteld, dat Griekenland, evenals de overige lidstaten, in de context van uitlevering voor politieke delicten behoefte had aan handhaving van de mogelijkheid om uitlevering te weigeren bij vrees voor een discriminatoire vervolging. Zulks is geschied door middel van opneming van het derde lid van artikel 5 van het EU-uitleveringsverdrag. Griekenland achtte zich genoodzaakt deze verklaring af te leggen, teneinde te voorkomen dat desondanks bij lezing van het verdrag (in Griekenland) de indruk zou kunnen ontstaan, dat het onverenigbaar zou zijn met de Griekse grondwet.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks met betrekking tot het buiten toepassing laten van het voorbehoud bij artikel 13 van het Europees terrorisme verdrag merken wij, ter aanvulling van hetgeen reeds in de memorie van toelichting is vermeld, het volgende op. De weigeringsgrond van uitlevering voor politieke delicten stamt uit de negentiende eeuw en is gestoeld op een zeer sterk ontwikkelde souvereiniteitsgedachte. Het aldus gecreëerde verbod op uitlevering voor politieke delicten strekte ertoe, te voorkomen dat staten door middel van uitlevering van politieke tegenstanders van het heersende gezag zich zouden inmengen in de binnenlandse aangelegenheden van andere staten, althans de indruk zouden wekken een positie te kiezen in interne conflicten in andere staten. Daargelaten, dat de onderlinge verhoudingen van de EU-lidstaten van een totaal andere orde zijn dan hiervoor beschreven, maakt de feitelijke politieke situatie in de Europese Unie een dergelijke situatie nauwelijks voorstelbaar. De toetreding van nieuwe lidstaten tot de Unie doet daaraan niet af, aangezien aan een toetreding ook voorwaarden omtrent de kwaliteit van de rechtstaat zijn verbonden. Echter, mocht zich in de praktijk een geval voordoen waarin vrees bestaat voor een strafvervolging wegens de politieke overtuiging van de opgeëiste persoon, hetgeen wij een situatie van een hoog theoretische gehalte achten, dan biedt het bepaalde in het derde lid van artikel 5 van het EU-uitleveringsverdrag voldoende ruimte om een uitlevering te weigeren.

De leden van de fracties van RPF en GPV vroegen hoe tegen de achtergrond van artikel 5 van het EU-uitleveringsverdrag geoordeeld zou worden bij een uitleveringsverzoek terzake van een aanslag vergelijkbaar met die op de «Rainbow Warrior».

Toegespitst op de kwestie of in een dergelijke zaak de uitlevering zou kunnen worden geweigerd uitsluitend op grond van het feit dat de aanslag zou dienen te worden aangemerkt als een politiek delict, luidt ons antwoord daarop ontkennend. Het plegen van een aanslag door middel van explosieven valt rechtstreeks onder artikel 1 van het Europees terrorisme-verdrag, terzake waarvan de uitlevering op basis van dit verdrag niet langer kan worden geweigerd.

Deze leden vroegen voorts hoe in de praktijk wordt omgegaan met verzoeken tot uitlevering in relatie tot een delict, waarbij sprake is van grote verschillen in strafmaat tussen de staten, dan wel in de feitelijke executie van de straf.

In het uitleveringsrecht is de strafbedreiging dan wel de opgelegde straf slechts in zoverre van belang dat deze niet beneden het in het toepasselijke verdrag vastgelegde minimum mag liggen. Verschillen in strafmaat of straffoemeting tussen de aangezochte en verzoekende staat spelen geen rol. De enige uitzondering hierop vormt de doodstraf, maar deze is tussen de lidstaten van de EU niet aan de orde. De feitelijke executie van de straf kan relevant zijn, indien bijvoorbeeld de opgeëiste persoon wegens zijn gezondheidstoestand bijzondere medische zorg behoeft. Alsdan wordt vooraf verzekerd dat hem deze na zijn uitlevering ook ter beschikking staat.

De vraag van deze leden of er aanleiding is te veronderstellen dat tussen de lidstaten van de Europese Unie de weigeringsgrond «vrees voor een discriminatoire vervolging» daadwerkelijk zal worden gebruikt wordt door ons, mede op basis van de bestaande ervaringen met het Europees uitleveringsverdrag, ontkennend beantwoord.

Uitlevering van eigen onderdanen (artikel 7)

De leden van de fracties van PvdA en CDA stelden een aantal vragen met betrekking tot de bij artikel 7 af te leggen verklaring, meer in het bijzonder betreffende de categorie van personen die met Nederlandse onderdanen gelijk worden gesteld.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, is de bij artikel 7 van het EU-uitleveringsverdrag af te leggen verklaring identiek aan het voorbehoud dat door Nederland bij artikel 6 van het Europees uitleveringsverdrag heeft gemaakt. De geschiedenis van dat voorbehoud is als volgt. De uitlevering van Nederlanders was ten tijde van de aanvaarding van het Europees uitleveringsverdrag uitgesloten door het toen in de Grondwet vastgelegde verbod. Het feit dat het voorbehoud meer dan alleen Nederlanders betrof, is bij de goedkeuring van het Europees uitleveringsverdrag uitdrukkelijk aan de orde geweest. Kort samengevat luidde de motivering toen dat statenlozen en vreemdelingen die in de Nederlandse samenleving zijn geworteld, mits zij terzake van de feiten waarvoor de uitlevering wordt gevraagd in Nederland kunnen worden vervolgd, anders dienden te worden behandeld dan andere vreemdelingen (kamerstukken II 1964/65, 8054, nr. 7). Ten aanzien van vreemdelingen golden voor de toepassing van het voorbehoud dus twee eisen. De geworteldheid in de Nederlandse samenleving werd feitelijk beoordeeld aan de hand van de lengte van de legale verblijfsduur en de mate van integratie in de Nederlandse samenleving. De vervolgbaarheid werd beoordeeld aan de hand van de wettelijke criteria voor rechtsmachtuitoefening door de Nederlandse justitie. Achterliggende gedachte was dat de in het buitenland gepleegde feiten geen aanleiding behoeften te vormen voor een beëindiging van hun verblijf in Nederland.

In 1983 verviel het grondwettelijk verbod op uitlevering van Nederlanders. Nadat de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis tot stand was gekomen en artikel 4 van de Uitleveringswet was gewijzigd werd het voorbehoud bij artikel 6 van het Europees uitleveringsverdrag in die zin aangepast dat uitlevering van Nederlanders en daarmee gelijkgestelde vreemdelingen kan worden toegestaan ten behoeve van strafvervolging, mits de garantie wordt gegeven dat de na uitlevering opgelegde vrijheidsstraf in Nederland kan worden ondergaan. Voorwaarde voor de gelijkstelling van Nederlanders en vreemdelingen bleef, dat de vreemdeling in de Nederlandse samenleving is geïntegreerd én in Nederland voor de feiten die aan het uitleveringsverzoek ten grondslag liggen in Nederland kan worden vervolgd. In 1987 is er geen aanleiding gezien om het voorbehoud te beperken tot Nederlandse onderdanen.

Bij de toepassing van het in 1987 gewijzigde voorbehoud bleek echter dat dit kon leiden tot een situatie waarbij een vreemdeling die met toepassing van het voorbehoud was uitgeleverd en vervolgens was terug overgebracht voor de tenuitvoerlegging van de hem in het buitenland opgelegde straf, na ommekomst van die straf Nederland moest verlaten omdat de buitenlandse veroordeling leidde tot beëindiging van zijn verblijfsrecht. Aangezien de toepassing van het voorbehoud onder dergelijke omstandigheden weinig zinvol is, werd het voorbehoud bij artikel 6 van het Europees uitleveringsverdrag in 1994 verder aangepast. Aan het voorbehoud werd de zinsnede toegevoegd, welke in het Nederlands luidt: «en voorzover ten aanzien van deze buitenlanders de verwachting is gerechtvaardigd dat zij niet hun recht van verblijf in Nederland verliezen ten gevolge van een hun na uitlevering opgelegde straf of maatregel».

Sedertdien wordt het voorbehoud ten aanzien van de met Nederlanders gelijkgestelde personen als volgt gehanteerd: Wordt de uitlevering van een vreemdeling gevraagd voor een strafvervolging dan wordt eerst nagegaan of hij in Nederland kan worden vervolgd voor de feiten die aan het uitleveringsverzoek ten grondslag liggen. Veelal blijkt dat reeds aan deze voorwaarde niet wordt voldaan. Kan betrokkene wel in Nederland worden vervolgd, dan wordt vervolgens nagegaan of hij in Nederland verblijfsgerechtigd is. Indien daarvan sprake is wordt aan de verzoekende staat de in het voorbehoud bedoelde garantie gevraagd en wordt betrokkene uitgeleverd onder de voorwaarde van terugoverbrenging ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de opgelegde vrijheidsstraf. Aan de verzoekende staat wordt echter meteen kenbaar gemaakt, dat indien de onherroepelijke veroordeling in de verzoekende staat aanleiding geeft het verblijfsrecht van de uitgeleverde persoon in Nederland te beëindigen, door Nederland geen naleving van de voorwaarde tot terugoverbrenging zal worden verlangd. In dat verband wordt tevens aan de verzoekende staat verzocht om verstrekking van een afschrift van het tegen de opgeëiste persoon gewezen vonnis, zodra dit onherroepelijk is geworden. Voor de goede orde merken wij nog op dat bij de beoordeling van de gevolgen die het buitenlandse vonnis dient te hebben voor het verblijfsrecht van betrokkene, dezelfde criteria worden gehanteerd als bij een veroordeling in Nederland. Hiertoe wordt een vaste geleideschaal gehanteerd. Uiteraard geldt hierbij dat naarmate de banden van de vreemdeling met Nederland sterker zijn, de inbreuk op de openbare orde ernstiger dient te zijn om te kunnen leiden tot beëindiging van het verblijfsrecht.

De leden van de VVD-fractie vroegen welke voorwaarden worden gesteld aan een garantie tot terugoverbrenging van een Nederlander die is uitgeleverd voor een strafvervolging, wie beoordeelt of aan die voorwaarden wordt voldaan en welke gevolgen aan het niet naleven van een garantie worden verbonden.

De garantie moet worden afgegeven door een daartoe bevoegde autoriteit van de verzoekende staat. Dit betreft meestal de buitenlandse minister van justitie. In de garantie moet de toezegging staan dat de opgeëiste persoon na zijn onherroepelijke veroordeling in de verzoekende staat naar Nederland zal worden overgebracht om hier zijn straf te ondergaan en dat de buitenlandse straf door de Nederlandse rechter kan worden omgezet in een Nederlandse straf conform de procedure van artikel 11 van het Verdrag inzake de overbrenging van geïnteresseerde personen. De Minister van Justitie beoordeelt of de gevraagde garantie voldoet aan de gestelde eisen. In de praktijk wordt de garantie altijd nagekomen. Wel kan het gebeuren dat tussen het moment van uitlevering en de overbrenging naar Nederland van de eerder uitgeleverde persoon meer tijd verloopt dan verwacht was. In een dergelijk geval wordt de betreffende staat daar zonedig op aangesproken, schriftelijk of in bilateraal overleg.

De vraag van de leden van de CDA-fractie om een nadere toelichting op de Nederlandse uitleg van het begrip onderdaan en welke belangen met het bredere begrip worden gediend is betrokken bij soortgelijke vragen van de fractie van de PvdA.

De vraag van deze leden of in Europees verband wordt overwogen om met derde landen verdragen over uitlevering via de verkorte procedure te sluiten, wordt ontkennend beantwoord. De bevoegdheid tot het sluiten van verdragen op het terrein van uitlevering, zo antwoorden wij deze leden verder, blijft naar ons oordeel terecht een zaak van de lidstaten.

De vraag van de leden van de fracties van RPF en GPV of het Nederlandse beleid inzake uitlevering van eigen onderdanen een belemmering van de uitleveringspraktijk kan betekenen, beantwoorden wij ontkennend. Uitle-

vering voor strafvervolgning wordt mogelijk. Voor uitlevering ten behoeve van de strafexecutie is gelet op het bestaan van de diverse verdragen op het terrein van de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen geen noodzaak aanwezig. Immers, door overdracht van de tenuitvoerlegging van een buitenlands vonnis aan Nederland wordt voorkomen dat de betrokken onderdaan zijn straf zou ontlopen. Voorts is al in de memorie van toelichting vermeld, dat de lidstaten die over kunnen gaan tot uitlevering van eigen onderdanen dezelfde modaliteit zullen kiezen. Dat het Verenigd Koninkrijk en Nederland daarop een uitzondering vormen, houdt verband met het feit dat deze landen al van oudsher eigen onderdanen uitleveren om de eenvoudige redenen dat er naar het Angelsaksisch recht, in tegenstelling tot het recht van de overige EU-lidstaten, geen of slechts zeer beperkte rechtsmacht bestaat voor de berechting van eigen onderdanen terzake van strafbare feiten die door hen in het buitenland zijn begaan. Zouden landen met een dergelijk rechtssysteem uitlevering van eigen onderdanen uitsluiten, dan zou zulks betekenen dat die onderdanen, zolang zij in hun eigen land blijven, niet strafrechtelijk ter verantwoording kunnen worden geroepen voor in het buitenland gepleegde strafbare feiten.

7. Koninkrijkspositie

De leden van de PvdA-fractie vroegen of medegelding van de onderhavige verdragen voor de Nederlandse Antillen en Aruba, meer in het bijzonder de kwestie van uitlevering van eigen onderdanen, niet zonder wijziging van de beide staatsregelingen tot stand zal kunnen komen. Vooropgesteld zij dat het Uitleveringsbesluit van 1925 reeds in de mogelijkheid voorziet om eigen onderdanen uit te leveren. Wat betreft de positie van onderdanen in het uitleveringsverkeer tussen de Koninkrijksdelen en de EU-lidstaten waar deze leden ook op wezen, merken wij het volgende op. Zoals bekend is de werking van het Europees uitleveringsverdrag systematisch uitgebreid tot de Nederlandse Antillen en Aruba. Dat verdrag beheerst derhalve de uitleveringsrelatie tussen deze Koninkrijksdelen en de EU-lidstaten, met uitzondering van België en Luxemburg. Het voorbehoud bij artikel 6 van het Europees uitleveringsverdrag op basis waarvan uitlevering van eigen onderdanen kan worden toegestaan geldt, evenals de andere verklaringen en voorbehouden, ook voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Met andere woorden, de Nederlandse Antillen en Aruba kunnen op dezelfde voet als Nederland uitlevering van eigen onderdanen toestaan. Er heeft zich tot nu toe nog geen casus voorgedaan. De medegelding van het EU-uitleveringsverdrag zou op dit onderdeel dus ook voor de Nederlandse Antillen en Aruba de bestaande situatie niet ingrijpend wijzigen.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de fracties van PvdA, CDA en D66 over de herziening van het uitleveringsrecht van de Nederlandse Antillen en Aruba in relatie tot de medegelding van de onderhavige verdragen voor beide Koninkrijksdelen merken wij het volgende op. Wij zijn er voorstander van dat de werking van beide verdragen zal worden uitgebreid tot de Nederlandse Antillen en Aruba, maar hebben er tegelijkertijd begrip voor dat daar waar het uitleveringsrecht van de Nederlandse Antillen en Aruba zal worden gewijzigd, de beslissing daarover is aangehouden. Wat betreft de wijziging van dat uitleveringsrecht merken wij op dat dit in de eerste plaats een voorstel van Rijkswet tot regeling van de uniforme cassatie in Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse uitleveringszaken betreft, welk wetsvoorstel binnenkort zal worden ingediend. Voortgezet overleg is nog gaande over verdergaande wijzigingen van het uitleveringsrecht. Wij kunnen nog niet aangeven wanneer dit overleg afgerond zal zijn.

8. Overige artikelsgewijze opmerkingen

Artikel I

Specialiteitsbeginsel (artikel 9)

De leden van fractie van GroenLinks stelden een aantal vragen over het specialiteitsbeginsel.

Zoals uit de memorie van toelichting zal zijn gebleken, is in het Nederlandse recht al sedert jaren vastgelegd dat het specialiteitsbeginsel niet geldt bij een uitlevering via de verkorte procedure. De opgeëiste persoon wordt voorgelicht over het bestaan van de verkorte procedure én over de gevolgen die daaraan zijn verbonden. Hij kan met zijn raadsman daarover overleggen vóórdat hij instemt. De ruime ervaring die ermee is opgedaan geeft geen enkele aanleiding te veronderstellen dat dit onvoldoende zou zijn. Door het ontbreken van het specialiteitsbeginsel is er inderdaad geen belemmering de persoon na uitlevering voor enig strafbaar feit te vervolgen. Wat betreft het risico dat de opgeëiste persoon wordt vervolgd voor feiten waarvoor Nederland de uitlevering niet zou hebben toegestaan, merken wij het volgende op. Uiteraard wordt aan de hand van het verzoek tot voorlopige aanhouding nagegaan of de feiten waarop dat verzoek is gebaseerd aanleiding kunnen geven tot uitlevering. Alleen als dat het geval is, komt uitlevering aan de orde en dus ook de kwestie van de verkorte procedure. Dat biedt reeds garanties. Het kan echter voorkomen dat pas na uitlevering blijkt dat in de verzoekende staat nog een onderzoek tegen betrokkene loopt terzake van feiten die niet in het verzoek tot voorlopige aanhouding waren opgenomen. Alsdan vindt ten aanzien van die feiten geen toetsing op uitleverbaarheid meer plaats en zou zich dus de situatie kunnen voordoen dat een vervolging plaatsvindt die voor feiten waarvoor de uitlevering, indien deze was gevraagd, niet zou zijn toegestaan. Wij achten deze kans echter zeer klein. Redenen daarvoor zijn dat uitlevering, zeker aan EU-lidstaten, zelden wordt geweigerd omdat de feiten daartoe aanleiding geven. Voorts is ons nimmer, via klachten of anderszins, gebleken van dergelijke situaties.

Artikel II

Uitlevering voor fiscale delicten (artikel 6)

De leden van de fractie van D66 stelden een aantal vragen over de positie die Luxemburg inneemt met betrekking tot uitlevering voor fiscale delicten. Vooropgesteld zij, dat het voorbehoud dat Luxemburg bij het EU-uitleveringsverdrag (zal) maken, ertoe strekt hetzelfde regime voor uitlevering voor fiscale delicten te doen gelden als op basis van Schengen is gecreëerd.

De artikelen 63 *juncto* 50 van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen strekken ertoe de bevoegdheid om uitlevering te weigeren wegens fiscale delicten gedeeltelijk opzij te zetten. In genoemde bepalingen is uiteengezet voor welke fiscale delicten uitlevering niet mag worden geweigerd. Voor alle overige fiscale delicten blijft, voor Luxemburg, de mogelijkheid om uitlevering te weigeren gehandhaafd. Meer concreet betekent dit, dat uitlevering vanuit Luxemburg niet mogelijk is voor bij voorbeeld fraude ten aanzien van inkomstenbelasting of loonbelasting.

Verjaring (artikel 8)

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de bepaling inzake de verjaring zich verhoudt tot de dubbele strafbaarheid.

De dubbele strafbaarheid zoals deze in het uitleveringsrecht wordt gehanteerd, betekent dat vereist is dat de gedragingen die aan de opgeëiste

persoon worden toegeschreven zowel naar het recht van de verzoekende staat als naar het recht van de aangezochte staat onder de werking van de strafwet zijn gebracht en met een vrijheidsstraf van tenminste een bepaalde hoogte zijn bedreigd. De tot nu toe geldende toets met betrekking tot de verjaring kan pas aan de orde komen nadat is vastgesteld dat er sprake is van dubbele strafbaarheid. Daarbij wordt immers nagegaan of het recht tot strafvervolgning of tot strafexecutie naar het recht van beide staten niet door tijdsverloop verloren is gegaan. Uit het voorgaande moge blijken dat artikel 8, eerste lid, van het EU-uitleveringsverdrag het vereiste van dubbele strafbaarheid geheel onverlet laat.

Deze leden vroegen voorts hoe de uitzondering van het tweede lid van artikel 8 van het EU-uitleveringsverdrag in Nederland zal worden gehanteerd.

De vraag of er sprake is van een strafbaar feit ten aanzien waarvan Nederland rechtsmacht had kunnen uitoefenen, komt pas aan de orde nadat vastgesteld is dat het recht tot strafvervolgning dan wel tot strafexecutie naar Nederlands recht is verjaard. Zowel de kwestie van de verjaring zelf als de beoordeling of de situatie als bedoeld in het tweede lid van artikel 8 aan de orde is, zou reeds bij de eerste beoordeling van het uitleveringsverzoek door de Minister van Justitie kunnen blijken en alsdan aanleiding kunnen geven tot een rauwelijkse afwijzing van het uitleveringsverzoek als bedoeld in het eerste lid van artikel 20 van de Uitleveringswet. Echter, gelet op het feit dat bij de berekening van de verjaring ook gelet moet worden op handelingen tot stuiting van de verjaring, zal de Minister niet snel tot dit oordeel komen. Hij zal derhalve het uitleveringsverzoek doorzenden naar de officier van justitie, zonodig onder vermelding dat de kwestie van de verjaring bijzondere aandacht behoeft. Daarnaast kan de verzoekende staat zo nodig om aanvullende inlichtingen inzake de verjaring worden gevraagd. Vervolgens zal het aspect van de verjaring worden betrokken bij de behandeling van het uitleveringsverzoek door de rechtbank. Aangezien het tweede lid van artikel 8 een mogelijkheid tot weigering inhoudt, zal de uitleveringsrechter ook indien de toepassing van die verdragsbepaling aan de orde is, de uitlevering niet op die grond ontoelaatbaar kunnen verklaren. Ik ga er echter vanuit dat hij, in voorkomend geval, de kwestie zal betrekken in zijn advies als bedoeld in artikel 30, tweede lid, van de Uitleveringswet. Het is dan vervolgens aan de Minister om mede aan de hand van dat advies de beslissing te nemen of de uitlevering al dan niet zal worden geweigerd op grond van het tweede lid van artikel 8 van het EU-uitleveringsverdrag.

Verderlevering (artikel 12)

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of voor verderlevering tevens de beperkingen gelden voor de inbreuk op het specialiteitsbeginsel.

Onder het huidige recht wordt een opgeëiste persoon, die niet heeft gekozen voor de verkorte procedure, door Nederland uitgeleverd op basis van een beschikking van de Minister van Justitie waarin wordt vermeld voor welke feiten hij wordt uitgeleverd. Hij mag na zijn uitlevering in de verzoekende staat niet voor andere feiten worden vervolgd. Ook kan hij door de verzoekende staat niet aan een andere staat worden uitgeleverd, dus worden verdergeleverd, dan na toestemming van Nederland. Dit betekent in de praktijk dat twee staten het uitleveringsverzoek van een derde staat beoordelen.

Het vereiste van die voorgaande toestemming van Nederland komt door het bepaalde in het eerste lid van artikel 12 van het EU-uitleveringsverdrag te vervallen. Dit betekent overigens niet dat de opgeëiste persoon geen bescherming van het specialiteitsbeginsel krijgt. Immers, de EU-lidstaat aan wie Nederland de opgeëiste persoon heeft

uitgeleverd en die een uitleveringsverzoek van een andere EU-lidstaat heeft ontvangen, zal dat uitleveringsverzoek beoordelen en op zijn beurt aangeven voor welke feiten betrokkene wordt uitgeleverd. Dat betekent dat de opgeëiste persoon in die derde EU-lidstaat alleen kan worden vervolgd voor de feiten waarvoor hij is uitgeleverd door de aangezochte lidstaat.

Voorts vroegen deze leden waarom het voorbehoud dat bij artikel 12 wordt gemaakt alleen betrekking heeft op Nederlandse onderdanen en daarmee gelijkgestelde personen.

De ratio voor het voorbehoud bij artikel 12 van het EU-uitleveringsverdrag is in de memorie van toelichting uitvoerig uiteen gezet. Ter aanvulling merken wij nog op dat ten aanzien van andere dan Nederlanders en daarmee gelijkgestelde personen niet de beperking geldt dat uitlevering uitsluitend kan worden toegestaan voor een strafvervolgning én onder de voorwaarde dat een na uitlevering opgelegde vrijheidsstraf in Nederland moet kunnen worden ondergaan.

Doortocht (artikel 16)

De leden van de fracties van RPF en GPV vroegen naar de zin van de regeling inzake doortocht, aangezien deze volgens deze leden toch gemakkelijk kunnen worden omzeild door de doortocht over een vierde staat te laten plaatsvinden.

Wij stellen voorop dat een bepaling over doortocht behoort tot de standaardbepalingen van elk multilateraal uitleveringsverdrag. Het doel ervan is de feitelijke overbrenging van de opgeëiste persoon van de aangezochte naar de verzoekende staat praktisch uitvoerbaar te maken. De onderhavige bepaling vereenvoudigt de regeling van de doortocht aanzienlijk.

De gedachte dat de bepaling gemakkelijk kan worden omzeild door de doortocht via een vierde staat te laten plaatsvinden kunnen wij niet geheel volgen. Immers, ook van die vierde staat zal toestemming voor een doortocht moeten worden verkregen en als dat een niet-EU-lidstaat is, dan gelden daarvoor zwaardere eisen dan tussen de EU-lidstaten onderling.

Wij zijn van oordeel dat hiermee alle gestelde vragen zijn beantwoord.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

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