

Vergaderjaar 2004–2005

30 102 (R 1787)

Goedkeuring en uitvoering van het op 15 mei 2003 te Straatsburg tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme (Trb. 2003, 133)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 15 december 2004 en het nader rapport d.d. 22 april 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 november 2004, no. 04.004322, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet tot goedkeuring en uitvoering van het Protocol tot wijziging van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme (Trb.2003, 133), met memorie van toelichting.

Het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme (Trb.1977, 63) strekt tot het uitsluiten van de mogelijkheid tot weigering van uitlevering met een beroep op het politieke karakter van het feit waarvoor uitlevering wordt gevraagd. Het Protocol behelst in het bijzonder een uitbreiding van het aantal feiten terzake waarvan uitlevering niet kan worden geweigerd.²

De Raad van State van het Koninkrijk onderschrijft de strekking van het voorstel van rijkswet, maar maakt daarbij de volgende kanttekeningen met betrekking tot het voorbehoud om uitlevering te weigeren en met betrekking tot de koninkrijkspositie.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 15 november 2004 machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 december 2004, nr. W03.04.0544/I/K, bied ik u hierbij aan.

1. Voorbehoud

Bij de ratificatie van het Verdrag in 1985 heeft de regering zich het recht voorbehouden om uitlevering te weigeren voor strafbare feiten die worden beschouwd als politiek delict. Voorgesteld wordt het voorbehoud te handhaven, omdat – kort gezegd – toetreding tot het Verdrag mogelijk wordt voor staten die geen lid zijn van of waarnemer bij de Raad van Europa.³ De Raad betwijfelt of het wenselijk is het voorbehoud te handhaven. In de eerste plaats merkt de Raad op dat het Protocol mede strekt tot het beperken van de mogelijkheid tot het maken van voorbehouden bij het Verdrag. Volgens artikel 12 van het Protocol mogen alleen verdragspartijen voor wie op het moment van inwerkingtreden van het Protocol een voorbehoud geldt, opnieuw een voorbehoud maken. Ook is een voorbehoud nog slechts tijdelijk geldig, met de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Memorie van toelichting, paragraaf 1, tweede alinea.

³ Memorie van toelichting, toelichting op artikel 2 Rijkswet, tweede alinea.

mogelijkheid van verlenging. Op de tweede plaats betekent elk voorbehoud dat er wederkerigheid ontstaat zodat een door Nederland verzochte uitlevering van een verdachte van terrorisme op deze grond kan worden geweigerd. Ten slotte bevat artikel 4 van het Protocol een uitbreiding van de waarborgen van mensenrechtelijke aard. Zo mag volgens artikel 4, tweede lid, van het Protocol, niets in het Verdrag zo worden uitgelegd dat het de aangezochte staat verplicht tot uitlevering, indien de betrokkene het risico loopt aan foltering te worden blootgesteld. Artikel 4, derde lid, van het Protocol bevat een soortgelijke garantie met betrekking tot het risico van oplegging en tenuitvoerlegging van de doodstraf en levenslange gevangenisstraf zonder mogelijkheid van gratie. Deze waarborgen houden volgens de memorie van toelichting verband met de openstelling van het Verdrag voor staten die geen lid zijn van of waarnemer bij de Raad van Europa en die niet zijn gebonden aan de bepalingen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.¹ Mede in het licht van artikel 4 van het Protocol adviseert de Raad in de memorie van toelichting nader te motiveren waarom het voorbehoud nog altijd wenselijk is.

1. Op zichzelf is juist, dat de waarborgen uit artikel 4, tweede en derde lid, van het protocol, verband houden met de openstelling van het Verdrag voor staten die geen lid zijn van de Raad van Europa en niet gebonden aan de bepalingen van het EVRM. Deze aanvullende waarborgen, die door de regering als van groot belang worden beschouwd, nemen evenwel niet de behoefte weg aan het maken van een voorbehoud bij de beoogde depolitiserings. De reden voor het handhaven van het voorbehoud is op zich dezelfde als bij het oorspronkelijke verdrag: voorkomen dat Nederlandse autoriteiten zich hoeven in te laten met gebeurtenissen die zich tijdens bijzondere interne omstandigheden van politieke aard binnen een andere staat hebben voorgedaan. Daar komt nu nog bij, dat de groep van staten die bij het gewijzigde Verdrag partij kunnen worden aanzienlijk wordt uitgebreid ten opzichte van het oorspronkelijke Verdrag in 1977. Omdat niet voorspelbaar is welke derde staten in de toekomst wellicht zullen toetreden, kan al evenmin worden voorzien welke bijzondere interne omstandigheden zich daar nog zouden kunnen voordoen. Door nu het voorbehoud te handhaven kan worden verzekerd dat in zeer uitzonderlijke gevallen, waarin de rechter in onafhankelijkheid meent dat de gevraagde uitlevering een politiek delict betreft, toch de gevraagde uitlevering kan worden geweigerd. Van een verplichting tot weigeren zal uiteraard geen sprake zijn.

De toelichting is in bovenstaande zin aangevuld.

2. Koninkrijkspositie

Volgens de memorie van toelichting heeft de regering van Aruba gemeld medegelding van het Protocol wenselijk te achten en beraadt de regering van de Nederlandse Antillen zich over medegelding.²

De Raad merkt op dat medegelding uitvoeringswetgeving zal vergen. De Raad adviseert in de memorie van toelichting in te gaan op de perspectieven voor tijdige totstandkoming daarvan.

2. De paragraaf betreffende de Koninkrijkspositie is geactualiseerd. Het geven van een tijdpad waarop de uitvoeringswetgeving gereed zal zijn, zoals de Raad aanbeveelt, is echter niet mogelijk daar het tot stand brengen van wetgeving van teveel verschillende factoren afhankelijk is.

¹ Memorie van toelichting, toelichting op artikel 4 van het Protocol.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge u, mede namens mijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van rijkswet en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden, en tevens over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner