

No. W02.24.00231/II/K

's-Gravenhage, 7 november 2024

Bij Kabinetsmissive van 27 augustus 2024, no.2024001917, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van Rijkswet houdende goedkeuring van het op 18 december 2023 te Rabat tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko inzake uitlevering (Trb. 2024,1), met memorie van toelichting.

Het voorstel van Rijkswet strekt tot goedkeuring van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko inzake uitlevering (hierna: het verdrag). Dit verdrag regelt de uitleveringsprocedure tussen deze staten en maakt het mogelijk om personen uit te leveren voor strafvervolging of de tenuitvoerlegging van een onherroepelijke vrijheidsstraf of -maatregel in de verzoekende staat. Deze verplichting geldt voor alle strafbare feiten die in beide verdragsstaten worden bedreigd met een vrijheidsbenemende straf of maatregel van ten minste één jaar. Met het verdrag wordt volgens de toelichting beoogd de strafrechtelijke samenwerking met Marokko te intensiveren en zo de aanpak van ondermijnende criminaliteit te bevorderen.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk maakt twee opmerkingen over het verdrag. Allereerst maakt zij een opmerking over de verhouding van de facultatieve weigeringsgronden tot de uitleg van het beginsel van *ne bis in idem* in de Uitleveringswet en het Wetboek van Strafrecht. In het verdrag wordt geregeld dat uitlevering kan worden geweigerd wanneer de opgeëiste persoon in een derde staat onherroepelijk is veroordeeld, buiten vervolging is gesteld of is vrijgesproken van het strafbare feit waarvoor om uitlevering wordt verzocht. Weigering van de uitlevering is in deze situaties op grond van het verdrag niet verplicht. Dit strookt niet volledig met hetgeen daarover is opgenomen in de Uitleveringswet en de uitwerking van het beginsel van *ne bis in idem* in het Wetboek van Strafrecht. De Afdeling adviseert daarom te verduidelijken hoe wordt voorkomen dat in strijd wordt gehandeld met het beginsel van *ne bis in idem* en de uitleg die daaraan wordt gegeven op grond van bovengenoemde nationale wetgeving.

De Afdeling maakt daarnaast een opmerking over de een ieder verbindende bepalingen in het verdrag. De Afdeling adviseert om in de toelichting nader te specificeren welke onderdelen van artikel 9 naar het oordeel van de regering een ieder verbindend zijn en toe te lichten of dit ook geldt voor artikel 3, lid 1, van het verdrag.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting bij de Rijkswet strekkende tot goedkeuring van het verdrag.

AAN DE KONING

1. Achtergrond en inhoud van het verdrag

De totstandkoming van het voorliggende verdrag maakt deel uit van het Actieplan Nederland-Marokko, dat gericht is op het verbeteren van de onderlinge betrekkingen tussen de twee verdragsstaten.¹ Tussen het Koninkrijk en Marokko bestaat reeds een uitleveringsrelatie op grond van een aantal multilaterale verdragen.² Volgens de toelichting bieden deze verdragen echter onvoldoende mogelijkheid om ondermijnende criminaliteit effectief aan te pakken, omdat het toepassingsbereik van deze verdragen is beperkt tot specifieke vormen van criminaliteit.³ Het voorliggende verdrag past bovendien binnen de gewenste intensivering van de strafrechtelijke samenwerking tussen het Koninkrijk en Marokko.⁴ Het sluiten van een bilateraal uitleveringsverdrag kan daartoe een bijdrage leveren, zo is verwoord in het Actieplan Nederland-Marokko.⁵

Tegen deze achtergrond verplicht het voorliggende verdrag het Koninkrijk en Marokko tot de uitlevering van personen voor strafvervolgning of de tenuitvoerlegging van een onherroepelijke vrijheidsstraf of -maatregel in de verzoekende staat.⁶ Deze verplichting geldt ten aanzien van strafbare feiten die in beide verdragsstaten worden bedreigd met vrijheidsbeneming van ten minste één jaar.⁷ Te denken valt aan moord, doodslag en andere geweldsdelicten, maar ook aan financieel-economische delicten.

Als zodanig wordt uitlevering voor meer delicten mogelijk dan nu het geval is op basis van de bestaande multilaterale verdragen. De verplichting tot uitlevering op grond van het voorliggende verdrag is evenwel niet absoluut. Het verdrag voorziet in een aantal verplichte en facultatieve weigeringsgronden, op grond waarvan uitlevering moet of kan worden geweigerd.⁸

2. Ne bis in idem

Artikel 3 van het verdrag bevat verplichte en facultatieve weigeringsgronden voor een verzoek tot uitlevering. Uitlevering moet verplicht worden geweigerd wanneer de opgeëiste persoon in de aangezochte verdragsstaat onherroepelijk is veroordeeld, buiten vervolging is gesteld, of is vrijgesproken voor de strafbare feiten waarvoor om uitlevering wordt gezocht.⁹ Wanneer sprake is van een veroordeling, buitenvervolginstelling of vrijspraak door een rechter in een derde staat, dan is de

¹ Kamerstukken 2022/23, 36200-V, nr. 64, bijlage.

² Het betreft onder meer het op 15 november 2000 te New York tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende misdaad (Trb. 2001, 68); het op 30 maart 1961 te New York tot stand gekomen Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen (Trb. 1962, 30; Trb. 1988, 66) en het op 23 november 2001 te Boedapest tot stand gekomen Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken (Trb. 2002, 18). Zie de opsomming in de Memorie van toelichting, paragraaf 1.2 (Bestaande strafrechtelijke samenwerking met staten buiten Europa).

³ Memorie van toelichting, paragraaf 1.3 (Ondermijnende criminaliteit).

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 1.4 (Intensivering van de strafrechtelijke samenwerking met Marokko).

⁵ Kamerstukken 2022/23, 36200-V, nr. 64, bijlage.

⁶ Artikel 1 van het verdrag.

⁷ Artikel 2 van het verdrag.

⁸ Artikel 3 van het verdrag.

⁹ Artikel 3, eerste lid, onder e, van het verdrag.

weigering facultatief.¹⁰ Of de weigering van uitlevering bij een verzoek aan het Koninkrijk verplicht of facultatief is, hangt er op grond van het verdrag dan ook van af of de uitspraak is gedaan door een rechter binnen het Koninkrijk of in een derde staat.¹¹

Feitelijke uitlevering vindt plaats krachtens verdrag.¹² Het is daarom van belang dat de gronden voor uitlevering en de weigering daarvan in het verdrag voldoende bepaald zijn. Ook is het van belang dat de uitleg daarvan overeenstemt met de bepalingen in de Uitleveringswet.¹³ De Uitleveringswet is immers een instructiewet en bevat de voorwaarden voor het aangaan van verdragen over uitlevering met andere staten.¹⁴

Artikel 9 van de Uitleveringswet bevat een aantal verplichte weigeringsgronden.¹⁵ Hieruit volgt dat iemand niet mag worden uitgeleverd als sprake is van een onherroepelijke rechterlijke uitspraak, strekkende tot een vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolging of eerdere veroordeling voor hetzelfde strafbare feit als waarvoor de uitlevering wordt verzocht (*ne bis in idem*). Voor uitspraken strekkende tot vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolging is niet relevant of die uitspraak is gedaan door een rechter binnen het Koninkrijk of door een rechter uit een derde staat.

Dat onderscheid bestaat wel ten aanzien van een veroordeling. Wanneer iemand door een rechter uit een derde staat is veroordeeld, moet het verzoek om uitlevering volgens de Uitleveringswet alleen verplicht worden geweigerd als de opgelegde straf of maatregel volledig is ondergaan, niet voor onmiddellijke tenuitvoerlegging vatbaar is of een schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel betreft.¹⁶ Wanneer iemand door een rechter binnen het Koninkrijk is veroordeeld, moet het verzoek om uitlevering in beginsel altijd worden geweigerd.¹⁷ Dit komt overeen met de uitleg die wordt gegeven aan het beginsel van *ne bis in idem* in het Wetboek van Strafrecht¹⁸ en komt ook tot uitdrukking in het Europees Uitleveringsverdrag.¹⁹

¹⁰ Artikel 3, tweede lid, onder c, van het verdrag heeft betrekking op een uitspraak van een rechter uit 'een derde staat', dat wil zeggen niet zijnde Nederland of Marokko.

¹¹ Volgens de toelichting reflecteert dit onderscheid het verschil dat de wetgever in artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht heeft aangebracht. Memorie van toelichting, paragraaf 2 (Artikelsgewijze toelichting), artikel 3.

¹² Artikel 2 van de Uitleveringswet.

¹³ Zie in dat verband artikel 3 van de Uitleveringswet; Kamerstukken II 1964/65, 8054, nr. 3.

¹⁴ Voor de Caribische landen geldt het Uitleveringsbesluit van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Dat is een zelfstandige maatregel van rijksbestuur onder het Statuut.

¹⁵ Artikel 9 van het Europees Verdrag betreffende uitlevering (Trb. 1965, 9).

¹⁶ Artikel 9, eerste lid, onder c en d, sub 1, 2 en 3 van de Uitleveringswet.

¹⁷ Artikel 9, eerste lid, onder d, sub 4, van de Uitleveringswet. V.H. Glerum, De weigeringsgronden bij uitlevering en overlevering: een vergelijking en kritische evaluatie in het licht van het beginsel van wederzijdse erkenning, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2013, p. 480-481.

¹⁸ Zoals neergelegd in artikel 68 Wetboek van Strafrecht.

¹⁹ Weliswaar gaat het in artikel 9, tweede lid, van het Europees Uitleveringsverdrag alleen om veroordelingen uitgesproken door rechters in een derde staat die partij is bij het verdrag, maar Nederland heeft hierbij een voorbehoud gemaakt waardoor materiële gewijsden uit derde staten allen onder het bereik van deze regeling vallen. Zie ook de wetsgeschiedenis en toelichting daarop in V.H. Glerum, De weigeringsgronden bij uitlevering en overlevering: een vergelijking en kritische evaluatie in het licht van het beginsel van wederzijdse erkenning, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2013, p. 487 onder verwijzing naar Trb. 1969, 62, p. 13.

Het voorgaande komt evenwel niet tot uitdrukking in het Uitleveringsverdrag met Marokko. Door in de tekst van het verdrag alle uitspraken van rechters uit een derde staat onder de facultatieve weigeringsgrond te brengen, wordt daarmee ook beleidsvrijheid toegekend in gevallen waarin op grond van het beginsel van *ne bis in idem* uitlevering verplicht geweigerd dient te worden. Een onherroepelijk geworden uitspraak strekkende tot vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolgning of een veroordeling – waarbij geen straf is opgelegd, de straf reeds is ondergaan of deze niet voor tenuitvoerlegging vatbaar – moet namelijk telkens verplicht leiden tot een weigering van de uitlevering.²⁰ Dit geldt voor uitspraken van alle rechters.

De Afdeling adviseert te verduidelijken hoe wordt voorkomen dat in strijd wordt gehandeld met het beginsel van *ne bis in idem* en de uitleg die daaraan wordt gegeven op grond van de Uitleveringswet en het Wetboek van Strafrecht. Zij adviseert het voorgaande tevens te betrekken bij onderhandelingen over toekomstige uitleveringsverdragen.

3. Een ieder verbindende bepalingen

Wanneer een verdrag ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de Staten-Generaal, dient de regering aan te geven of het verdrag naar haar oordeel bepalingen bevat die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden, en indien dit het geval is, welke bepalingen het betreft.²¹ Dit oordeel van de regering is voorlopig. De vraag of een verdragsbepaling een ieder verbindend is, moet in een concreet geval uiteindelijk door de rechter worden beantwoord. Als uit de tekst en de totstandkomingsgeschiedenis van de bepaling niet blijkt of rechtstreekse werking van de verdragsbepaling is beoogd, is de inhoud van die bepaling beslissend. Een bepaling is een ieder verbindend als de inhoud onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om in de nationale rechtsorde zonder meer als objectief recht te worden toegepast.²²

Uit de toelichting bij de goedkeuringsrijkswet blijkt dat naar het oordeel van de regering artikel 5 en artikel 9 van het verdrag een ieder verbindend zijn.²³ Artikel 9 betreft een uitwerking van het specialiteitsbeginsel. Het eerste lid bepaalt dat de uitgeleverde persoon niet wordt vervolgd, berecht of in hechtenis wordt gesteld voor feiten die zich hebben voorgedaan voorafgaand aan de overlevering, anders dan de feiten waarop het uitleveringsverzoek betrekking heeft, behalve als de aangezochte verdragsstaat daarmee instemt of de uitgeleverde persoon niet gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid het grondgebied van de verzoekende verdragsstaat vrijwillig te verlaten.

In het tweede lid wordt geregeld dat de verzoekende verdragsstaat de maatregelen kan nemen die nodig zijn voor een eventuele uitzetting uit haar grondgebied of voor een stuiting van de verjaring overeenkomstig haar wet, daaronder begrepen het instellen van een verstekprocedure. Het derde lid bepaalt tot slot onder welke voorwaarden iemand kan worden vervolgd of bericht indien de tenlastelegging op

²⁰ Conform artikel 9, eerste lid, onder c en d, van de Uitleveringswet.

²¹ Artikel 2, tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Zie ook aanwijzing 8.13 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

²² HR 10 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2928.

²³ Memorie van toelichting, paragraaf 3 (Eenieder verbindende bepalingen).

grond waarvan de persoon was uitgeleverd in de loop van de procedure op wettelijke wijze wordt gewijzigd.

Gelet op de verschillende aspecten die artikel 9 van het verdrag tot uitdrukking brengt, rijst de vraag of dit artikel in zijn geheel als een ieder verbindend kan worden aangemerkt. Zo lijkt de mogelijkheid tot het nemen van maatregelen die nodig zijn voor een eventuele uitzetting of een stuiting van de verjaring, zoals is geregeld in het tweede lid, te vragen om nadere uitwerking in beleid en regelgeving.

Daarnaast komt de vraag op of, naast artikel 5 en onderdelen van artikel 9, ook het eerste lid van artikel 3 van het verdrag als een ieder verbindend kan worden beschouwd. Dit lid bepaalt wanneer uitlevering moet worden geweigerd. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de opgeëiste persoon al in de aangezochte verdragsstaat is veroordeeld of vrijgesproken voor het strafbare feit waarvoor om uitlevering wordt verzocht, of wanneer de vervolging of bestraffing is verjaard overeenkomstig het recht van de aangezochte verdragsstaat. Hoewel de verplichte weigeringsgronden primair zijn gericht tot de verdragsstaten, rijst de vraag of individuen hieraan niet ook rechten kunnen ontleenen wanneer de betreffende weigeringsgrond voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk is geformuleerd.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader te specificeren welke onderdelen van artikel 9 naar het oordeel van de regering een ieder verbindend zijn en toe te lichten of dit mogelijk ook voor artikel 3, eerste lid, van het verdrag geldt.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een aantal opmerkingen bij het verdrag en adviseert de regering om daarmee rekening te houden voordat zij het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het verdrag overlegt aan de beide Kamers der Staten-Generaal, aan de Staten van Aruba, aan die van Curaçao en aan die van Sint Maarten.

De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,