

Vergaderjaar 2003–2004

29 042

Implementatie van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie (Overleveringswet)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 1 maart 2004

1. Inleiding

Uit de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van CDA, PvdA, VVD en GroenLinks in het voorlopig verslag blijkt dat er instemming bestaat met het wetsvoorstel maar dat naast een aantal vragen drie aspecten van het wetsvoorstel bijzondere aandacht behoeven, te weten het vervallen van de politieke toets door de Minister van Justitie, de beperking van de procedure tot één rechterlijke instantie en de nalevering van de mensenrechten door de andere lidstaten.

Alvorens daarop in te gaan, hecht ik er aan de voorgeschiedenis van het onderhavige wetsvoorstel in herinnering te roepen. Het wetsvoorstel strekt tot uitvoering van het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie. Het kaderbesluit werd in de tweede helft van 2001 in korte tijd in Brussel onderhandeld. In die fase werd parallel zeer intensief overleg gevoerd met het parlement. Ten behoeve van dat overleg is in schriftelijke vorm over de diverse elementen van het besluit, de knelpunten en de voortgang bericht. Zo is toen door de regering uitdrukkelijk vermeld dat de politieke toets van de Minister van Justitie zou verdwijnen en is ook aangegeven dat gedacht werd aan een concentratie van de procedure bij één gerecht, omdat het gelet op de termijnen moeilijk realiseerbaar zou zijn om de bestaande (uitleverings)procedure in twee instanties te handhaven. Dit heeft toen niet tot discussie aanleiding gegeven. Evenmin werden in die tijd van de zijde van het parlement kanttekeningen geplaatst bij het functioneren van de strafrechtelijke systemen van de lidstaten.

Beide Kamers der Staten-Generaal hebben met het kaderbesluit ingestemd.

Overlevering, een instrument van justitiële autoriteiten

Het uitsluiten van de Minister van Justitie uit de besluitvormende fase van de overleveringsprocedure is, zoals tijdens het wetgevingsoverleg van 24 november 2003 met de Vaste Commissie uit de Tweede Kamer werd opgemerkt, een uitwerking van het feit dat overlevering wordt gezien als

een zaak van justitiële autoriteiten lidstaten. Het is niet langer een aangelegenheid van de lidstaten. Leden van de fracties van VVD en PvdA vroegen zich af of door het wegvallen van de rol van de Minister van Justitie er geen risico ontstaat van onterechte overlevering. De toetsing van een Europees aanhoudingsbevel aan de criteria voor overlevering is in volle omvang aan de uitleveringsrechter opgedragen. Voorzover de bij uitlevering aan de minister opgedragen toetsing verenigbaar is met het kaderbesluit, is deze bij overlevering opgedragen aan de overleveringsrechter. Hierdoor ontstaat er geen lacune in de toetsing en is er ook geen aanleiding voor de vrees van toename van het risico van een onterechte overlevering.

De leden vroegen voorts hoe voortaan met politiek gevoelige overleveringsdossiers zal worden omgegaan in het licht van de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor het openbaar ministerie. In de overleveringsprocedure speelt het openbaar ministerie inderdaad een zeer belangrijke rol. De officier van justitie te Amsterdam beoordeelt in eerste instantie het Europees aanhoudingsbevel en besluit aan de hand daarvan tot onmiddellijke afwijzing of tot het aanbrengen van de zaak bij de rechtbank. Tijdens de behandeling door de rechtbank en bij de feitelijke overlevering heeft hij ook een belangrijke rol. Het spreekt vanzelf dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor het openbaar ministerie zich ook uitstrekt tot het optreden van het openbaar ministerie in overleveringszaken. Er is daarom geen sprake van vermindering van de democratische controle op de toepassing van de overlevering. Verder behoudt de Minister van Justitie ook op EU-niveau verantwoordelijkheid voor de toepassing van het kaderbesluit, doordat in de Raad van ministers evaluaties aan de orde zullen komen en er ook gesproken kan worden over meer stelselmatige schendingen van de in het kaderbesluit gestelde termijnen door individuele lidstaten. Ook op deze werkzaamheden van de Minister van Justitie bestaat een afdoende democratische controle.

Een rechterlijke procedure in één instantie

De leden van de fractie van CDA, PvdA en GroenLinks hadden vragen en opmerkingen bij de beperking van de behandeling van een Europees aanhoudingsbevel tot een instantie. Hun hoofdoverweging lijkt te zijn dat een overleveringsbeslissing zo ingrijpend is, dat dit een tweede beoordeling rechtvaardigt. Met de ingrijpendheid van de beslissing wordt kennelijk bedoeld de gevankelijke overdracht van de opgeëiste persoon aan de justitiële autoriteiten van een andere lidstaat. Daarbij passen een paar kanttekeningen. Overlevering is rechtstreeks terug te voeren op het persoonlijke gedrag van de opgeëiste persoon. Overlevering komt voor de opgeëiste persoon veelal niet als een verrassing. Overlevering wordt noodzakelijk, omdat betrokkene eerst wordt verdacht van of veroordeeld voor een strafbaar feit en zich vervolgens onttrekt aan de rechtsmacht van de autoriteiten die met de strafvervolging of strafexecutie zijn belast. Een aanzienlijk deel van de opgeëiste personen, te weten gemiddeld eenvijfde deel, stemt in met zijn overlevering en ziet daarmee welbewust af van enige toetsing door de overleveringsrechter en de bescherming van het specialiteitsbeginsel. De overige opgeëiste personen worden na toetsing door de rechter uitsluitend overgedragen voor een specifiek doel, namelijk de (verdere) strafvervolging of de tenuitvoerlegging van een eerder opgelegde vrijheidsstraf. Zij genieten de bescherming van het specialiteitsbeginsel. Dat en houdt in, dat tegen de opgeëiste persoon na overlevering alleen terzake van de feiten of de vonnissen die vermeld zijn het Europees aanhoudingsbevel en waarvoor de overlevering is toegestaan tegen de overgeleverde persoon mag worden opgetreden én dat hij ook niet mag worden verdergeleverd aan een niet-EU-lidstaat.

Een tweede reden van bezwaar tegen de behandeling in een instantie lijkt de kans op fouten bij de rechter te zijn. Zoals al van meet af aan is

aangegeven, wordt de behandeling in een instantie verantwoord geacht, omdat de weigeringsgronden in het kader van de overlevering sterk zijn vereenvoudigd en gelimiteerd. Het gaat om gesloten normen. Van keuzevrijheid bij de rechter is geen sprake meer. Een tweede argument is dat de zaken worden ondergebracht bij een op uitleveringsterrein zeer ervaren rechtbank, dat de concentratie van alle zaken bij die rechtbank ertoe zal leiden dat snel ervaring met de nieuwe overleveringsregels kan worden opgebouwd en dat het kennisniveau ook gemakkelijk op peil kan worden gehouden.

Hieruit moge tevens blijken dat, anders dan bij voorbeeld door de mrs. Jonk, Malewicz en Hamer recentelijk in het Nederlands Juristenblad wordt verondersteld, niet uitsluitend de in het kaderbesluit gestelde termijnen reden voor de behandeling in één instantie zijn geweest. Die termijnen hebben bij de inrichting van de procedure wel een belangrijke rol gespeeld en ook moeten spelen, omdat anders terecht het verwijt van onvoldoende of onvolledige implementatie zou kunnen worden gemaakt. Dat veel waarde wordt gehecht aan de termijnen, blijkt uit de in artikel 17, zevende lid, van het kaderbesluit opgenomen plicht tot het melden van elke termijnoverschrijding aan Eurojust en van meer stelselmatige overschrijdingen aan de Raad.

De verantwoordelijkheid voor een adequate implementatie rust op elke lidstaat en vermindert niet doordat andere lidstaten zich bij de implementatie afwijkingen permitteren. Van dat laatste lijkt de regeling die door het Verenigd Koninkrijk is getroffen, waarin de bij uitlevering bestaande ruime beroepsmogelijkheden zijn gehandhaafd, een voorbeeld. Weliswaar worden termijnen gesteld aan het instellen van de diverse vormen van hoger beroep, maar niet aan de behandeling van die beroepen. Bedenkt men daarbij dat het Verenigd Koninkrijk nu al bekend staat om zijn zeer lange uitleveringsprocedures dan bestaat een aanzienlijk risico van stelselmatige termijnoverschrijding door die lidstaat. De in België getroffen regeling inzake beroep, lijdt niet aan het euvel dat aan de behandeling van beroepszaken geen termijnen zijn gesteld. Wel kan de vraag gesteld worden of een stelsel van rechtsmiddelen, waarvan binnen 24 uren gebruik moet worden gemaakt en waarover telkens binnen 15 dagen moet worden beslist, meerwaarde heeft ten opzichte van het Nederlandse systeem. Aan de rechtbank Amsterdam is weliswaar een behandelingstermijn gesteld, maar wel een die in de rechtspraak als een meer normale termijn wordt gezien en waarbinnen ook een goede en normale voorbereiding van de zaak door het openbaar ministerie, de raadsman van de opgeëiste persoon en de rechtbank mogelijk is. Naar aanleiding van de vraag van de Groenlinkse fractie dat rechtzoekenden pas in tweede instantie soms pas na een eerste beslissing relevante gegevens naar voren brengen, die waren zij in eerste instantie bekend geweest, tot een andere uitkomst hadden geleid, wordt opgemerkt dat dit een beeld is dat bij uitleveringszaken niet wordt herkend. Overigens zal een raadsman de opgeëiste persoon ongetwijfeld uitleggen, dat hij slechts in een instantie zal worden gehoord en dat het dus van het grootste belang is dan alles wat van belang kan zijn dan naar voren te brengen.

Samengevat, blijf ik van oordeel dat de beslissing tot het concentreren van de behandeling van Europese aanhoudingsbevelen bij één rechtbank en in één instantie in combinatie met het bijzondere rechtsmiddel van cassatie in het belang der wet, verantwoord is. Voor de goede orde wordt in dit verband gewezen op de op verzoek van de Tweede Kamer opgenomen rapportageplicht in artikel 73, in het kader waarvan een aantal van de hierboven genoemde aspecten zeker aandacht zullen krijgen.

Mensenrechten

De door de leden van de fractie van de PvdA gemaakte opmerkingen over

de kwaliteit van de strafrechtelijke systemen van de lidstaten wordt het volgende opgemerkt. De rapporten waarnaar deze leden verwezen, zijn tijdens het overleg met de Tweede Kamer uitvoerig aan de orde gekomen. De regering heeft zich daarbij op het standpunt gesteld, dat aandacht voor de naleving van mensenrechten op zichzelf een goede zaak is. Deze kan echter ook in het tegendeel gaan verkeren op het moment dat uit individuele uitspraken algemene waarheden worden afgeleid. Zo kan ook Nederland, omdat het tot tweemaal toe is veroordeeld wegens de behandeling van gedetineerden in de EBI, niet daarom worden aangemerkt als een land waarin het gevangeniswezen niet aan de maatstaven van het EVRM voldoet. De regering heeft verder voor ogen dat al gedurende decennia met de huidige lidstaten intensief wordt samengewerkt zonder dat zich daarbij problemen als door vragenstellers bedoeld hebben voorgedaan. Ook met de nieuwe lidstaten bestaat al gedurende een aantal jaren meer intensieve samenwerking en ook daarbij bestaat het zelfde beeld. De regering acht afdoende dat er in het kader van de overlevering voldoende waarborgen voor de betrokkenen bestaan. Deze worden aanwezig geacht door het bestaan van de mogelijkheid van toetsing van de concrete casus aan het EVRM. Dat is in het onderhavige wetsvoorstel expliciet in artikel 11 vastgelegd.

Voor de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie over de rol van de Minister van Justitie in overleveringszaken en zijn politieke verantwoordelijkheid wordt verwezen naar de inleiding, onderdeel Overlevering, een instrument van justitiële autoriteiten.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen welke mogelijkheden er nog zijn nu de politieke toetsing wegvalt, om bijvoorbeeld lidstaten die zich niet aan het kaderbesluit houden met gelijke munt terug te betalen. Zoals uit artikel 34 van het kaderbesluit blijkt, zijn er voorzieningen getroffen om de werking van het kaderbesluit te evalueren. Verder is in het kaderbesluit specifiek in artikel 17 opgenomen, dat herhaalde termijnoverschrijdingen aan de Raad moeten worden gemeld. Mede met het oog daarop is in artikel 70 van het wetsvoorstel een rapportageplicht opgenomen voor het openbaar ministerie te Amsterdam aan de Minister van Justitie. Met behulp van de aldus verkregen gegevens kan op politiek niveau de werking van het Europees aanhoudingsbevel worden gevolgd en kan disfunctioneren in lidstaten worden gesignaleerd in het daartoe bij uitstek geschikte gremium van de Raad van Ministers. Ik geef aan deze wijze van reageren op disfunctioneren ook de voorkeur boven bilaterale acties, al laat dit onverlet dat ik, indien ik via het openbaar ministerie over problemen met een bepaalde lidstaat zou vernemen, altijd met de desbetreffende ambtgenoot contact kan opnemen om deze te bespreken.

De vraag van deze leden naar de mogelijkheden die er zijn om overlevering voor sterk politiek getinte strafbare feiten te voorkomen, roept de vraag op wat onder sterk politiek getinte strafbare feiten wordt verstaan. Voorzover daarmee wordt bedoeld op strafbare feiten die in het klassieke uitleveringsrecht als politieke delicten worden aangemerkt, is het volgende van belang. Tot de aanvaarding van het EU-uitleveringsverdrag van 1996 was Nederland verplicht aan EU-lidstaten uitlevering te weigeren voor zogeheten politieke delicten. Door genoemd EU-uitleveringsverdrag is de reikwijdte van de politieke delicten zeer sterk ingeperkt, zodat thans alleen nog de absoluut politieke delicten, artikelen 92 tot en met 107a van het Wetboek van Strafrecht resteren. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag bij dit wetsvoorstel werd uiteengezet is de mogelijkheid om voor die delicten overlevering te weigeren, is bij de opstelling van het kaderbesluit welbewust geschrapt. Het kaderbesluit kent derhalve in het geheel geen weigering wegens politieke delicten meer.

Ook bij de vraag van deze leden of het rechtsmiddel van cassatie in het belang der wet voldoende waarborgen biedt om een overlevering die om politieke redenen onwenselijk mocht zijn tegen te gaan, rijst de vraag welke situaties hen voor ogen staat. Voorzover bedoeld wordt op uitlevering voor delicten met een politiek karakter zal uit het antwoord op de voorgaande vraag al zijn gebleken dat deze kwestie bij de overlevering geen rol meer speelt. Voorzover op andere situaties wordt bedoeld, kan slechts in algemene zin worden opgemerkt dat uit de intensieve uitleveringspraktijk van Nederland met de EU-partners tot op heden niet is gebleken dat een uitlevering om politieke redenen onwenselijk werd geacht.

De leden van de SGP-fractie en van de CU-fractie vroegen of en zo ja, op welke wijze het Landelijk Internationaal Rechtshulpcentrum (voortaan: LIRC) en/of de bovenregionale Internationaal Rechtshulpcentra (voortaan: IRC's) bij de afhandeling van over-/uitleveringsverzoeken zullen zijn en of het wetsvoorstel verandering brengt in die betrokkenheid. Aangezien elke officier van justitie bevoegd blijft een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen, verandert dit niets in de rol van het LIRC en IRC's. Wat betreft de inkomende Europese aanhoudingsbevelen geldt weliswaar dat de behandeling daarvan is geconcentreerd in Amsterdam, maar dat de opsporing en aanhouding van opgeëiste personen een verantwoordelijkheid van alle IRC's en lokale opsporingsdiensten en parketten blijft. Zo zijn met betrekking tot de overdracht van aangehouden opgeëiste personen aan Amsterdam ook al afspraken gemaakt met IRC's, politie en parketten. Hetzelfde geldt voor de toepassing van de verkorte procedure. In de grensgebieden of elders, voorzover het mogelijk is betrokkene na diens instemming binnen de gestelde termijn aan de uitvaardigende autoriteit over te leveren, ligt de regeling van de feitelijke overlevering bij de lokale IRC's.

2. Algemeen

De leden van de CDA-fractie vroegen of en zo ja, op welke termijn wordt gezien of het kaderbesluit ook voor de Nederlandse Antillen en Aruba uitvoering kan worden gegeven en of St. Martin valt onder de Franse uitvoeringswet. Uit navraag is gebleken dat de Franse uitvoeringswet ook zal gelden voor de overzeese provincies, waarvan St. Martin een onderdeel uitmaakt. Uitvoering van het kaderbesluit voor de Nederlandse Antillen en Aruba roept, zoals uiteen is gezet in het nader rapport, een niet gering aantal vraagpunten op. Deze zijn deels van staatkundige en deels van inhoudelijke aard. Voorlopig is het van primair belang er aan te werken dat het kaderbesluit tussen alle lidstaten, inclusief de toetreders, kan worden toegepast en ook zonder problemen wordt toegepast. Dat zal nog wel enige tijd vergen. Na realisatie kan aan de Nederlandse Antillen en Aruba ten behoeve van hun beslissing tot «medegelding» ook meer inzicht worden gegeven in de werking ervan. Ook ten opzicht van de andere EU-lidstaten wordt het in het prille ontwikkelingsstadium waarin het kaderbesluit zich bevindt niet opportuun geacht de uitbreiding aan de orde te stellen, omdat deze – zo werd al aangegeven – op gevoeligheden zal stuiten bij de EU-partners.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden of er concrete plannen bestaan tot wijziging van de Uitleveringswet, wordt opgemerkt dat dit nog niet het geval is. Aanleiding voor de opmerking in de memorie van toelichting waar deze leden naar verwezen, vormde het advies van de Raad voor de Rechtspraak om naast de overleveringszaken ook alle uitleveringszaken naar Amsterdam over te hevelen. Ik heb daarop aangegeven dat ik in dat verband ook wil zien of de uitleveringsprocedure ook zou moeten worden herzien en dacht daarbij toen ook aan

een heroverweging van de cassatieprocedure. De parlementaire behandeling van de Overleveringswet in de Tweede Kamer en de thans in artikel 73 vastgelegde evaluatie hebben mij aanleiding gegeven de werkzaamheden aan de Uitleveringswet voorlopig te laten rusten, totdat een beeld ontstaat van de werking in de praktijk van onderhavig wetsvoorstel.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie over de verhouding tussen de Overleveringswet en de Vreemdelingenwet 2000 in het geval de Minister van Justitie met toepassing van artikel 14, vierde lid, van de Overleveringswet toestemming geeft dat de opgeëiste persoon ter beschikking zal worden gesteld van de autoriteiten van een derde staat en bedoelde persoon een asielverzoek indient, wordt het volgende opgemerkt. Artikel 14 regelt de bescherming van het specialiteitsbeginsel en de mogelijkheden van de doorbreking daarvan. Het specialiteitsbeginsel geldt pas na de overlevering. De in artikel 14, vierde lid, van de Overleveringswet bedoelde toestemming kan dan ook nooit betrekking hebben op een persoon die zich in Nederland bevindt. Het gaat altijd om een persoon die in een eerder stadium door Nederland aan een andere EU-lidstaat is overgeleverd. Op het moment van het verzoek om toestemming bevindt betrokkene zich dus in een andere EU-lidstaat. Aan die lidstaat is door een niet-EU-lidstaat de uitlevering gevraagd. De betrokken lidstaat zal dat uitleveringsverzoek toetsen aan het eigen recht. Indien de uitlevering toelaatbaar wordt geacht, kan echter niet daartoe worden overgegaan zonder voorafgaande toestemming van Nederland. Het vierde lid van artikel 14 regelt het al dan niet verlenen van die toestemming.

Voorzover er sprake zal zijn van een asielverzoek ligt het voor de hand dat dit wordt ingediend in de lidstaat waar de overgeleverde persoon zich bevindt. Ten eerste, omdat de opgeëiste persoon zich wil verzetten tegen uitlevering door die lidstaat. Ten tweede, omdat zoals de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bij brief van 12 januari 2003 aan de Tweede Kamer berichtte een vreemdeling die in een land, niet zijnde zijn land van herkomst verblijft, zich voor het verkrijgen van bescherming dient te wenden tot de autoriteiten van het land waar hij zich bevindt. Dit geldt zeker voor EU-lidstaten. In de onderhavige casus van kan moeilijk worden gesproken over een verhouding tussen Vreemdelingenwet 2000 en het onderhavige wetsvoorstel.

Wat de gevolgen van de niet tijdige totstandkoming van de Overleveringswet zijn, waar de leden van de CDA-fractie naar vroegen, kon pas na 1 januari 2004 met meer zekerheid worden beantwoord. Er hebben zich sinds 1 januari 2004 tot op het schrijven van dit antwoord in de praktijk geen problemen voor gedaan. Wellicht draagt daaraan bij dat behalve Nederland nog een zestal andere lidstaten (Frankrijk, Duitsland Oostenrijk, Luxemburg, Griekenland en Italië) hun wetgeving gereed hebben en dat de lidstaten die wel op tijd klaar waren, vervolgens bereid zijn eventuele uitleveringsverzoeken van Nederland in behandeling te nemen.

3. Inhoud van het kaderbesluit

De vraag van de leden van de CDA-fractie of niet de behoefte zal ontstaan om de delictomschrijving van de op lijst vermelde feiten in de wetgeving van de lidstaten te gaan harmoniseren, wordt ontkennend beantwoord. Redenen daarvoor zijn de volgende. In de eerste plaats geldt in zijn algemeenheid voor uitlevering en voor overlevering dat het ook bij handhaving van de dubbele strafbaarheid het niet nodig is, dat de aan de opgeëiste persoon verweten gedraging naar het recht van de verzoekende en aangezochte staat onder dezelfde strafbepaling respectievelijk dezelfde kwalificatie valt. Aan het vereiste van dubbele strafbaarheid is al voldaan, indien de aan de opgeëiste persoon verweten gedraging naar het recht

van beide landen onder enige strafbepaling valt. In de tweede plaats is de beperking van het geldingsbereik van het beginsel van de dubbele strafbaarheid juist bedoeld als alternatief voor harmonisatie. Doordat het beginsel niet meer geldt voor de delicten op de lijst vindt er te dien aanzien geen toetsing plaats aan het recht van de uitvaardigende staat en kunnen verschillen in strafbaarstelling geen belemmering vormen voor de overlevering.

Op de vraag van deze leden welke delicten voor opname op de lijst in aanmerking zouden kunnen komen, luidt het antwoord dat aangezien de regering geen voorstander was en is van de lijst, maar deze heeft aanvaard als politiek compromis, zij geen voorstander is van uitbreiding. Uitbreiding vergt een unaniem besluit van de Raad, hetgeen ruimte biedt voor een kritische beoordeling van eventuele voorstellen van andere lidstaten. Tot nu toe zijn van andere lidstaten zijn nog geen wensen vernomen.

Op de opmerkingen van de leden van de CDA-fractie betreffende het ontbreken van hoger beroep en de wetgeving van het Verenigd Koninkrijk is ingegaan in de inleiding, onderdeel Overlevering, een instrument van justitiële autoriteiten.

De leden van de fracties van CDA en GroenLinks vroegen welke lidstaten, behalve het Verenigd Koninkrijk, hebben voorzien in een beroepsprocedure. Voorzover bekend hebben België, Portugal en Frankrijk voorzien in een beroepsprocedure. Op de wetgeving van België en het Verenigd Koninkrijk werd al in de inleiding, onder Een rechterlijke procedure in een instantie ingegaan. De Portugese wetgeving bevat zeer korte termijnen voor de indiening en behandeling van dat beroep, terwijl de Franse wetgeving de behandelingstermijn niet dwingend voorschrijft. Zeer korte termijnen roepen de vraag op of een dergelijke procedure toegevoegde waarde kan hebben, terwijl flexibele of het ontbreken van een termijn voor de behandeling van het beroep het risico in zich bergt van stelselmatige overschrijding van de in het kaderbesluit voorziene termijnen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen ten slotte een nadere toelichting bij hetgeen de regering zich voorstelt bij het geheel afschaffen van de overleveringsprocedure. De regering heeft met zijn opmerking terzake in de memorie van toelichting een lijn in de ontwikkelingen gesignaleerd. De vereenvoudiging van de uitlevering tengevolge van de EU-uitleveringsverdragen van 1993 en 1996 en de vervanging van de uitlevering door de eenvoudigere overlevering thans het kaderbesluit zou in de toekomst kunnen leiden tot afschaffing van deze rechtsfiguur. Bij voortschrijdende invulling van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid komt er logischerwijze een moment dat het geen verschil meer behoort te maken of een persoon wordt aangehouden op basis van een aanhoudingsbevel uitgevaardigd in het land waar hij verblijft of in een andere lidstaat. Met andere woorden, dat hij ook in het laatste geval niet alleen kan worden aangehouden enkel op basis van het buitenlandse bevel maar ook zonder verdere procedure kan worden voorgeleid aan de buitenlandse uitvaardigende autoriteit. Voor de goede orde wordt in dit verband opgemerkt dat de passage in de memorie van toelichting waaraan deze leden refereerden, waarschijnlijk ten gevolge de context waarin deze is geplaatst, onbedoeld de indruk heeft gewekt dat er een verband zou bestaan tussen die potentiële afschaffing van de overlevering en de thans voorgestelde afschaffing van het cassatieberoep.

De leden van de PvdA-fractie stelden een aantal vragen met betrekking tot de in de bijlage 1 van het wetsvoorstel vermelde lijst van strafbare feiten, welke aanleiding geven tot de volgende opmerkingen.

Vooropgesteld wordt dat de functie van de lijst beperkt is. Hij dient uitsluitend om de gevallen te onderscheiden waarin niet meer aan het vereiste van dubbele strafbaarheid wordt getoetst. De lijst treedt niet in de plaats van strafbaarstellingen.

Uitlevering wordt gevraagd, omdat de opgeëiste persoon wordt verdacht van of veroordeeld is voor bepaalde gedragingen, die naar het recht van de verzoekende lidstaat strafbaar zijn gesteld. In het aanhoudingsbevel Bij het uitleveringsverzoek wordt naast een omschrijving van de feiten gevoegd, aangegeven welke wettelijke normen van de verzoekende staat zijn overschreden en worden de relevante wetteksten overgelegd. Ingevolge het kaderbesluit is de uitvaardigende justitiële autoriteit verplicht in het Europees aanhoudingsbevel een omschrijving van de feiten op te nemen, de wettelijke kwalificatie aan te geven en de tekst van de toepasselijke wetteksten op te nemen. In voorkomend geval mag hij ook aangegeven of het gaat om een van de feiten vermeld op de lijst. Uit deze gang van zaken moge blijken dat zowel bij de uitlevering als bij de overlevering aan het *lex certa* beginsel wordt voldaan. De opgeëiste persoon kan exact zien om welke strafbare feiten het in concreto gaat. Het *lex certa* beginsel vereist niet dat het voor een burger kenbaar moet zijn of een door hem gepleegde strafbare feit ook in andere landen een overtreding van de strafwetgeving oplevert, dan wel tot uit- of overlevering aanleiding kan geven. Rechtszekerheid voor de burger in een uit- of overleveringsprocedure is gelegen in de kenbaarheid van de voorwaarden voor uit- of overlevering. Die kenbaarheid is gegarandeerd door vastlegging van de criteria in wet en/of verdrag.

Zoals aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2003/2004, 29 042, nr. 12, blz. 10) is de daarin opgenomen opsomming van Nederlandse equivalenten van de op de lijst genoemde delicten indicatief van aard. Lijsten van equivalenten van de andere lidstaten zijn niet beschikbaar. Uit het voorgaande moge blijken dat dit afbreuk doet aan de kenbaarheid in de diverse lidstaten van de naar het recht van die staten strafbaar gestelde gedragingen.

Uit het voorgaande blijkt tevens dat de lijst en nationale strafbaarstellingen uiteenlopende functies hebben. Wellicht ten overvloede vermeld ik nog dat ik de opvatting van deze leden deel, dat de voor de opstelling van de lijst gevolgde methode niet geschikt is voor de formulering van strafbaarstellingen.

De opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie betreffende het ontbreken van een beroepsinstantie zijn betrokken bij de inleiding, onderdeel Een rechterlijke procedure in één instantie.

Op de vragen van deze leden over het wegvallen van de rol van de Minister van Justitie en de democratische controle is ingegaan in de inleiding, onderdeel Overlevering, een instrument van justitiële autoriteiten.

De opmerking van de leden van de PvdA-fractie dat het nieuwe overleveringssysteem vatbaar lijkt te zijn voor politieke manipulatie, waarbij om politieke redenen vanuit een andere lidstaat de overlevering wordt gevraagd van burgers die naar Nederlands recht geen strafbare gedragingen hebben verricht, is wordt niet goed navolgbaar geacht. Deze valt ook moeilijk te rijmen met het feit dat in alle lidstaten het vragen van overlevering geheel in handen van de justitiële autoriteiten is gelegd. In zijn algemeenheid geldt dat indien in een lidstaat een gedraging gepleegd in eigen land of in een andere lidstaat onder de werking van de strafwet valt en bedreigt is met en straf van tenminste 12 maanden, is dat op zich

zelf voldoende rechtvaardiging om de overlevering te vragen. Of overlevering zal volgen zal afhangen van de concrete casus. Wat betreft de door deze leden gegeven voorbeelden wordt het volgende opgemerkt. Tijdens het overleg met de Tweede Kamer werd vastgesteld dat een Nederlands arts die in Nederland euthanasie pleegt niet terzake moet worden overgeleverd, omdat voor feiten op Nederlands grondgebied gepleegd de overlevering wordt geweigerd. Teneinde daarover geen twijfel te laten bestaan, werd artikel 13 van het wetsvoorstel gewijzigd. Op de casus van een Nederlands arts die buiten Nederland euthanasie pleegt, is artikel 13 niet van toepassing. Voorts geldt voor dat geval dat de arts die terzake wordt verdacht van moord, voor zijn handelen geen beroep kan doen op straffeloosheid naar Nederlands recht. Hij kan zich bij het plegen van euthanasie in het buitenland immers per definitie niet hebben gehouden aan de voorwaarden die naar Nederlands recht aan de straffeloosheid van euthanasie zijn verbonden. Hij heeft met zijn handelen in het buitenland ook naar Nederlands recht een strafbaar feit gepleegd en kan daarvoor worden overgeleverd. Zoals ook tegenover de Tweede Kamer is aangegeven, zou een andere opvatting leiden tot een ongewenste export van onze rechtsopvattingen naar andere lidstaten.

Gevraagd door deze leden waarom Nederlandse minderjarigen vanaf 12 jaar overgeleverd worden, wordt eerst vooropgesteld dat zich in de laatste 20 jaren geen geval van uitlevering van een minderjarige heeft voorgedaan. Verder zal voor de overlevering van een Nederlandse minderjarige in de eerste plaats vereist zijn, dat hij een feit in het buitenland heeft gepleegd. Mocht zich zulk een geval voordoen dan zal het van de omstandigheden van het geval afhangen wat er gaat gebeuren. Voor de hand ligt dat de officier van justitie te Amsterdam, wanneer het gaat om zeer jeugdige personen (12 tot 16 jaren) in contact te tredt met de uitvaardigende justitiële autoriteit teneinde na te gaan of betrokkene niet in Nederland kan worden berecht. Met andere woorden of het Europees aanhoudingsbevel niet kan worden omgezet in een verzoek aan Nederland tot overname van de strafvervolging. Mocht de casus zich daarvoor echter niet lenen en zijn er geen andere belemmeringen voor de overlevering dan zal deze kunnen plaatsvinden. Wel zal dit altijd onder de garantie gebeuren dat betrokkene zijn straf in Nederland kan uitzitten. Zoals bekend zal een overlevering van een Nederlander die strekt tot de tenuitvoerlegging van een opgelegde straf, overeenkomstig artikel 6, tweede lid, van het wetsvoorstel altijd worden geweigerd onder gelijktijdige bereidverklaring tot overname van de tenuitvoerlegging van de straf. Tegen deze achtergrond acht ik de getroffen regeling zeer wel verenigbaar met de door deze leden aangehaalde bepalingen uit het Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

De leden van de fractie van de VVD vroegen onder verwijzing naar een opsomming van redenen of bij de keuze voor de rechtbank Amsterdam het niet minstens zo voor hand had gelegen de concentratie van rechtsmacht onder te brengen bij de Haagse rechtbank. Zij merkten in dat verband op dat korte fysieke lijnen tussen de rechtbank Den Haag en diverse in Den Haag gevestigde instanties als departementen, ambassades, internationale hoven, Europol en Eurojust van groot belang lijken. Voor de toepassing van de Overleveringswet zijn deze instanties, respectievelijk korte fysieke lijnen met die instanties nauwelijks relevant. Het kaderbesluit strekt er toe om de procedure drastisch te stroomlijnen en te ontdoen van alle andere instanties dan de rechtstreeks bij een Europees aanhoudingsbevel betrokkenen. De communicatie over een overlevering verloopt in rechtstreeks verkeer tussen de uitvaardigende en de uitvoerende justitiële autoriteit. Zodoende zal er in het kader van de behandeling van Europese aanhoudingsbevelen geen behoefte zijn aan de

door de leden bedoelde contacten en is derhalve het al dan niet bestaan van korte fysieke lijnen minder relevant.

In dit verband wordt tevens opgemerkt dat de keuze voor de rechtbank Amsterdam is gemaakt op basis van advies van de Raad voor de Rechtspraak, welk advies in nauwe consultatie met alle gerechtsbesturen tot stand is gekomen. Zoals de Raad mij berichtte werd het voorstel gebaseerd op de volgende overwegingen. Uitlevering is een specialisme dat alleen bij een zeer regelmatige toepassing goed wordt beheerst. De rechtbank Amsterdam beschikt nu reeds over een vaste internationale rechtshulpkamer (uitleveringskamer) en behandelt een groot aantal uitleveringszaken, waardoor veel expertise en ervaring is opgebouwd. Uit een analyse van de cassatiecijfers van de Hoge Raad blijkt voorts dat de rechtbank Amsterdam ten opzichte van alle gerechten de meeste uitleveringszaken behandelde. Voor de goede orde wordt hier tevens vermeld dat uit genoemde cijfers ook blijkt, dat de rechtbank Den Haag de afgelopen jaren ten opzichte van alle gerechten, zowel absoluut als relatief, een klein aantal uitleveringszaken behandelde. Verder is de rechtbank Amsterdam ook nu al aangewezen voor die gevallen dat de woon- of verblijfplaats van de opgeëiste persoon onbekend is, zodat er in dit opzicht sprake is van continuering van het bestaande beleid.

Wat betreft overige argumenten die ten gunste van de rechtbank Den Haag werden aangedragen, zij opgemerkt dat er nauwelijks een verband bestaat tussen de internationaal-rechtelijke bevoegdheden van de rechtbank Den Haag en de Overleveringswet. Bij overlevering gaat het in het algemeen om delicten die puur nationaal van aard zijn en kunnen worden aangeduid als *commune delicten*. Derhalve zijn de EU-overleveringszaken van geheel andere aard dan de delicten op het terrein van de oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid, waarvoor de rechtbank te Den Haag onder andere in zijn relatie tot de tribunalen een belangrijke rol vervult.

Op de vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van Groen-Links over het ontbreken van beroepsmogelijkheden is ingegaan in de inleiding, onderdeel Een rechterlijke procedure in één instantie.

De vraag van de leden van de GroenLinkse fractie betreffende de rechtsgang in andere landen is betrokken bij een soortgelijke vraag, opgenomen in deze paragraaf, van de leden van de CDA-fractie.

4. Artikelsgewijs

Artikel 2

De leden van de CDA-fractie vroegen of het zich verdraagt zich dit met artikel 6, derde lid, onder a, EVRM, dat eist dat een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, onverwijld, in een taal die hij verstaat en in bijzonderheden, op de hoogte wordt gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging, dat de opgeëiste persoon en diens raadsman hun opmerkingen omtrent het Europees aanhoudingsbevel bij de behandeling ervan door de rechtbank eventueel moeten baseren op de door de uitvaardigende justitiële autoriteit overgelegde Engelse vertaling van het Europees aanhoudingsbevel.

De ratio voor het accepteren van een Engelse vertaling is, dat ervaring van rechtbanken bij uitleveringsverzoeken leert, dat meegezonden vertalingen in het Nederlands veelal van zeer slechte kwaliteit zijn, terwijl ontvangen Engelse vertalingen in het algemeen van aan de eisen voldoen. Overigens moet ook bedacht worden dat alleen al de standaardisering van het Europees aanhoudingsbevel het gemakkelijker zal maken om de inhoud ervan te begrijpen. De behandeling van uitleveringsverzoeken uitsluitend op basis van de Engelse vertaling komt in de praktijk vaak voor. Waar

nodig wordt ter terechtzitting vertaling van stukken door een tolk verzorgd. Deze praktijk is door de Hoge Raad gesanctioneerd in zijn arrest van 7 december 1999, NJ 2000, 175, waarin het ging om het hanteren van stukken in de Franse taal. Wat betreft de verenigbaarheid met artikel 6 EVRM is deze uitspraak ook van belang, omdat de Hoge Raad daarin zijn oordeel herbevestigt dat art. 6 EVRM niet op een procedure tot uitlevering van toepassing is, omdat een uitleveringsprocedure niet strekt tot het bepalen van de gegrondheid van een strafvervolgning.

Artikel 6, lid 4

Het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks waarom de officier de Minister van Justitie niet in kennis stelt van andere beslissingen uit hoofden van een Europees arrestatiebevel dan de daar genoemde luidt, dat het vierde lid van artikel 6 van het wetsvoorstel slechts ziet op een mededeling die noodzakelijk is, opdat de Minister van Justitie later een adequaat vervolg geeft aan de garantie van teruglevering. Andere mededelingen van het openbaar ministerie aan de Minister van Justitie zijn opgenomen in de artikelen 9, 14, 31, 36 en 70 van het wetsvoorstel.

Artikel 7, lid 1, onder a

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de GroenLinkse fractie over de formulering van onderdeel a van het eerste lid van artikel 7 van het wetsvoorstel wordt allereerst opgemerkt dat, zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt, bij de formulering van dit wetsvoorstel aansluiting is gezocht bij de formulering van de Uitleveringswet. Dat is ook de reden waarom in de artikelsgewijze toelichting ook bij elk artikel is aangegeven, of en zo ja, aan welk artikel van de Uitleveringswet het is ontleend. In het onderhavige geval betreft dit artikel 5, eerste lid, onderdeel a, van de Uitleveringswet. Kort samengevat komt de formulering in de kern overeen met wat deze leden stelden, namelijk dat het om het vermoeden van schuld van de opgeëiste persoon gaat. In de gekozen formulering ligt echter meer besloten, namelijk dat het om een onderzoek van de uitvaardigende justitiële autoriteit gaat en ook dat het om zijn vermoeden van schuld gaat. Naar aanleiding van de vraag van deze leden of met «een naar het recht van de uitvaardigende lidstaat benoemd strafbaar feit» wordt bedoeld: een naar het recht van de uitvaardigende lidstaat strafbaar gesteld feit, wordt opgemerkt dat met de term «benoemd» wordt bedoeld: gekwalificeerd.

Artikel 7, lid 1, onder a, sub 2

(De vraag van de leden van de fractie van GroenLinks of bedoeld is, dat in beide lidstaten de maximale strafbedreiging tenminste twaalf maanden dient te zijn, wordt bevestigend beantwoord.

Artikel 7, lid 1, onder a en b

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of het bij deze twee artikelonderdelen om cumulatieve of alternatieve voorwaarden gaat. Het antwoord luidt dat het om alternatieve criteria gaat: onderdeel a ziet op overlevering ten behoeve van een strafvervolgning en onderdeel b op overlevering ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel.

Artikel 7, lid 3

De leden van de fractie van GroenLinks vonden het onduidelijk in de

wetstekst of voor de toepassing van het derde lid ook als eis geldt dat er tegen het feit een maximumstraf van tenminste twaalf maanden moet zijn bedreigd. Het derde lid geeft verdere invulling aan de in het eerste lid, onderdeel a, sub 2, gebruikte term «een naar Nederlands recht strafbaar feit» en strekt ertoe ook de in het derde lid bedoelde feiten onder de werking van het tweede lid te doen vallen. Uit het tweede lid zelf volgt het vereiste van de strafbaarstelling met een maximum van tenminste twaalf maanden. Voor de goede orde wordt hier opgemerkt dat structuur en inhoud van artikel 7 is ontleend aan artikel 5 van de Uitleveringswet.

Artikel 8

De leden van de fracties van de SGP en ChristenUnie vroegen wat het begrip «vrijheidsstraffen van onbepaalde duur» behelst. Met deze term, die is overgenomen uit artikel 7 van de Uitleveringswet, wordt bedoeld op in andere rechtssystemen voorkomende vrijheidsstraffen, bijvoorbeeld de Franse «peine privative à perpétuité», die meestal overeenkomen met levenslange vrijheidsstraffen.

Artikel 9

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe de regering de verhouding tussen artikel 9, tweede lid, van het wetsvoorstel, op grond waarvan de minister van Justitie opdracht kan geven de vervolging te staken en artikel 128 van de Wet op de rechterlijke organisatie ziet. Alvorens op die verhouding in te gaan, lijkt het zinvol op de rechtsfiguur van de staking van een vervolging in te gaan. De bevoegdheid tot staking van een vervolging is geen algemene bevoegdheid, maar uitdrukkelijk gekoppeld aan de beslissing tot uitlevering. Een stakingsbeslissing kan verder alleen aan de orde komen indien de overlevering wordt gevraagd voor dezelfde feiten als waarvoor in Nederland een strafvervolging tegen betrokkene loopt. De stakingsprocedure in de Overleveringswet verloopt als volgt. De officier van justitie te Amsterdam, die alle Europese aanhoudingsbevelen ontvangt, dient onverwijld na te gaan of tegen betrokkenen een strafvervolging in Nederland loopt en zo ja, welk parket daarbij betrokken is. Vervolgens bepaalt artikel 23, vijfde lid, van het wetsvoorstel dat de officier van justitie te Amsterdam gehouden is om meteen aan de met de Nederlandse strafvervolging belaste officier van justitie een kopie van het ontvangen Europees aanhoudingsbevel te zenden met een verzoek om advies over staking van de vervolging. Na ontvangst van dat advies is het de taak van de officier van justitie te Amsterdam aan de Minister van Justitie het advies met zijn eigen opmerkingen over de overleveringszaak voor te leggen, opdat deze dat advies kan betrekken bij zijn beslissing, als bedoeld in artikel 9 van het wetsvoorstel. Indien de Minister van Justitie daartoe overgaat wordt zijn beslissing conform artikel 26, tweede lid, door de officier van justitie te Amsterdam aan de rechtbank overgelegd, opdat de rechtbank dit gegeven bij zijn beslissing over de overlevering kan betrekken.

Uit het voorgaande moge blijken dat de bevoegdheid tot staking van een vervolging op grond van artikel 9 van het wetsvoorstel afwijkt van beslissingen bedoeld in artikel 128 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie. De stakingsbevoegdheid wordt beschouwd als een als een species van de aanwijzingsbevoegdheid uit hoofden van laatstgenoemde wet.

Artikel 11

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD stelden enkele vragen over de bij de tweede nota van wijziging voorgestelde nieuwe tekst voor artikel 11, meer in het bijzonder over de gehanteerde terminologie «dat

inwilliging zou leiden tot een *flagrante* schending van fundamentele rechten van de betrokken persoon». De leden van de PvdA-fractie vroegen zich in dit verband ook af het ingevolge artikel 94 van de Grondwet wel nodig/mogelijk is om bij formele wet de wijze van toetsen door de overleveringsrechter te kwalificeren. De leden van de VVD-fractie vroegen waarom sprake is van een «flagrante» schending en of een schending als zodanig de jure niet reeds voldoende is. De leden van de VVD-fractie vroegen waarom sprake is van een «flagrante» schending en of een schending als zodanig de jure niet reeds voldoende is.

De door de regering voorgestelde formulering voor artikel 11 is tot stand gekomen na het overleg met de Vaste Commissie voor Justitie uit de Tweede Kamer tijdens het wetgevingsoverleg van 24 november 2003 en strekte tevens ter vervanging van twee amendementen (Kamerstukken II 2003/2004, 29 042, nrs. 9 en 16. Tijdens het overleg, maar ook uit de amendementen bleek dat er aanvankelijk uiteenlopende visies waren over de reikwijdte van de toetsing aan het EVRM. In het amendement De Wit en Vos op stuk nr. 9 werd de weigering verplicht gesteld, indien (...) een gegronde vermoeden bestaat dat in de uitvaardigende lidstaat de artikelen 3, 5 en 6 van het EVRM niet of onvoldoende worden nageleefd, terwijl in het amendement Van der Laan op stuk nr. 16 evenzeer een algemene bewoording werd voorgesteld, maar uit de toelichting bleek dat bedoeld was dat een schending in concreto zou kunnen plaatsvinden. Aangezien in uitleveringszaken alleen laatstbedoelde toetsing aan de orde behoort te komen, werd het door de regering noodzakelijk geacht misverstanden over de omvang van de toetsing voor de toekomst uit te sluiten. Dit doet de bij nota van wijziging voorgestelde herformulering van artikel 11.

Het aldus in artikel 11 opgenomen criterium is ontleend aan de jurisprudentie van de Hoge Raad. Een van de eerste keren dat de Hoge Raad het hanteerde, was in een arrest van 9 april 1991, NJ 1991, 696. Dit betrof een uitlevering aan de Verenigde Staten. De Hoge Raad overwoog toen: «5.2. Dit beginsel (het beginsel dat bij de beoordeling van een op een uitleveringsverdrag gebaseerd uitleveringsverzoek moet worden uitgegaan van het vertrouwen dat de verzoekende Staat bij de vervolging en bestraffing van de opgeëiste persoon het EVRM zal respecteren) kan uitzondering lijden, voor wat betreft art. 6 EVRM indien blijkt dat de opgeëiste persoon door zijn uitlevering zou worden blootgesteld aan zodanig risico van een *flagrante* inbreuk op enig hem ingevolge dat artikel toekomstend recht dat de ingevolge art. 1 EVRM op Nederland rustende verplichting om dat recht te verzekeren aan de nakoming van de uit het vermelde uitleveringsverdrag voortvloeiende verplichting in de weg staat.» Idem HR 29 mei 1990, NJ 1991, 467, dat een uitlevering aan (EVRM-partij) Spanje betrof. Het in deze arresten geformuleerde criterium ontleende de Raad kennelijk (mede gelet op de conclusie van A-G Fokkens bij het arrest van 9 april 1991) aan het kort daarvoor gewezen Soering-arrest van het Europese Hof van de rechten van de mens (EHRM 7 juli 1989, Serie A vol. 161, NJ 1990/158), waarvan overweging 113 luidde: «(...) The Court does not exclude that an issue might exceptionally be raised under Art. 6 by an extradition decision in circumstances where the fugitive has suffered or risks suffering a *flagrant* denial of a fair trial in the requesting country.» Sinds deze rechtspraak heeft de Hoge Raad het criterium van de flagrante schending regelmatig herhaald (zie o.a. in de laatste jaren HR 28 maart 2000, NJ 367, HR 18 december 2001, NJ 315, HR 21 mei 2002, NJB 2002 afl. 25, nr. 91), HR 11 maart 2003, NJ 2004, 42, recentelijk nog eens in 18 november 2003, NJB 2004, afl. 2.

Voorzover uitleveringszaken voor het Europese Hof worden gebracht, gaat het bijna altijd over schending van artikel 3 EVRM. Het Europese Hof toetst dan of er sprake is van een «real risk» van schending van artikel 3 in de (uitlevering) verzoekende staat. Ook dat is een toetsing in de individuele omstandigheden van het geval. Dat de mensenrechtensituatie in de verzoekende staat duidelijk zorgelijk is, betekent nog niet dat de

betrokkene een reëel gevaar loopt. Zie Mamatkulov e.a. v. Turkije (EHRM uitspraak 6 februari 2003), waarvan overweging 69 luidde: «The Court reiterates that ill-treatment must attain a minimum level of severity if it is to fall within the scope of Article 3. The assessment of this minimum is, in the nature of things, relative; it depends on all the circumstances of the case, such as the nature and context of the treatment or punishment, the manner and method of its execution, its duration and its physical or mental effects (Soering cited above, p. 39, § 100). (...)»

Zoals uit het voorgaande blijkt, was er in het parlementaire debat aanvankelijk sprake van uiteenlopende visies over de reikwijdte van de toetsing aan het EVRM. Vooral omdat verwacht mocht worden dat die opvattingen ook buiten het parlement leven, is het de taak van de wetgever om helderheid te scheppen over zijn bedoelingen. Het was de bedoelingen van de wetgever om de vaste jurisprudentie te handhaven. Zodoende lag het voor de hand om die rechtspraak te codificeren. Dit doet geen afbreuk aan artikel 94 van de Grondwet. De algemene grondwettelijke norm, wordt immers niet in abstracto maar in een bepaalde context toegepast en de toetsing vindt dan toegespitst plaats. Dit geldt ook voor de overlevering. De voorgestelde wetsbepaling concretiseert hoe in uitleveringszaken de toetsing aan de relevante bepalingen van het EVRM plaatsvindt.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of met de zinsnede «een op feiten en omstandigheden gebaseerd gegrond vermoeden» meer wordt bedoeld dan «een op feiten en omstandigheden gebaseerd vermoeden», wordt het volgende opgemerkt. Met deze zinsnede worden twee dingen tot uitdrukking gebracht: ten eerste, dat het vermoeden gegrond moet zijn en ten tweede, dat het op feiten en omstandigheden gebaseerd moet zijn. Dit laatste is – zo werd ook in de toelichting bij de tweede nota van wijziging (stuk nr. 21) vermeld – opgenomen, om duidelijk te maken dat het bij de toetsing op basis van artikel 11 niet mag gaan om een abstracte beoordeling van de mensenrechtensituatie in de verzoekende lidstaat maar om een toetsing aan het EVRM van het voorliggende geval.

Artikel 14, lid 1, onder f

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of het zo kan zijn dat de overlevering van een Nederlander wordt gevraagd voor twee feiten, waarvan er één niet tot overlevering zou kunnen leiden, maar de officier van Justitie bepaalt dat er geen bezwaar tegen vervolging wegens dat tweede feit bestaat en in hoeverre de over te leveren persoon kan opkomen tegen een beslissing van de officier op basis van die bepaling. Vooropgesteld wordt dat artikel 14 van het wetsvoorstel ziet op een andere dan de door vragenstellers beschreven casus. Artikel 14 behandelt de werking van het specialiteitsbeginsel. Het specialiteitsbeginsel houdt in dat tegen een persoon die is overgeleverd niet strafrechtelijk mag worden opgetreden voor andere feiten dan die welke aan het Europees aanhoudingsbevel ten grondslag lagen en waarvoor hij is overgeleverd (lid 1) of mag worden verdergeleverd aan niet EU-lidstaat (lid 2). De in artikel 14, lid 1, onder f, opgenomen regeling behandelt de zogeheten doorbreking van het specialiteitsbeginsel met het oog op een strafvervolging of tenuitvoerlegging van een hem opgelegde straf voor andere feiten dan die welke in het Europees aanhoudingsbevel waren opgenomen en waarvoor hij is overgeleverd. Doorbreking van het specialiteitsbeginsel kan alleen aan de orde komen nadat de opgeëiste persoon al is uitgeleverd. Nadat hij is uitgeleverd constateert de uitvaardigende autoriteit of een andere justitiële autoriteit in die lidstaat dat betrokkene nog van andere feiten wordt verdacht dan waarvoor hij is overgeleverd of dat er bij voorbeeld

nog een vonnis tegen hem openstaat. In die situatie kan hij aan de officier van justitie te Amsterdam toestemming vragen om de uitgeleverde persoon ook terzake van die andere de feiten te mogen vervolgen of de straf tenuitvoer te leggen. De officier van justitie te Amsterdam zal dan moeten bezien of voor die feiten overlevering op grond van de wet mogelijk zou zijn geweest. Alleen indien dat het geval is, kan hij toestemming geven.

Artikel 21

Aan de leden van de CDA-fractie wordt toegegeven dat bij het schrijven van de memorie van toelichting de door hen gememoreerde onschendbaarheid van de Koning ingevolge artikel 42 van de Grondwet over het hoofd is gezien.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de uitvaardigende justitiële autoriteit in alle gevallen kan voldoen aan het verzoek om bericht zodra de immuniteit is opgeheven, nu de opgeëiste persoon immers ook een niet-onderdaan van de uitvaardigende lidstaat kan zijn. Bij de totstandkoming van deze bepaling is besproken of de verantwoordelijkheid om na te gaan of een immuniteit die door anderen moet worden opgeheven, berust bij de het de uitvoerende of bij de uitvaardigende justitiële autoriteit. Toen is gekozen voor de uitvaardigende autoriteit, omdat hij eigenlijk voorafgaand aan de uitvaardiging van het aanhoudingsbevel zich had dienen te vergewissen of de betrokkene immuniteit geniet en het ook aan hem is om alle inspanningen te verrichten om de immuniteit opgeheven te krijgen en daartoe zo nodig ook verzoeken dient te richten aan internationale instellingen of autoriteiten van derde staten. De in artikel 21 opgenomen mededelingsplicht ligt in het verlengde daarvan.

Artikel 26, lid 3, onder e, en artikel 71, onderdeel a

Op de vraag van de leden van de fracties van SGP en ChristenUnie of het niet wenselijk was geweest de term «verderlevering» onder artikel 1 (begripsbepalingen) op te nemen, wordt geantwoord dat daaraan niet is gedacht. omdat het gaat om een in de uitleveringspraktijk gebruikelijke term, waarvan de betekenis niet verandert in het kader van de overlevering en die geen aanleiding geeft tot misverstanden.

Artikel 29

De passage in de memorie van toelichting (p. 25) betreffende de rol voor de kortgedingrechter, waar de leden van de fractie van het CDA vragen over stelden, is niet ingegeven door twijfel. Er is bewust gekozen voor een behoedzame formulering. Hiermee is beoogd uit te drukken, dat het uiteindelijke oordeel of de kortgedingrechter in concreto een rol voor zich ziet, niet aan de regering maar aan de rechter is.

De vraag van deze leden of niet valt te verwachten dat door het ontbreken van een beroepsmogelijkheid er veel verzoekschriften zullen worden ingediend bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, waarbij tevens een verzoek om een voorlopige voorziening kan worden gedaan, wordt op grond van de ervaringen in de uitleveringspraktijk waarin beroep op schending van mensenrechten sporadisch voorkomen, ontkennend beantwoord.

Artikel 34

De evaluatie in de tweede helft van 2003 waar de leden van de CDA-fractie naar vroegen, concentreerde zich op de vorderingen die de lidstaten

maakten met de invoering van de uitvoeringswetgeving. Daaruit bleek dat alle lidstaten hard bezig waren, maar dat een aantal van hen de datum van 1 januari 2004 niet zouden halen. Op dit moment hebben acht lidstaten hun wetgeving gereed en zeven (Nederland, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Oostenrijk, Italië en Griekenland) niet.

Artikel 35

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er door de formulering «in het bijzonder» in artikel 35, derde lid, ruimte gelaten is voor een casuïstische beoordeling van andere humanitaire overwegingen door officier van justitie en Rechtbank Amsterdam. Verder vroegen zij of hier dan meteen een argument aanwezig is om de cassatietoetsing te behouden. De feitelijke overlevering vindt plaats nadat de overleveringsrechter de overlevering heeft toegestaan en het is de bevoegdheid van de officier van justitie is de plaats en het tijdstip te bepalen. In dat verband kan ook aan de orde komen of de feitelijke overlevering om humanitaire redenen tijdelijk moet worden uitgesteld. Daarbij heeft hij, zoals deze leden terecht veronderstelden, enige ruimte. De beslissing terzake wordt genomen door de officier van justitie. De overleveringsrechter heeft geen rol bij het bepalen van het tijdstip van de feitelijke overlevering en is evenmin bevoegd, te oordelen over de beslissing van de officier van justitie. Hieruit volgt dat ook bij behoud van de cassatieprocedure deze kwestie niet aan het oordeel van de cassatierechter zou kunnen worden onderworpen.

Artikel 70, onder e

Met de formulering «de gemiddelde duur» van de procedure onder b en c, waar de leden van de fracties van SGP en ChristenUnie naar vroegen, is beoogd te voorkomen dat een opgave zou moeten worden gedaan van de exacte duur van elke afzonderlijke procedure. Nu kan worden volstaan met de mededeling hoeveel tijd met de procedures onder b respectievelijk c in het algemeen was gemoeid.

Artikel 73

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering bij de evaluatie ingevolge artikel 73 van de Overleveringswet aandacht te schenken aan het ontbreken van de mogelijkheid van hoger beroep. Zij vroegen dat ook uit bezorgdheid dat door het ontbreken van hoger beroep de behoefte aan rechtsbescherming onder meer zal aanknopen bij artikel 35, derde lid, van het wetsvoorstel, op grond waarvan feitelijke overlevering bij wijze van uitzondering achterwege kan blijven zolang er ernstige humanitaire redenen bestaan die aan de feitelijke overlevering in de weg staan. Aan de wens van de leden van de CDA-fractie kan tegemoet gekomen worden, temeer daar artikel 73 juist opgenomen is om de effecten van de behandeling in één instantie te evalueren. Echter, zoals uit het antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie over artikel 35 moge blijken, zou ook bij herinvoering van een cassatieberoep de toepassing van artikel 35 niet aan het oordeel van de Hoge Raad kunnen worden onderworpen.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden of de Minister van Justitie na aanvaarding van het amendement-Griffith en Van der Laan (nr. 22) nog de vrees heeft, dat het opnemen van de woorden «ernstige humanitaire redenen» in het wetsvoorstel zal leiden tot «eindeloos veel procedures» (Handelingen II 2003/04, p. 2159), wordt opgemerkt dat ik uiteraard de uitkomst van de democratische besluitvorming aanvaard, maar dat deze mij geen aanleiding geeft mijn mening te herzien.

5. Redactionele opmerkingen

Van de redactionele opmerkingen van de leden zal dankbaar gebruik gemaakt worden, omdat deze bijdragen aan het verhogen van de kwaliteit van de regelgeving. Het lijkt overbodig gedetailleerd in te gaan op de door hen geconstateerde verschrijvingen. Derhalve wordt volstaan met de opmerking, dat deze zullen worden meegenomen in het eerstvolgende voorstel voor een reparatiewet van het Ministerie van Justitie. Ten aanzien van de overige opmerkingen wordt het volgende opgemerkt.

Artikel 6, 9, eerste lid, en artikel 13

Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD over het gebruik van de term «wordt niet toegestaan» wordt, ter verklaring van de gehanteerde terminologie het volgende opgemerkt. In het wetsvoorstel is – in navolging van de Uitleveringswet – de «wordt niet toegestaan» gebruikt in de artikelen die de weigeringsgronden bevatten. Terwijl de term weigering is gebruikt, wanneer de bepaling betrekking heeft op de negatieve beslissing over de overlevering van de rechtbank.

Artikel 13

Wat betreft de opmerking betreffende het gebruik van de term «uitsluitend» in het derde lid van artikel 13, waar deze leden naar vroegen, wordt opgemerkt dat dit woord nog een eigen functie heeft, omdat er in een concrete zaak de rechtbank tot het oordeel kan komen dat er andere redenen kunnen zijn die tot een weigering noodzaken.

Artikel 42, lid 3

Het antwoord op de vraag van de leden van de fracties van de SGP en ChristenUnie of er betekenis gehecht moet worden dat in de onderhavige bepaling de term «plaats hebben» en in artikel 43 «plaatsvinden» wordt gebruikt, luidt ontkennend.

Artikel 71, onderdeel A

De term «verzoeken de lidstaat» waarover een vraag werd gesteld, is correct gebruikt, omdat deze wordt gehanteerd in de context van de Uitleveringswet. Bovendien worden ook in Nederland en andere lidstaten verzoeken tot uitlevering van derde staten niet behandeld door «uitvaardigende justitiële autoriteiten».

Ik hoop hiermee alle vragen voldoende te hebben beantwoord.

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