

Broekers-Knol

vinden. De onafhankelijke commissie of de voorzitter daarvan heeft dan beoordeeld of er op beleidsmatig terrein acht niets meer in de zaak zit. Er wordt vervolgens verlof gegeven voor rechtstreeks beroep, mits vanzelfsprekend het bestuursorgaan ook instemt met het overslaan van de bezwaarfase. Met zo'n procedure kan wel winst worden geboekt. Wij horen graag de mening van de minister hierover.

Mevrouw de voorzitter. Mijn fractie stelt vast dat de bedoelingen van de minister met het wetsvoorstel rechtstreeks beroep goed zijn. Vorm en inhoud van het wetsvoorstel zijn dat echter niet, zoals ook de Raad van State vaststelde in zijn advies over het wetsvoorstel. De voorgestelde regeling is te omslachtig, opent de mogelijkheid voor willekeur, levert een extra belasting op voor de rechterlijke macht en staat haaks op de inzet van de minister om het beroep op de rechter terug te dringen. Mijn fractie is dan ook niet overtuigd van nut en noodzaak van dit wetsvoorstel.

Mevrouw de voorzitter. Wij wachten met belangstelling de antwoorden van de minister af.

De **voorzitter**: Ik schors de beraadslaging over dit wetsvoorstel tot na de afhandeling van de Overleveringswet.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 15.14 uur tot 15.30 uur geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Implementatie van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europese aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie (Overleveringswet) (29042).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Het wetsvoorstel dat op dit moment aan de orde is, moet u zien tegen de achtergrond van het proces van Europese integratie. Wij zitten midden in dit proces. Je kunt

verschillend denken over de mate waarin wij daarmee gevorderd zijn, maar het is duidelijk dat er een ontwikkeling gaande is en dat dit een ontwikkeling is die in deze Kamer, maar ook in de andere Kamer en door de regering gewenst wordt. Het Europees aanhoudingsbevel is daarvan een symbool.

De gedachte dat de uitlevering en de uitleveringsprocedures vereenvoudigd zouden kunnen en moeten worden, lag al besloten in het programma van Tampere. Dat die gedachte momentum kreeg door de aanslagen in de Verenigde Staten, is duidelijk. Toen drong het besef door dat uitleveringsprocedures en de uitlevering zelf die een potentieel nuttig en nodig instrument zijn voor het voor de rechter brengen van terroristen maar jaren duren, niet meer bij de tijd waren en niet bevorderlijk waren voor die bestrijding. Deze duur gold misschien niet zozeer de situatie in Nederland. Wij hebben één van de kortste procedures, maar desondanks duurt de procedure in Nederland altijd nog acht maanden. In andere landen zijn die procedures echter vaak veel langer en daarbij zijn ook de moeilijkheden doorgaans veel aanzienlijker. Het betreft lange procedures, besluitvorming op het hoogste regeringsniveau, ongelijksoortige weigeringsgronden en andere signalen van veroudering.

De pogingen om via de verdragen van 1993 en 1996 te komen tot modernisering, hadden in 2001 niet tot resultaat geleid doordat die verdragen nog steeds niet door alle landen geratificeerd waren. Dit is tevens het antwoord op de vraag van de heer Holdijk, waarom niet naar aanpassing van de bestaande verdragen is gestreefd. Immers, die verdragen waren nog niet eens in werking getreden vanwege de moeilijkheden. Ik hoop dat dit eveneens een antwoord is op de vraag van de heer Kohnstamm, waartoe het kaderbesluit precies dient en voor welke gevallen het dient. Het ging niet zozeer om concrete gevallen waar een oplossing voor gevonden moest worden. Het ging om een modernisering van het instrument van uitlevering in het kader van een integratieproces waarin de verschillende lidstaten steeds meer op elkaar aangewezen raken voor de hele strafrechtspleging en in het bijzonder ook bij de bestrijding van terrorisme.

Het Europees aanhoudingsbevel wordt ingevoerd door middel van een kaderbesluit. Dat is een instrument op basis van het Verdrag van Amsterdam en brengt verplichtingen voor de lidstaten met zich mee. Op grond daarvan zijn, na vaststelling door de Raad, de lidstaten verplicht het daarin beoogde resultaat te bereiken. Het is als het ware een richtlijn, maar dan in het kader van de derde pijler. Van de onder het Verdrag van Maastricht nog geldende vrijblijvendheid is geen sprake meer en bij de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam is dan ook door beide Kamers het instemmingsrecht bedongen ten aanzien van de besluiten die verplichtingen met zich meebrengen voor de Nederlandse staat.

De Nederlandse regering werkt mee aan een kaderbesluit en dat wordt hier ook besproken. Over dat kaderbesluit en de verplichtingen die dit inhoudt, wordt in het licht van de instemming van beide Kamers vervolgens door de Nederlandse regering en de Raad besloten. Dat houdt echter in dat men vervolgens niet hier opnieuw ± dat is de reden waarom er in de stukken verwezen is naar de voorgeschiedenis ± deze verplichting aan de orde kan stellen. Dit nog afgezien van het feit dat Nederland dan niet zou voldoen aan zijn verdragsverplichtingen. Vervolgens kan er wel gediscussieerd worden over de vraag of een bepaalde zaak wel of niet onder het resultaat van het kaderbesluit valt. Echter, als wij het hebben over de zaak van een 12-jarige minderjarige, dan is dat een punt dat uitdrukkelijk in het kaderbesluit staat en waar dan niet hier weer van gezegd kan worden: dat doen wij toch maar eens anders.

Wat is het doel van de overlevering? Het betreft hier een fundamenteel uitgangspunt en dat is ook de reden waarom gesproken wordt van overlevering in plaats van uitlevering. Dit is het uitgangspunt dat het, gegeven de stand van de integratie, juist is dat wij uitgaan van het algemene beginsel dat de pleger van een strafbaar feit wordt beoordeeld door de rechter ter plaatse van het delict. Het betekent dat wij in wezen iets anders krijgen dan de uitlevering. Het is niet meer een daad van bestuur of wij personen uitleveren aan de rechtsmacht van een ander land. Nee, het kaderbesluit berust op het beginsel ± dit is aanvaard met

Donner

het kaderbesluit ± dat lidstaten afstappen van dat beginsel en dat in wezen de beoordeling plaatsvindt ter plaatse van het delict. Ik meen dat daar weinig tegenin gebracht kan worden. Wij wensen ook in staat gesteld te worden om inbreuken die hoër plaatsvinden, hoër te kunnen beoordelen en dat dit niet afhankelijk is van het oordeel van een andere lidstaat of men de betrokken persoon wel aan ons wil uitleveren en of daar gronden voor zijn. Nogmaals, het is een belangrijke stap. Wij vragen gemiddeld 100 keer per jaar aan de lidstaten om uitlevering. Ons wordt dat ruim 300 keer per jaar gevraagd. Het zijn geen grote aantallen maar het geeft wel aan dat er een duidelijke behoefte bestaat aan het instrument van uitlevering.

Bij uitlevering en overlevering heeft de opgeëiste persoon de keuze van zijn overdracht aan het andere land aan het oordeel van de rechter te onderwerpen. In Nederland gebeurt het 50 à 60 keer per jaar dat men daarvan afziet. Betrokkene vindt de rechterlijke toetsing dan overbodig.

In de Overleveringswet wordt nu een andere procedure uitgewerkt dan bij de uitlevering het geval is. Voordat er ook maar een letter van het wetsvoorstel op papier was gezet, is over de afschaffing van het cassatieberoep en over de concentratie bij één gerecht advies ingewonnen bij de Raad voor de rechtspraak. Nogmaals, in de bestaande procedure is er dus een beslissing door de rechter, er is geen mogelijkheid tot hoger beroep en alleen een mogelijkheid tot cassatieberoep. Op dit moment is er dus geen hoger beroep in de uitleveringsprocedures.

Uit het advies van de Raad voor de rechtspraak bleek dat van die zijde geen bezwaar bestond tegen die ingrijpende wijziging. Vroegtijdige raadpleging van de Raad voor de rechtspraak heeft ertoe geleid dat zowel het parket als de rechtbank Amsterdam van meet af aan betrokken kon zijn bij de uitwerking van de nieuwe procedure in de wet. In de eigen kring van de rechterlijke macht is nagedacht over de organisatorische consequenties daarvan. Die samenwerking is vruchtbaar gebleken en heeft ertoe geleid dat de consultatie over het conceptwetsvoorstel niet leidde tot verrassende resultaten.

Het is echter niet verbazingwekkend dat de voorbereiding van een

dergelijk omvangrijk wetsvoorstel tien maanden heeft gevegd, juist omdat in die voorbereiding zorgvuldig is omgegaan met de commentaren en de bezwaren van de rechterlijke macht. Het wetsvoorstel is vervolgens op 19 mei 2003 naar de Raad van State gegaan en teruggekomen op 25 augustus 2003. Vervolgens is het op 10 september 2003 vastgesteld door de minister-raad en op 12 september 2003 ingediend bij de Tweede Kamer. Op 2 december 2003 is het door de Tweede Kamer vastgesteld. De langste fase in het proces is de Eerste Kamer. Deze Kamer kan zelf het beste beoordelen wat de redenen zijn dat het zo lang moet duren.

De afschaffing van het cassatieberoep roept in deze Kamer vragen op die variëren van bezorgdheid over het rechtstatelijke gehalte van de procedure tot een afwijzing door sommigen. Ik denk dat bij die afwijzing en kritiek een aantal aspecten een rol speelt. Men kan zich daarbij de vraag stellen of die passend zijn in het verband van de Europese Unie. Er is bijvoorbeeld veel nadruk gelegd op de toetsing van de overlevering aan het EVRM. Het is absoluut van het grootste belang dat lidstaten niet meewerken aan een berechting die niet aan de eisen van het EVRM voldoet. Die zorg is echter niet veel anders dan de zorg die wij zelf ook moeten betrachten bij onze eigen berechting. Met andere woorden, mijn uitgangspunt is dat het samenwerkingsverband tussen de lidstaten van de Europese Unie berust op het respect voor de mensenrechten in theorie en praktijk.

Dat laat onverlet dat er in de praktijk lidstaten kunnen zijn die voor het Hof worden gebracht voor inbreuken op de mensenrechten. Voor Nederland is dat niet anders dan voor andere landen. Ik noem de laatste zaak over de EBI en de vraag of ons uitzettingsbeleid in strijd is met de grondrechten. Maar dan gaat het om die zaken en niet om andere gevallen. Als wij op dat punt twijfels hebben over het beleid in de lidstaten dat het proces van berechting principieel en structureel niet past binnen het kader van de rechten van de mens, dan houdt daarmee in wezen de basis voor samenwerking op binnen de Europese Unie en moeten wij ophouden met strafrechtelijke samenwerking. Door een meerder-

heid in deze Kamer wordt evenwel aangedrongen op meer harmonisatie, intensievere samenwerking en de sprong vooruit. Dat wijst erop dat de Kamer van mening is dat er geen reden is voor een conclusie anders dan dat ten principale de lidstaten van de Europese Unie in de praktijk in de regel beantwoorden aan de rechten van de mens. Derhalve is de mogelijkheid beperkt dat er in een concreet geval sprake is van flagrante schending van de mensenrechten in het proces. Maar het zou in alle gevallen geen voorwerp van cassatie zijn, omdat het om de beoordeling van de feiten van het geval zou gaan en niet om de vraag of een lidstaat structureel daarvan afwijkt. Als dat het geval zou zijn en als Nederland dat zou menen, dan staat dat los van het concrete geval. Nederland heeft dan binnen het kader van de Europese Unie mogelijkheden om rechtstreeks een lidstaat aan te spreken dan wel via de Commissie te wijzen op de verplichtingen die een lidstaat in dezen heeft. Met de eventuele aanvaarding van een nieuw verdrag zal in dat kader ook een niet onaanzienlijk aantal nieuwe grondrechten worden opgenomen die mede hun gevolg zullen hebben binnen de Europese Unie.

Ik meen dan ook niet en kan er zelfs niet de hand voor in het vuur steken dat er in Nederland zelf nooit sprake zal zijn van de mogelijkheid van inbreuken op de rechten van de mens. Maar het gaat dan niet om inbreuken die aanleiding zijn om af te wijken van in beginsel het uitgangspunt dat wie in een andere lidstaat wordt beoordeeld daar een behoorlijk proces krijgt en alle kansen heeft om zijn onschuld te bewijzen, als daar aanleiding toe is. Ik wijs erop dat hij daarvoor veelal aanzienlijk meer tijd heeft dan in het Nederlandse strafproces, dat tot de kortste behoort binnen de Europese Unie.

Dat geldt ook voor de kandidaat-lidstaten. Het is een van de punten geweest die hoog op de lijst van toetsingspunten hebben gestaan in de aanloop naar de toetreding, die aanstaande zaterdag zal plaatsvinden: is voldaan aan de fundamentele voorwaarden voor toetreding tot de Europese Unie? In de toetredingsverdragen zijn vrijwaringsbepalingen opgenomen waarop een beroep kan worden gedaan, als er aanleiding zou zijn om het anders te doen. Derhalve

Donner

denk ik dat de Kamer niet enerzijds toetredingsverdragen met die landen kan ratificeren en anderzijds in het kader van dit wetsvoorstel kan zeggen fundamentele bedenkingen te hebben bij het gehalte van het strafproces in die landen en de strafprocesrechtelijke kaders. Nogmaals, als er op dat punt twijfels zijn aan een land, dan leggen die de bijl aan de wortel van de Europese Unie en met name aan de samenwerking op strafrechtelijk terrein, waarvoor in deze Kamer zeer vaak is gepleit.

De heer **Witteveen** (PvdA): De minister stelt het proces van integratie voor als een proces waarin een nieuwe toestand van integratie is ingetreden. Eerst was het er niet, nu is het er wel, en nu het er is, hebben wij het beginsel maar te accepteren dat overal in de EU in voldoende mate behoorlijke procedures en rechtstatelijke kwaliteitsmaatstaven worden gewaarborgd. De realiteit is echter dat het proces van Europese integratie ook voor de bestaande lidstaten zeer vele jaren neemt. Er is nog geen sprake van harmonisatie van het strafrecht en de uitgangspunten daarvoor. Op dat punt moeten wij met een zekere voorzichtigheid kijken naar het recht van de nieuwe lidstaten. Je kunt toch niet van bovenaf zeggen: vanaf vandaag of morgen is die integratie een feit? Het is een proces dat zich over tientallen jaren uitstrekt. Je kunt niet blindvaren op het abstracte beginsel dat het overal al behoorlijk geregeld is. Ik begrijp dat eerlijk gezegd niet goed.

Minister **Donner**: Het gaat niet om een abstract beginsel, het gaat om de toepassing van het Europees verdrag inzake de rechten van de mens. Als u dat een abstract beginsel vindt, dan zijn wij het oneens. Het EVRM is de toets. Ook door u is gezegd dat dit rechtvaardigt dat er een hoger beroep is. Het is geen abstract beginsel. Het verdrag was al van toepassing vóór de toetreding van de nieuwe lidstaten. Het gaat niet om de vraag of het procesrecht, het proces of het strafrecht in die landen gelijk is aan het Nederlandse recht, het gaat erom of in het strafrecht de naleving van de rechten van de mens, zoals belichaamd in het EVRM, gewaarborgd is. Dat wordt verzekerd door het klachtrecht, dat wordt verzekerd

door de rechtspraak. U kunt niet nu na toetreding zeggen: ja, maar dat is een abstract beginsel, dat geldt helemaal niet, dat moeten wij heel voorzichtig doen.

De heer **Witteveen** (PvdA): Het beginsel is niet abstract. Ik ben het met u eens dat al die rechten in het EVRM concreet aangeven waarom het zou moeten gaan. Ik vind uw vertrouwen echter abstract, uw vertrouwen ligt op het niveau van beginselen, terwijl wij kritisch moeten kijken naar de praktijk en naar wat daar gebeurt. Een rechterlijke toetsing van die praktijk is op zijn plaats.

Minister **Donner**: Het is niet een toetsing in het kader van de uitlevering van ~~de~~ een persoon waar de rechter in het algemeen toetst of hij de praktijk in een ander land behoorlijk vindt. Als er twijfels zijn over de praktijk in een ander land, dan dient de Nederlandse Staat dan wel naar de Commissie te gaan, dan wel naar het Europese Hof te gaan, dan wel naar andere instrumenten te grijpen die het EU-verdrag biedt. Natuurlijk moeten wij zorgvuldig kijken. Als u beweert dat in een van de bestaande lidstaten structureel inbreuken plaatsvinden, dat daar geen aanspraak is, dat er geen vertrouwen kan bestaan in de rechtspraak, in de strafrechtspraak, in het strafprocesrecht ter plaatse, dan moeten wij ophouden met praten over samenwerking op strafrechtelijk gebied, dan moeten wij ophouden met praten over uitlevering, dan moeten wij ophouden over het invoeren van het systeem van Schengen, want dan is er ten principale niet voldaan aan de voorwaarden op basis waarvan wij kunnen samenwerken. Je moet je ~~te~~ berhaapt afvragen of er dan Europese integratie kan plaatsvinden.

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik zie dat enigszins anders. Ik zie het als een geleidelijk voortgaand proces. Samenwerking betekent niet dat overal dezelfde mate van realisering van rechten en wenselijke maatstaven tot stand is gekomen. Verschillen kunnen zinvol zijn, mits over en weer duidelijk is waar de verschillen liggen en stapje voor stapje gewerkt wordt naar een eenwordende Europese rechtstatelijkheid en strafrechtelijke praktijk. Ik verschil met u van mening, niet zozeer over

dit grote proces, als wel over de inschatting die u maakt dat wij de wenselijke situatie al bereikt hebben en daarom kunnen afzien van de traditionele waarborgen. Daar heb ik zo mijn twijfels over.

Minister **Donner**: U stelt in wezen dat u twijfels hebt over de vraag of de rechten van het EVRM in de bestaande en nieuwe lidstaten op gelijke wijze zijn gewaarborgd. U zegt in wezen dat er variaties zijn en dat er lidstaten zijn \pm die moet u dan ook noemen \pm die niet voldoen aan de rechten van het EVRM.

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik beschik niet over de kennis die nodig is om daarover uitspraken te doen. Ik vind wel dat de regering er kennis van moet hebben. De regering moet gedetailleerd weten hoe het toe gaat in alle strafrechtelijke systemen van de nieuwe lidstaten. Daar weten wij heel weinig van. Als ik vraag naar de mening van de autoriteiten van bijvoorbeeld Slovenië of Cyprus over de delicten die vallen onder de lijst, zoals die is opgenomen, dan krijg ik daar geen antwoord op, omdat de regering dat niet weet. Wat is de stand van de integratie als de regering niet eens weet hoe dat zit?

Minister **Donner**: Ik kom straks op die vragen terug, maar u haalt nu tien dingen door elkaar. U zegt dat het EVRM pas is gewaarborgd als iedereen het Nederlandse strafprocesrecht en het Nederlandse strafrecht heeft overgenomen. Daar komt uw verhaal in wezen op neer. Wij hebben het nu echter over de toetsing in het uitleveringsproces van de vraag of er sprake is van een flagrante schending van het EVRM. Daarvoor wilt u een tweede beoordeling. U heeft het in dat kader over een geleidelijk proces, maar dat geleidelijke proces heeft betrekking op het naar elkaar toegroeien van het strafrecht en het strafprocesrecht in de lidstaten. Ik ben het er wel mee eens dat er verschillen op dat terrein bestaan. We kunnen met die verschillen leven, omdat we de grondrechten en het EVRM hebben en omdat we weten dat, ondanks alle verschillen, de mogelijkheid bestaat om te toetsen of het recht in die lidstaten voldoet aan die wij ons ook opleggen op dat terrein. Als u beweert dat er op dat punt ook verschil bestaat, dat dit een geleidelijk proces is en dat een

Donner

aantal van de huidige lidstaten en een aantal nieuwe lidstaten op dit moment niet voldoet aan het EVRM, dan is niet voldaan aan de voorwaarden voor toetreding. Dan kan er geen toetreding plaatsvinden.

De heer **Witteveen** (PvdA): Wij hebben het hier niet over de voorwaarden voor toetreding. De minister wil mij allerlei uitspraken ontlokken over de toetreding, maar dat doe ik niet in dit debat. Het gaat nu om het beoordelen van de vraag of het verstandig is op dit moment zo ver te gaan als de regering doet. Daar houd ik mijn twijfels over.

Minister **Donner**: Het gaat er niet om of wij op dit moment zo ver moeten gaan. U stelde dat hoger beroep nodig is om te beoordelen hoe het staat met de flagrante schending van het EVRM. U weet niet of alle lidstaten voldoen aan het EVRM. Als dat het geval is, dan stelt u met zoveel woorden dat er niet is voldaan aan de voorwaarden voor toetreding.

De heer **Witteveen** (PvdA): Als ik pleit voor hoger beroep, beroep ik mij op de aan van de maatstaven van het EVRM zelf, namelijk artikel 6.

Minister **Donner**: Op dit moment hebben we in Nederland geen hoger beroep in uitleveringszaken. We hebben alleen cassatieberoep. Als het erom gaat of in een concreet geval, vanwege de feiten van de zaak, de kans bestaat op een flagrante schending, dan is dat geen vraag die in cassatie aan de orde komt, maar een vraag voor de feitenrechter, waarvan wij ook maar één instantie hebben. Daar zit de winst niet in. Het gaat bij een cassatierechter om de algemene vragen. U zegt impliciet iets anders, namelijk dat op dit moment de situatie bestaat dat in de lidstaten en in nieuwe lidstaten niet wordt voldaan aan het EVRM.

De heer **Witteveen** (PvdA): Het impliciete dat de minister mij in de schoenen schuift, is mij vreemd, maar het zou mij een lief ding waard zijn te vernemen wat hij vindt van het voorstel om hoger beroep in te voeren in plaats van cassatieberoep, zodat we in elk geval een of andere vorm van toetsing houden, zoals dat ook gebeurt in een aantal andere lidstaten in de EU dat kennelijk

precies dezelfde gedachten heeft over de strafrechtelijke integratie.

Minister **Donner**: Dan gaat het erom, gelet op de andere vragen die in de uitleveringsprocedure aan de orde komen, of er een zodanige beoordeling en toetsing plaatsvindt dat het zinnig is de procedure in eerste instantie in tijd te halveren of tot eenderde terug te brengen, omdat we binnen het totale proces moeten blijven, en op een gegeven moment hoger beroep in te voeren. Ik kom er nog op terug, maar wat mij betreft kan er geen recht op hoger beroep bestaan bij een substantiële beoordeling. Het gaat hier niet om een veroordeling, maar om een beslissing van de rechter in het kader van rechtshulp, namelijk het overleveren van iemand die zich hier bevindt naar een ander land waar hij berecht zal worden en waar hij recht heeft op beoordeling in twee instanties en eventueel in cassatie kan gaan. Aan die rechten wordt geen afbreuk gedaan. Het gaat erom of de feitelijke vragen die in het kader van de geleverde rechtshulp ter beoordeling staan, rechtvaardigen dat er in twee instanties naar gekeken wordt. Dat gebeurt nu al niet bij het veel ruimere stelsel. Er is nu alleen een cassatierechtspraak. Ik heb aangegeven dat er gronden zouden zijn om cassatierechtspraak te handhaven in de procedure die nu gevoerd wordt. Cassatierechtspraak is geen hoger beroep. Er werden hier ook cijfers genoemd. In de jaren 2002 en 2003 is de Hoge Raad in zes uitleveringszaken tot cassatie gekomen om vervolgens in vijf van de zes zaken als feitelijke rechter over te gaan tot uitlevering, terwijl in de zesde zaak nog geen uitspraak is gedaan.

De heer **Koekkoek** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik wil graag op twee punten verheldering hebben. De discussie was tot nu toe wat abstract. Bij de toepassing van artikel 11, de vraag of er sprake is van het gevaar van flagrante schending van de fundamentele rechten en vrijheden, gaat het er niet om of deze situatie in het algemeen in een land van de Europese Unie aan de orde is. Het gaat erom of in het concrete geval de opgeëiste persoon het risico loopt mishandeld te worden of vergaand in zijn vrijheid van meningsuiting geknakt te worden. Deze feiten en omstandigheden

kunnen door de rechter beoordeeld worden en zijn eventueel voor nadere toetsing vatbaar. De minister heeft gelijk met zijn opmerking dat er nu geen hoger beroep is maar cassatie. Hij gaf zojuist ook aan dat de Hoge Raad als cassatierechter in uitleveringszaken, wanneer er een gebrek is, meestal de feiten zelf moet beoordelen. De vraag is dan of een rechter in hoger beroep dat niet beter kan doen.

Minister **Donner**: U haalt twee dingen door elkaar. Het feitelijke karakter van het oordeel over de toepassing van artikel 11 staat eraan in de weg dat er cassatie kan worden toegepast. Het gaat om feitelijke vragen en niet om algemene vragen van het recht. Dat is de aard van de cassatie.

De heer **Koekkoek** (CDA): Dat is mij bekend. Als iemand echter gemotiveerd aangeeft dat hij vervolging, schending van zijn fundamentele rechten vreest, zal de rechter daar gemotiveerd op moeten reageren. Als dat niet gemotiveerd gebeurt, zal de Hoge Raad casseren wegens een motiveringsgebrek. Via die weg komt dan in cassatie aan de orde of er sprake is van gevaar voor vervolging. Dat is nu althans het geval in de uitleveringsprocedure.

Minister **Donner**: Het gaat niet om de vraag of er gevaar is. Wij moeten die vraag met deze procedures nu juist vermijden. We gaan dan aan de rechter van iedere staat een oordeel vragen over de potentiële kansen. We spreken daarom in artikel 11 van een flagrante schending. Deze moet natuurlijk gemotiveerd worden. Daarom is in de procedure de uitlevering vervolgens een zaak van de officier van justitie. Er is altijd een kort geding mogelijk als strijd dreigt met de humanitaire gronden. Voor het overige gaat het om de concrete feiten van het geval, die ook geen aanleiding tot cassatie zouden geven. We hebben een dergelijke procedure nu al niet nodig binnen de Europese verhoudingen, het gebeurt ook niet. De aantallen waarom het gaat bij de Hoge Raad geven aan dat dit geen rol speelt. Als de Hoge Raad tot cassatie komt, treedt de Hoge Raad op als feitenrechter. U mag dat niet omdraaien in die zin dat de Hoge Raad in het huidige bestel de zaak beoordeelt als een rechter in hoger beroep. Als de raad om redenen die

Donner

eigen zijn aan de cassatie, tot het oordeel komt dat de uitspraak in eerste instantie mis is, gaat de Hoge Raad als feitenrechter verder. In het afgelopen jaar hebben zich zes van deze gevallen voorgedaan. In vijf van deze gevallen is de Hoge Raad tot hetzelfde praktische resultaat gekomen; het zesde geval is nog onder de rechter.

De heer **Koekkoek** (CDA): Het lijkt erop dat het om heel weinig gevallen gaat, maar enkele jaren geleden lag het aantal nog rond de honderd. Dat was dus aanmerkelijk meer. In 1996 en 1997 moest de Hoge Raad in de helft van de gevallen casseren en de zaak vervolgens feitelijk beoordelen. Dan zal het in het algemeen om een motiveringsgebrek gaan.

Minister **Donner**: Dat klopt. Als het daarbij niet gaat om een concrete motivering maar om een algemene motivering, is er des te meer reden. Het fundamentele uitgangspunt is juist dat er steeds minder gronden zijn waarop geweigerd kan worden en dat wij ervan uitgaan dat ook in de lidstaten waarnaar wij overdragen aan de rechten van het EVRM wordt voldaan. Wordt daar niet aan voldaan, dan bestaat ook in die landen adequate rechtsbescherming om volgens die rechten beschermd te worden. Om die reden is het terecht dat in dit wetsontwerp de toetsing wordt beperkt tot een flagrante schending en dat dit in die gevallen door de rechter in eerste instantie kan worden gedaan. De cassatieprocedure die nu geldt, zou daar in ieder geval geen antwoord op zijn. Dat blijft ten principale het punt.

Er wordt ook in deze Kamer bij voortdurende gesteld dat wij verder moeten komen met de strafrechtelijke samenwerking. De Kamer kan dan niet gelijktijdig stellen dat zij helemaal niet weet of in die andere landen wel wordt voldaan aan de rechten van het EVRM. Als wij dat niet weten en ervan uitgaan dat er op dat punt verschillen zijn, dan moeten wij stoppen. Nogmaals, dat is niet de beoordeling van de regering en ik meen dat dit ook niet de beoordeling is van deze Kamer. Als wij verder willen komen en een adequaat systeem van strafrechtelijke handhaving willen hebben, dan zullen wij af moeten van procedures die zelfs in het kortste geval acht

maanden vergen voordat kan worden verdergegaan.

Het punt dat hier is aangevoerd, namelijk dat de rechter alleen maar toetst en dat er onduidelijkheid bestaat over de lijst, is een hardnekkig misverstand. Conform het model dat bij de richtlijn is gevoegd, moet er in alle gevallen \pm of er nu een dubbele strafbaarheid is of niet \pm een volledige omschrijving zijn van de feiten op basis waarvan de uitlevering wordt gevraagd. Vervolgens wordt alleen in de lijst daaronder een kruisje gezet om aan te geven onder welke brede categorie de verzoekende lidstaat die feiten klasseert. De vraag moet volstrekt voldoende zijn voor de beoordeling in de aangezochte lidstaat. Er is dus geen sprake van een kruisje. Kijk naar het formulier. Er is sprake van een volledige omschrijving van de feiten die de rechter hier volledig de mogelijkheid biedt om te beoordelen of de lijst van dubbele strafbaarheid van toepassing is. Gaat het om feiten die in Nederland volstrekt niet strafbaar zijn, dan is dat doorgaans een aanwijzing dat zij niet vallen onder de lijst. Er is nou net afgezien van dubbele strafbaarheid voor zaken op de lijst omdat werd geconstateerd dat er bij al deze categorieën in de lidstaten in wezen sprake is van dubbele strafbaarheid. Het ging namelijk om feiten die in alle lidstaten strafbaar zijn. Dan is het vervolgens aan de verzoekende lidstaat om te beoordelen of aan een en ander wordt voldaan.

Verder is voorgesteld om een hoger beroep in te stellen en ons daarbij wat minder aan de termijnen te houden. Dat betekent dat wij de verplichtingen van het Europees recht in deze Kamer op voorhand aan onze laars lappen als ons dat uitkomt.

Nogmaals: de termijnen zijn verplichtend en beperkt. Dan kan men kiezen. De regering heeft gemeend dat het, gegeven die termijnen, onverantwoord is om de beoordeling in eerste instantie in elkaar te drukken teneinde ruimte te krijgen voor een hoger beroep of een cassatierechtspraak, juist omdat dat hoger beroep weinig meer aan toetsing kan opleveren dan de feitelijke toetsing of voldaan is aan de voorwaarden voor rechtshulp. Daarbij is geen sprake van een beleidsbeslissing; het is een rechterlijk oordeel. Dat is ook de rechtvaardiging voor het feit dat de

minister vervolgens niet meer besluit of tot overlevering kan worden overgegaan, omdat het een feitelijke en genormeerde toetsing is door de rechter, ook met het gegeven van artikel 11. In die zin menen wij dat het met hoger beroep op papier bevredigender kan staan, maar dat het in de praktijk niet bevredigender is omdat dat onvermijdelijk tot gevolg zal hebben dat er minder tijd zal zijn voor de beoordeling in eerste instantie, terwijl de beoordeling in tweede instantie weinig meerwaarde heeft.

De heer Holdijk heeft gevraagd naar een evaluatie. Artikel 73 van het wetsvoorstel bevat een bepaling over de evaluatie. In dat kader zal zeker ook geëvalueerd worden of er in de eerste instantie kan worden afgedaan en of dat werkt. Het systeem van het kaderbesluit kan te allen tijde geëvalueerd worden als daar samen met de commissie toe besloten wordt, maar er is niet voorzien in een vaste evaluatietermijn. De elementen die wij zelf uitvoeren, kunnen echter in dat kader worden meegenomen. Uit artikel 17 van het kaderbesluit blijkt dat in ieder geval ook de termijnen voorwerp van evaluatie zullen zijn in het kader van het kaderbesluit.

Ik kom nu bij een aantal meer specifieke punten. De heer Witteveen maakt onderscheid tussen enerzijds de overlevering van buitenlanders aan het land van herkomst en anderzijds de overlevering van Nederlanders. Hij aanvaardt dat je voor de eerste categorie wellicht iets meer beperking aan de rechtsbescherming zou geven dan aan de tweede categorie. Als wij dat zouden doen ten aanzien van Europese onderdanen, zouden wij vierkant binnen de termen van "discriminatie naar nationaliteit" vallen. Ook overigens zou dat onterecht zijn. Er is geen verschil: in wezen moet zowel voor de Europese onderdaan \pm \pm \pm berhaupt voor iedere onderdaan \pm als voor Nederlanders dezelfde overleveringsprocedure gelden als je zegt dat Nederland ten opzichte van dit soort gevallen geen bijzondere beschermende positie meer inneemt. Dat berust op het gegeven dat binnen de EU niet opnieuw een beoordeling moet zijn van de afzonderlijke lidstaten.

Het enige verschil dat wij voor Nederlanders niet accepteren, is dat zij de eventueel in het verzoekende land opgelegde straf in het buiten-

Donner

land moeten uitzitten. Die redenering is logisch, omdat het in het kader van de resocialisatie, maar ook in het kader van de bestraffing logisch is dat de Nederlanders hier hun straf uitzitten. Derhalve eisen wij bij Nederlanders en bij buitenlanders die duurzaam hier wonen, een terugkeergarantie bij de overlevering. Het is ook een misverstand dat de eis van dubbele strafbaarheid vooral strekt tot bescherming van Nederlandse burgers. De eis vloeit voort uit de soevereiniteit van een land en uit de eisen die wij stellen ten aanzien van de vraag wanneer de overheid overheidsmacht kan inzetten ter handhaving van het strafrecht. Dat is geen onderscheid voor Nederlanders ten opzichte van buitenlanders; daar gelden gewoon voorwaarden. Vandaar die eis van dubbele strafbaarheid. Alleen in gevallen die bij ons strafbaar zijn, is het uitoefenen van overheidsmacht gerechtvaardigd. Het schrappen van de dubbele strafbaarheid berust op de gedachte dat de strafbare feiten op de lijst in alle lidstaten strafbaar zijn. Een aparte toetsing op dat punt is derhalve niet gerechtvaardigd.

Is het mogelijk om bij een overleveringsprocedure een voorlopige voorziening bij het Europese Hof te vragen? Het antwoord is bevestigend, in de zin dat er een mogelijkheid bestaat tot een voorlopige voorziening. Die houdt in dat het Hof de regering van de staat tegen wie de klacht is gericht, kan verzoeken om geen dingen te doen die verdere schade aan de zaak aanrichten. Het verzoek is niet bindend voor de betrokken regering, maar wordt doorgaans wel opgevolgd. Er is geen sprake van rechtsplicht.

De klachtprocedure bij het Europese Hof moet zeker niet gezien worden als een beroepsprocedure tegen de eindbeslissing in de nationale rechtszaak. Het is allerm minst gebruikelijk om in Nederlandse strafzaken de betrokken justitiabelen te wijzen op klachtmogelijkheden bij het EVRM.

De heer Witteveen vraagt of de omschrijving van de feiten op de lijst niet uiterst vaag en niet juridisch is. Die vraag is een vraag naar de eisen van het legaliteitsbeginsel. Ingevolge het kaderbesluit is de uitvaardigende justitiële autoriteit verplicht om in het aanhoudingsbevel een omschrijving te geven van de feiten. Kortom, het is niet het aanstrepen of het

zetten van een kruisje. De wettelijke kwalificatie die wordt gegeven aan de feiten moet ook aangegeven worden. De tekst van de toepasselijke wetsteksten moet ook opgenomen worden in het uitleveringsbevel. Kijk naar het model dat toegevoegd is aan de richtlijn. In voorkomende gevallen mag die ook aangeven of het gaat om een van de feiten vermeld op de lijst. Voor de goede orde, ook bij de lijstfeiten moet in het aanhoudingsbevel de omschrijving plaatsvinden. Deze gang van zaken voldoet aan de rechtszekerheid. Er is toetsing in het verzoevende land onder welk strafbaar feit het valt. Er is de mogelijkheid van toetsing in Nederland of het valt binnen een van de termen op de lijst. De opgeëiste persoon kan bovendien 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 gepleegd strafbaar feit ook in andere landen een overtreding van de strafwetgeving oplevert dan wel tot een uit- of overlevering aanleiding kan geven. Als ik iets doe in Frankrijk, wordt ik geacht de Franse wet te kennen net als welke andere Fransman ook. Er is geen apart vereiste dat ik moet bezien of hetzelfde feit ook in Nederland strafbaar is. De lijstfeiten zullen zonder uitzondering in beide landen strafbaar zijn.

Is de uitlevering van 12-jarigen inhumaan? Het gaat om een verplichting die uit het kaderbesluit voortvloeit. Ook op dit moment is de mogelijkheid niet uitgesloten van uitlevering van 12-jarigen. Dat hangt samen met de systematiek. Het staat niet in de uitleveringswet dat het kan. Vanwege de systematiek van het kaderbesluit van beperking van de gronden moest het opgenomen worden. Er moet aangegeven worden in welke gevallen het niet kan. Daarom is in de memorie van toelichting aangegeven dat er in de praktijk in dergelijke gevallen andere oplossingen zullen zijn. Ik wijs er tevens op dat het niet ondenkbaar is, en onder omstandigheden zelfs wenselijk, om een 12-jarige over te leveren. Ik doel op het geval dat zijn familie of logische omgeving in het buitenland verkeert en hij daar vrienden heeft. Het gaat tenslotte om de staat waar hij een strafbaar feit heeft gepleegd. Dat rechtvaardigt uit- of overlevering.

De heer Kohnstamm vraagt of het mogelijk en wenselijk is dat een behandeling van het aanhoudingsbevel van een andere lidstaat plaatsvindt op uitsluitend een Engelse vertaling. Het antwoord daarop is "ja". Het kaderbesluit en het wetvoorstel laten dat toe. Dat hoeft allerm inst aan een zorgvuldig behandeling in de weg te staan. Ik wijs erop dat dit in de Nederlandse wet is opgenomen op uitdrukkelijk verzoek van de rechtbank Amsterdam. Men zegt zich in de praktijk doorgaans zekerder te voelen als men de tekst in het Engels heeft, dan als men op basis van een vertaling moet gaan werken, waarin onduidelijkheden zitten over de vertaling van de Engelse termen. Daarom en ook uit een oogpunt van snelheid is het doorgaans beter om te werken op basis van een Engelse vertaling dan om de Engelse tekst eerst weer te vertalen in het Nederlands. Ongeacht of het een buitenlander betreft of een Nederlander kan er zonder meer een tolk op de zitting aanwezig zijn voor de inhoud van de stukken en zodat duidelijk gemaakt kan worden wat er ter zitting behandeld wordt. Dat er met de Engelse tekst wordt gewerkt, is een uitdrukkelijk verzoek geweest van de rechters die bij de voorbereiding betrokken waren.

Er is gevraagd of ik een aantal casussen kan noemen in verband met de terrorismebestrijding die de behoefte aan het kaderbesluit en aan de overleveringswet duidelijk maken. Het kaderbesluit is tot stand gekomen in de nasleep van 11 september, maar er is geen sprake van een *Å Å* op *Å Å* relatie. Er is gebruik gemaakt van het moment, zonder dat ik kan zeggen dat het direct noodzakelijk was voor de bestrijding van het terrorisme. Als wij echter in Europa de uitleveringsprocedures niet vereenvoudigen en als wij de procedures handhaven die er nu tussen een aantal lidstaten bestaan, zat dit onvermijdelijk tot gevolg hebben dat in sommige lidstaten juist die procedures bescherming bieden aan de plegers van terroristische daden.

De heer Koekkoek vroeg mij waarom het een jaar moest duren voordat het wetsvoorstel gereed was. Die vraag heb ik beantwoord door u de feiten te noemen. Hij vroeg mij of er met het ontbreken van een tweede instantie de kans op rechterlijke fouten toeneemt. Door de

Donner

zaak te concentreren bij een deskundige rechter, probeer ik de kans op rechterlijke fouten juist te reduceren. Het gaat in dit kader niet om een beoordeling van de feiten en van het plegen van de daad, maar om een beoordeling van een aantal elementen uit de aanvraag. Het is in wezen een rechtshulpverzoek dat beoordeeld moet worden. Vanuit die optiek biedt dit betere waarborgen tegen rechterlijke fouten dan de invoering van een hoger beroep zou bieden, dat wij op dit moment ook niet hebben. Wij hebben nu slechts een beoordeling van de vraag of het recht dat moet worden toegepast, juist moet worden toegepast.

Een andere vraag betrof de toerekenbaarheid en de aansprakelijkheid voor schade bij onterecht overleveren. Er kan altijd schade geclaimd worden als vastgesteld moet worden dat er sprake is van verwijtbaar handelen. Als betrokkene echter in het verzoekende land veroordeeld zou worden, dan wordt Nederland daarmee niet ook aansprakelijk voor de schade van die veroordeling.

De heer **Koekkoek** (CDA): Dat laatste begrijp ik, maar het gaat juist om het geval dat iemand niet veroordeeld wordt en dat hij ten onrechte overgeleverd is door een fout van bijvoorbeeld de Nederlandse rechter. Dan is de staat aansprakelijk en dan moet je aannemen dat het gaat om omstandigheden die ook een rol zullen spelen in het land waaraan de persoon is overgeleverd. Je zou dan kunnen spreken van vervolgschade ten gevolge van het uitleveren. De volgende vraag is naar welke maatstaven je die schade berekent. Doe je dat naar Nederlandse maatstaven of naar de maatstaven van het land waaraan iemand ten onrechte is overgeleverd?

Minister **Donner**: Het is de vraag of die persoon ten onrechte is overgeleverd. Of die persoon daar vrijgesproken wordt, is een vraag. Het is een andere vraag of wij terecht voldaan hebben aan het verzoek tot overlevering. Dat zijn dus twee vragen. Het is een hypothetisch geval, waarbij ik mij voornamelijk niet kan voorstellen om welke situaties het zou kunnen gaan.

De heer **De Graaf** (VVD): Het kan toch nooit zo zijn dat de uitslag van

de strafrechtprocedure in het land dat overlevering heeft gevraagd, bepalend is voor het antwoord op de vraag of de overleveringsrechter in Nederland iemand terecht heeft overgeleverd? Volgens mij zou dat de zaak op haar kop zetten. De overleveringsrechter in Nederland wordt slechts gevraagd om te beoordelen of er terecht een verzoek om overlevering is gedaan. Vervolgens voltrekt het strafproces zich in het land dat de overlevering heeft gevraagd. Het is dan goed dat er in het ene geval veroordeling volgt en in het andere geval vrijspraak. In weer een ander geval zal er sprake zijn van ontslag van rechtsvervolging. Dit is althans mijn mening. Er kan dus nooit sprake zijn van een causale relatie, als het om schadebepaling gaat.

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik begrijp dat deze vraag aan mij is gericht. Uiteraard gaat het om fouten die in de overleveringsprocedure in Nederland gemaakt worden. Ik noem als voorbeeld de vraag ingevolge artikel 11, wanneer aangevoerd wordt dat er sprake is van flagrante schending van fundamentele rechten: heeft de rechter ter zake een goede beslissing genomen of heeft hij ten onrechte bepaalde feiten en omstandigheden niet in aanmerking genomen? Zou dat laatste het geval zijn, dan zou er sprake zijn van schending van de procedure in Nederland, met alle gevolgen van dien. De vraag naar schadevergoeding kan dan rijzen. Immers, als de rechter in Nederland zijn werk goed had gedaan, was iemand niet overgeleverd.

Minister **Donner**: Ik herhaal dat het een sterk hypothetisch geval blijft. U geeft ook aan dat het niet voorstelbaar is waar het bij de schendingen van de mensenrechten in concrete gevallen om gaat. In wezen zegt u: als je naar Italië gaat, is het denkbaar dat de mensenrechten daar flagrant geschonden worden en dat de remedies die het Italiaanse recht daarvoor geeft, onvoldoende zijn. Dat is dus een onderdeel van de bescherming van de mensenrechten. Als er adequate remedies zijn, kun je namelijk ook niet zeggen dat er sprake is van flagrante schending.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voor de helderheid merk ik op dat het gaat om de situatie waarin de opgeëiste

persoon het gevaar loopt van flagrante schending van de mensenrechten, dus niet in het algemeen. Dat zal dan moeten blijken uit feiten en omstandigheden. Dit is bijvoorbeeld de wijze waarop iemand al eerder in een gevangenis is mishandeld, in welk land dan ook van de Europese Unie. Dat zal de grond moeten opleveren voor toepassing van artikel 11. Iets anders zie ik niet.

Minister **Donner**: Dit geeft al het hypothetische gehalte aan. Het verleden is namelijk in die zin geen bewijs. Het gaat in wezen ook om de vraag of de lidstaat waarom het gaat, daartegen geen adequate bescherming biedt, ook niet in de procedure. U zegt eigenlijk dat er op dit moment lidstaten zijn die zich niet houden aan het EVRM en geen adequate remedies bieden. Wij zijn het erover eens dat de kans vrij gering is dat een dergelijke situatie zich voordoet.

Ik vermoed dat, waar het handelen in Nederland fout geweest is, daarop dan primair de criteria van het Nederlandse recht daarop van toepassing zijn, tenzij u het onder het Europese executieverdrag brengt. Dan zal de rechter van de plaats waar de schadelijke gevolgen waren, bevoegd zijn in gevallen van onrechtmatige daad. Dat is mogelijk. U weet echter dat alle vragen van IPR tot op zekere hoogte niet onmiddellijk met "ja" of "nee" te beantwoorden zijn.

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik vraag de minister om een van zijn opmerkingen te verduidelijken. Hij zei dat, als er in een land een adequate remedie bestaat, er geen sprake kan zijn van een flagrante schending van mensenrechten. Er is toch eerst een flagrante schending en daarna een adequate remedie?

Minister **Donner**: Een onderdeel van het bestel is dat rechtsbescherming wordt geboden indien rechten worden geschonden. Zodoende garanderen andere landen mij dat daar geen stelselmatige schendingen voorkomen. Pas als daar wel sprake van is, kan ik tegen een individu zeggen dat hij of zij risico loopt. Als een persoon in Nederland die moet worden overgeleverd aan een van de lidstaten van de Europese Unie, zegt dat hij het gevaar loopt dat daar stelselmatig inbreuk wordt gemaakt op zijn mensenrechten, moet die

Donner

aantonen dat daarvoor geen veroordeling is uitgesproken. Aan die persoon zal ook worden gevraagd hoe waarschijnlijk het is dat dit hem of haar zal overkomen en dat dit niet kan worden voorkomen op grond van het rechtsstelsel van de betreffende lidstaat.

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik maak uit uw woorden op dat u zich helemaal niet kunt voorstellen dat in Europese lidstaten mensenrechten worden geschonden. Dit past mooi bij uw abstracte benadering van dit verschijnsel. Stel echter dat iemand klaagt over iets dat hem of haar eerder is overkomen dat naar onze maatstaven wordt beschouwd als een schending van de mensenrechten in het land waaraan die persoon moet worden uitgeleverd, dan kan dit een flagrante schending betekenen. Het is toch logisch dat dit losstaat van het feit dat in dat land wellicht zeer goede mogelijkheden tot rechtsbescherming bestaan en dat schendingen inderdaad niet stelselmatig voorkomen, maar wel incidenteel? Die persoon kan toch gegronde vrees hebben waardoor de uitlevering niet moet doorgaan?

Minister **Donner**: Op grond van artikel 11 moet die persoon aantonen gegronde vrees te hebben voor herhaling van dit feit. Dan is het mogelijk. Ook al komt iemand echter vertellen, slachtoffer te zijn geweest in het verleden, dan zal ik vragen of die kan vertellen welke rechtsmiddelen hij of zij toen heeft aangewend om rechtsbescherming te krijgen en waarom er geen bescherming werd geboden. Uit de jurisprudentie blijkt dat er geen sprake van flagrante schending is. Er zijn kwesties die inderdaad voortdurend moeten worden bijgesteld, zoals in Nederland het geval was met de EBI. Uit de rechtspraak bleek echter ook in dat geval dat er volgens het Hof geen sprake was van een flagrante schending; wij vonden gewoon bij nader inzien dat het niet kon. Om te zeggen dat het een typisch geval was van flagrante schending van Europese rechten door Nederland, gaat dus te ver. Als de vrees van de Kamer voor schendingen gegrond was, zouden wij moeten stoppen met de samenwerking op strafrechtelijk terrein ondanks alle harmonisaties van rechten.

De heer **Holdijk** heeft gevraagd hoe het met de verjaring in het

systeem van de dubbele strafbaarheid zit. Als de strafbare feiten naar behoren worden beschreven, heeft de Nederlandse rechter een basis om te toetsen of dubbele strafbaarheid is vereist en of in Nederland de op het delict van toepassing zijnde verjaringstermijn is verlopen. Is die verlopen, dan is de persoon niet meer strafbaar in Nederland; is die niet verlopen, dan wordt de persoon gewoon overgeleverd. Het is geen kwestie van afvinken, want de strafbare feiten worden volledig omschreven.

Gevraagd is ook in hoeverre het zin heeft om een terugkeergarantie voor Nederlanders te vragen. Het is mogelijk om een dergelijke garantie te vragen. De Nederlandse rechter bestudeert wat de omschrijving van het strafbare feit in het Europese arrestatiebevel oplevert naar Nederlands recht. Als er geen terugkeergarantie wordt gegeven, wordt de persoon niet overgeleverd. Dat laat zich dus handhaven.

Ik ben mijns inziens ingegaan op de vraag van de heer De Graaf wat werd bedoeld met de verwijzing naar de voorgeschiedenis. Ten slotte is gevraagd hoe de minister van Justitie invulling kan geven aan zijn of haar verantwoordelijkheid. Dat doet hij of zij op de gebruikelijke wijze. De officier van justitie beoordeelt of na de overlevering nog redenen van humanitaire aard bestaan die maken dat de overlevering niet kan plaatsvinden. Zouden daar klachten over ontstaan, dan zou het eventueel ook bij een kort geding vastgesteld kunnen worden. Dat biedt altijd de mogelijkheid aan de Kamer om de minister te vragen hoe hij dit rijmt met zijn verantwoordelijkheid.

Hiermede meen ik de vragen van de Kamer te hebben beantwoord, mevrouw de voorzitter.

□

De heer **Witteveen** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Graag zeg ik de minister dank voor zijn beantwoording en ook voor de vele principiële opmerkingen die hij heeft gemaakt. Het leidde ertoe dat wij af en toe in wat abstracte woordenwisselingen terechtkwamen. Ik zal proberen in mijn tweede termijn in elk geval weer de concrete kwesties in het vizier te krijgen waar wij vandaag over moeten beslissen.

Wij moeten constateren dat men verschillend kan denken over de stand van zaken van het integratieproces in de Europese Unie en de consequenties daarvan voor de strafrechtelijke samenwerking. Ik heb de minister horen zeggen dat, in zijn visie op dit integratieproces, de stand van zaken daarvan zodanig is dat wij een niveau hebben bereikt waarbij wij volledig kunnen vertrouwen op datgene dat bij politie en justitie gebeurt in alle lidstaten van de Europese Unie, ook in de lidstaten die zich zeer binnenkort zullen aansluiten bij de Europese Unie. Dit heeft dan in beginsel tot consequentie dat de pleger door een rechter ter plaatse van het delict wordt beoordeeld. De minister zei dat daar heel weinig op kan worden afgedongen. Wellicht zal ooit de situatie worden bereikt dat het Europese strafrecht zodanig op elkaar lijkt of in zijn verschillen zodanig dezelfde waarborgen van rechtstatelijke kwaliteit over en weer weet vorm te geven en te respecteren, dat wij ons inderdaad veilig aan dit beginsel kunnen overgeven. Echter, de inschatting van mijn fractie is op dit moment een andere.

Wij zien het integratieproces in de Europese Unie als iets dat pas kort op gang gekomen is, daar waar het gaat om de strafrechtelijke samenwerking. Het Verdrag van Amsterdam ligt nog niet zo heel erg ver achter ons. Daarna zijn er allerlei voorzichtige stappen genomen om de samenwerking te intensiveren en uit te breiden. Het lijkt mij dat wij erg vooruitlopen op de stand van zaken als wij nu als beginsel zouden aanvaarden dat al de waarborgen gerealiseerd zijn, respectievelijk dat wij die ordening van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in feite al hebben gerealiseerd. Goed, dat is een andere inschatting. Misschien moeten wij daaraan verder niet al te veel woorden vuil maken. Het gaat per slot van rekening om de beoordeling van deze Overleveringswet. Ik stel met enige teleurstelling vast dat de minister geen millimeter wil afdoen van zijn eerdere stellingname maar nog stelliger verdedigt dat het bij overlevering niet gaat om een kwestie waarin een of andere tweede instantie er goed aan zou doen nog eens te kijken hoe de rechter die zaak heeft beoordeeld. In dat verband onderrichte de minister mij ook over het verschil tussen cassatie en hoger

Witteveen

beroep. Daarvoor was ik hem natuurlijk buitengewoon dankbaar. Ik probeer in mijn werk in Tilburg mijn studenten ook uit te leggen dat er verschil bestaat tussen cassatie en hoger beroep. Dat is heel moeilijk, juist in deze kwestie. Omdat er geen hoger beroep bestaat, is de Hoge Raad bij die uitleveringszaken zijn taken steeds meer feitelijk gaan opvatten en in feite iets gaan doen dat meer op hoger beroep lijkt dan op cassatie. In de handboeken wordt altijd gezegd dat er verschil bestaat tussen cassatie en hoger beroep, maar dan komen er een heleboel uitzonderingen en afwegingen. Die brengen onze beroemde strafpleiters tot de stelling dat je nergens zo feitelijk moet pleiten als wanneer je voor de Hoge Raad staat. Daar kun je dan gelijk krijgen. Dit is een heel moeilijke materie.

Laat ik mij eens verplaatsen in de positie van iemand die een Europees arrestatiebevel op zijn deur heeft gekregen en die moet worden overgeleverd. Heeft iemand die beoordeeld is door een rechter die mens is, die in een organisatie werkt waar te weinig geld is, waar men het Sloveens niet erg goed beheerst, waar men misschien moeite heeft met het ontcijferen van het arrestatiebevel en niet beschikt over de teksten van de wetten waar het eigenlijk om gaat en helemaal geen zicht heeft op de omstandigheden waaronder het delict begaan is, er geen recht op dat er een tweede instantie is die met alle distantie en rust de zaak nog eens bekijkt en dat doet binnen de termijnen die het kaderverdrag daarvoor biedt? Het kan ook gaan om een 13-jarige Nederlandse jongen die in Griekenland per ongeluk naar vliegtuigen gekeken heeft, niet beseffend dat dit misschien naar Grieks recht een verschrikkelijk misdrijf zou kunnen zijn. Ik denk dat het heel wenselijk is dat iemand anders naar zo'n uitspraak kijkt. Dit recht komt de mensen toe. Bovendien is het kaderverdrag zodanig opgesteld dat dit hoger beroep vormgegeven kan worden zonder daarbij in te leveren op de kwaliteit van de procedure in eerste aanleg. Ik vrees dat de minister hierover heel anders denkt. Dat zal waarschijnlijk betekenen dat wij het niet eens kunnen worden over dit voor mijn fractie buitengewoon wezenlijke punt. Dat spijt mij erg want wij onderschrijven de gedachte van dit kaderbesluit en van

de Europese samenwerking. Wij vinden dat daaraan hard gewerkt moet worden omdat er veel moet gebeuren, maar liefst wel met de belangrijke rechtstatelijke waarborg van zo'n tweede instantie die op een of andere manier een toetsing uitoefent. Ergens is er een grens bereikt en dat is naar mijn mening op dit punt.

De heer **De Graaf** (VVD): De heer Witteveen vertelt een hemelschreiend verhaal van een Nederlandse jongen die naar Sloveens recht wordt veroordeeld omdat hij in Griekenland vliegtuigen heeft gespot. Heeft de heer Witteveen zo weinig vertrouwen in de Nederlandse rechter in eerste aanleg? Denkt hij niet dat die rechter al op voorhand zou zeggen dat deze persoon niet voor overlevering in aanmerking komt? Waarom moet er dan een tweede instantie zijn? Gemakshalve wordt de rechter in eerste aanleg maar overgeslagen want die zal het toch wel fout doen! Zo'n betoog houdt de heer Witteveen naar mijn mening.

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik vind dat een heel belangrijke opmerking. Natuurlijk heb ik vertrouwen in de rechter in eerste instantie. Als ik kijk naar de wijze waarop de Amsterdamse rechtbank zijn taak vervult, is er ook veel reden voor vertrouwen. Toch is er een aantal gevallen waarbij achteraf blijkt dat enige controle op zijn plaats was. Helaas kunnen wij niet vooraf zeggen welke gevallen dat zijn. Dat is precies de reden waarom hier een of andere vorm van controle ± laten wij het hoger beroep noemen ± wenselijk zou zijn. Laten wij het maar losmaken van die casus, want ik wilde het niet compliceren door de jongen die in Griekenland vliegtuigen had gekeken naar Sloveens recht te laten berechten. Dat gaat zelfs in het overleveringsrecht een tikje te ver!

□

De heer **Kohnstamm** (D66): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn indringende betoog. Ik blijf hangen op het punt van hoger beroep of cassatie. De minister betoogt dat het kaderbesluit een dwingend besluit is; dat zullen wij ten uitvoer moeten leggen. Uitlevering nu is al zonder een tweede feitelijke instantie, maar met cassatie.

Er is informatie ingewonnen bij de NVVR en bij het OM en dit bleek op zichzelf een goede regeling te zijn, heel kort en bondig samengevat. Dat is op zichzelf een vrij overtuigende redenering, zij het dat ik de minister vraag om zijn licht nog over twee elementen te laten schijnen.

De eerste vraag heeft in de schriftelijke voorbereiding zeker een rol gespeeld. Het kaderbesluit moet ook in de andere EU-landen dwingend ten uitvoer worden gelegd binnen de zesmaandentermijn. Niettemin hebben wij begrepen dat een aantal andere landen erin is geslaagd om wel degelijk een procedure voor hetzij cassatie, hetzij hoger beroep in hun nationaal recht neer te leggen. Waarom is dan niet dienovereenkomstig besloten? Het kan kennelijk wel binnen dat dwingende element in het kaderbesluit.

De tweede vraag is van meer feitelijke aard. De minister zegt niet zonder trots dat in Nederland uitlevering gemiddeld in acht maanden tijd tot besluiten leidt. Ik neem tenminste aan dat het een gemiddelde termijn is. Ik moet ook aannemen dat dit inclusief cassatie is, want het is een gemiddelde. Wij willen er nu graag maximaal zes maanden over doen. Is het dan niet op de een of andere manier toch zo te plooiën dat je beroep in cassatie tot de mogelijkheden laat behoren en binnen die termijnen blijft?

Het eerste punt is dus de buitenlandse vergelijking, het tweede punt de afwijking van het gemiddelde van acht maanden nu naar zes maanden straks. Waarom gaat de cassatie er helemaal af?

□

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter. Graag dank ik de minister voor zijn beantwoording. Ik ben begonnen met het uitspreken van mijn zorg, aangezien het begin van het kaderbesluit toch al geruime tijd achter ons ligt, over de lange tijd die het duurt voordat je een wetsvoorstel behandelt. Ik heb de minister gevraagd wat hij er in Europees verband aan kan doen om, als het nodig is voor de veiligheid van de burgers, de besluitvorming daar te versnellen. Hij heeft de bal teruggekaatst naar de Eerste Kamer: het had hier ook wel wat sneller gekund, want jullie hebben er het langste over gedaan. Ik moet dat toegeven.

Koekkoek

Maar ik wil er bij de minister begrip voor vragen; als democraat zal hij dat ongetwijfeld kunnen opbrengen. Als er bij een of meer fracties in deze Kamer behoefte bestaat aan een tweede ronde in de schriftelijke voorbereiding, plegen wij zo'n tweede ronde toe te staan. Daardoor heeft het wellicht iets langer geduurd dan had gekund, maar dat hoort erbij. Verder wijs ik erop dat wij op 5 april jongstleden de nota naar aanleiding van het verslag hebben ontvangen en dat vandaag de eerste gelegenheid is waarop de minister wederom in dit huis kan zijn.

Ik dank de minister voor zijn antwoord op mijn vraag over de aansprakelijkheid van de Staat. Dat was helder. Uitgangspunt is dat die aansprakelijkheid er is naar Nederlands recht, mochten er fouten worden gemaakt in de overleveringsprocedure in Nederland.

Er is enige discussie geweest over de wenselijkheid van het handhaven van het bestaande beroep in cassatie. Het betoog van de minister dat hij heeft gekozen voor een grondige behandeling in één instantie laat zich verdedigen. Bij de evaluatie van deze wet zal moeten blijken of de keuze verstandig is geweest. Laat ons hopen dat situaties waarin een rechtbank moet oordelen of sprake is van feiten en omstandigheden waardoor er een vermoeden bestaat van flagrante schending van de mensenrechten, zich niet al te vaak voordoen. De rechtbank te Amsterdam kan er de tijd voor nemen.

Ik heb de minister uitdrukkelijk gevraagd of de rechtbank te Amsterdam er klaar voor is. Men heeft zich voorbereid, aldus de minister. Ik vraag hem echter om een uitdrukkelijke verzekering dat er voldoende ervaren rechters zijn om deze wet toe te passen. De zorgen die breed in dit huis leven, moeten door de praktijk kunnen worden weggenomen.

Ik heb gevraagd naar de mogelijkheid van een evaluatie op Europees niveau. De minister is daar heel kort op ingegaan met een verwijzing naar artikel 17 van het kaderbesluit, maar dat ziet op uitzonderlijke omstandigheden of op situaties waarbij een lidstaat bij herhaling geen uitvoering aan het kaderbesluit geeft. Dat zijn bijzondere situaties, die ik niet op het oog had. Het gaat ons om de algemene praktijk van de uitvoering van het kaderbesluit. Ik herhaal mijn

vraag of de minister in Europees verband wil bepleiten dat er een evaluatie van de implementatie en de praktijk van het kaderbesluit komt, zodat op basis daarvan vervolgstappen kunnen worden gezet.

Als de minister ons bevredigend beantwoordt, zal de CDA-fractie gaarne met dit wetsvoorstel instemmen.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Rechtspraak in één of twee instanties, dat is de kern-discussie van vandaag. Waarom rechtspraak in twee instanties als hoofdregel? Omdat rechters fouten kunnen maken, omdat klagers, procespartijen een herkansing nodig kunnen hebben omdat er in eerste instantie te weinig informatie is verstrekt, maar ook om rechters scherp te houden. Er kan discussie ontstaan tussen twee colleges die elkaar beïnvloeden in de rechtspraak en die daarmee tot een beter resultaat komen dan één rechter. De minister heeft mij niet met zijn tegenargumentatie overtuigd. Hij heeft zich erg geconcentreerd op artikel 11, terwijl in andere artikelen ook beslismomenten verpakt zitten. Ik noem de artikelen 9, 10, 12, 13 en 14. Daarover zou men in hoger beroep anders kunnen denken. Daarover zou in hoger beroep nieuwe informatie kunnen worden verschaft die een ander licht op de zaak werpt. De minister wijst op de hermetische formulering van artikel 11 en is er niet bang voor dat zich in de praktijk in Europese lidstaten vaak een flagrante schending voordoet. Dat lijkt mij geen voldoende reactie op de inbreng in eerste termijn.

Ik kom op de 60 dagen. De minister zegt dat er tijd nodig is voor het bieden van kwaliteit. Hij zet die 60 dagen liever in één procedure in, dan dat hij de periode voor twee procedures gebruikt. Ik meen te weten dat wij 30 dagen over hebben voor uitzonderingsgevallen. Als ik de cijfers die vanmiddag zijn gewisseld op mij laat inwerken, dan is appel bij de Hoge Raad een uitzondering. Misschien kunnen wij die 30 dagen voor een beroepsprocedure, een procedure in tweede termijn gebruiken. Ook een constructie van 6 plus 2 weken kan tot een adequate procedure leiden.

De heer **Kohnstamm** (D66): De

minister stelt dat in de huidige uitleveringsprocedures weliswaar sprake is van cassatie, maar niet van een tweede feitelijke rechter. Het verschil tussen de nieuwe overleveringsprocedure en de uitleveringsprocedure is in die zin wellicht iets minder groot dan in eerste aanleg over de blĳ hne kwam. Ik vind dat dit moet worden meegewogen. Misschien kan mevrouw De Wolff daarover haar oordeel geven.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Dat klopt, maar dit argument is al van verschillende kanten gerelativeerd, in die zin dat de Hoge Raad zich in uitleveringszaken weliswaar niet formeel, maar feitelijk wel als een soort feitenrechter heeft ontpopt. Het lijkt mij beter, als je voor een tweede instantie kiest, dat je die zo vorm geeft dat er werkelijk sprake is van een feitenrechter. Ik zou het ermee eens zijn geweest als de Hoge Raad eruit was geschreven en als een tweede feitenrechter in appel was toegevoegd.

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording. Als wij spreken over uit- en overlevering en over doorlevering, "verderlevering" en wat dies meer zij, dan bewegen wij ons op een heel specialistisch terrein, een terrein waarop ik geen specialist ben. In mijn bijdrage ben ik afgegaan op experts op dit gebied, maar ik begrijp uit de reactie van de minister dat die experts wellicht ook nog iets te leren hebben. Als wij op het verkeerde spoor zouden zitten, dan geldt dat ook voor die experts. De vraag van de heer Koekkoek of de rechtbank Amsterdam op dit ogenblik voldoende geëquipeerd is qua kennis is wat dat betreft intrigerend. Ik ben erg benieuwd naar het antwoord van de minister, want het is de vraag of alle specialisten daar wel op de hoogte zijn.

De behandeling van het wetsvoorstel heeft relatief gesproken de meeste tijd in deze Kamer gevegd, al zijn er kanttekeningen bij te plaatsen. Dat is ook gedaan door de heer Koekkoek. Daar valt weinig aan af te doen. Ik wil slechts vaststellen wat ik in eerste termijn vaststelde, namelijk dat er kennelijk, ondanks alle druk in het voorafgaande jaar,

Holdijk

ook aan de overzijde, geen ongelukken zijn gebeurd en dat terroristen daardoor niet de dans zijn ontsprongen.

Dan kom ik op de kwestie van hoger beroep en cassatie. We hebben nu ook geen hoger beroep. Er is zojuist gefilosofeerd over de vraag of de Hoge Raad die taak wellicht deels vervult. Ik ben het met mevrouw De Wolff eens dat dit niet de taak van de Hoge Raad zou moeten zijn. Als er behoefte is aan hoger beroep, dan moet dat een normale appellinstantie zijn, zodat er ook over de feiten kan worden geoordeeld. Wat betreft de wenselijkheid van hoger beroep wijs ik er nog op dat één van de experts van de rechtbank Amsterdam te kennen heeft gegeven dat hij dit stelsel zonder toezicht op de beslissingen van de rechter en zonder een tweede termijn, dus geen appel, ondanks zijn achttienjarige ervaring griezellig vindt. Een dergelijk getuigenis maakt op mij toch wel enige indruk, al zou ik dat op eigen gezag niet naar voren kunnen brengen.

Voorzitter. Ik kom nog even terug op de kwestie van de lijst en de dubbele strafbaarheid. De minister heeft in alle duidelijkheid gezegd dat in alle gevallen een volledige omschrijving van de feiten in het Europese arrestatiebevel moet zijn opgenomen. Als dat het geval is, hebben anderen het mis, maar dan ben ik gerustgesteld.

De conclusie van onze fracties is dat wij met het wetsvoorstel zullen meegaan, zij het schoorvoetend. Wij blijven onze reserves hebben en houden tegen het kaderbesluit dat onveranderbaar is en dat wij niet kunnen repareren, voor zover er gebreken zijn. Wij kunnen hoogstens proberen de gebreken te ondervangen en we hebben dat ook geprobeerd. We moeten in de evaluatie, ook op Europees niveau ± ik ben dat met de heer Koekkoek eens ± bekijken of het systeem niet alleen hier maar ook in de andere lidstaten naar behoren en verwachting blijkt te functioneren, op basis van het grote vertrouwen van de minister in de leden van de Europese Unie.

□

De heer **De Graaf** (VVD): Mevrouw de voorzitter. De VVD-fractie dankt de minister voor zijn robuuste verdediging. Ik zou bijbelse bevoegenheid in dit geval als Europese bevoegenheid

willen aanduiden. Ik ben het met mevrouw De Wolff eens dat de discussie zich in wezen heeft toegespitst op de vraag of er al dan niet een tweede beroepsinstantie moet zijn in de procedure van overlevering.

Ik heb de indruk dat het langzamerhand een principekwestie is geworden die wat los is komen staan van de kwestie waar het om gaat. Ik zeg de minister na dat het hier niet om een volledig strafproces gaat maar om een rechtshulpverzoek, een overlevering. Deze overlevering kan twee categorieën mensen betreffen. Enerzijds mensen die al veroordeeld zijn in het land dat de overlevering vraagt en anderzijds mensen die verdachten zijn in het land dat de overlevering vraagt. In het laatste geval volgt er dan nog een strafproces in ten minste twee instanties. Dat is voorgeschreven in het EVRM voor alle lidstaten van de Europese Unie. De inhoudelijke beoordeling volgt dus nog.

Ik meen in de discussie een ondertoon van gebrek aan vertrouwen in de rechtsstelsels van andere lidstaten in de Europese Unie te moeten constateren, zoals ook de minister heeft gedaan. Er ontstaat dan een merkwaardige tegenstelling, mevrouw de voorzitter. Ik koppel de opmerkingen van zojuist aan een opmerking van de heer Koekkoek. Hij maakte een onderscheid tussen mensen die al veroordeeld waren en verdachten. Hij vond dat er bij verdachten meer zorgvuldigheid moest worden betracht bij de vraag van overlevering dan bij veroordeelden. Hebben we dan in het geval van een veroordeelde die wordt opgeëist, geen twijfels meer aan het rechtsstelsel van de andere lidstaat, waarin de veroordeelde veroordeeld is? Die situatie lijkt niet goed te rijmen met de benadering in geval van de verdachte. De VVD-fractie is het in dit opzicht eens met de opvattingen van de minister en gaat akkoord met dit wetsvoorstel.

De heer **Koekkoek** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik wil de heer De Graaf graag een verduidelijking geven. Het maakt verschil of er sprake is van een veroordeling door een onafhankelijke rechter of van een vervolging, die mogelijk lichtvaardig is of waarbij sprake is van een persoonsverwisseling. Het maakt verschil of er aan een overlevering een beslissing

van een onafhankelijke rechter ten grondslag ligt.

De heer **De Graaf** (VVD): Dat begrijp ik. Maar het gaat in beide gevallen in het algemeen om het rechtsstelsel van de opeisende lidstaat, los van het feit of de rechter een oordeel heeft uitgesproken of het OM van het vervolgende land. De rechtsstelsels waren hier in discussie. Het ging om het vertrouwen dat we kunnen hebben in de rechtsstelsels van andere lidstaten in geval de overlevering wordt gevraagd. Daarom maakte ik die vergelijking.

De heer **Koekkoek** (CDA): Het gaat niet om de vraag of wij in het algemeen vertrouwen kunnen hebben in het rechtsstelsel van de andere lidstaten. Ik heb dat vertrouwen. Het gaat echter om het concrete geval waarin iemand eventueel gevaar kan lopen en dat door de overleveringsrechter beoordeeld moet worden.

De heer **De Graaf** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Ik heb in dit opzicht vertrouwen in de Nederlandse rechter.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

□

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Ik denk dat het nodig is om nog even terug te komen op het punt dat de heer Witteveen in tweede termijn noemde: de noodzaak van een tweede instantie in verband met de waarborgen die nodig zijn door de stand van de integratie. Ik stel niet dat de strafrechtprocedures en het strafrecht in de landen op dit moment zover naar elkaar zijn toegegroeid dat je kunt spreken van een vergelijkbaarheid. Dat is ook niet de voorwaarde die in de wet wordt gesteld. Dat proces van samenwerking zal in de komende jaren verdergaan. Nederland en deze Kamer hebben het kaderbesluit aanvaard. Daarin ligt besloten dat ondanks de bestaande verschillen kan worden overgeleverd. Die overlevering kan alleen maar worden geweigerd op een limitatief aantal gronden, zoals aangenomen in het kaderbesluit onder de artikelen 3 en 4, en zoals uitgewerkt in een aantal

Donner

artikelen in het wetsvoorstel. Ik ga hier straks op in.

De beoordeling in Griekenland van vliegtuigspotters is onder de huidige uitleveringswet al geen grond om uitlevering te weigeren en zal in het kaderbesluit onder de Overleveringswet al helemaal geen grond zijn om te weigeren. Dat aanvaarden wij niet met deze wet, maar dat hebben wij aanvaard bij het aannemen van het kaderbesluit. Wij gaan ervan uit dat ondanks alle verschillen, de procedures in de verschillende lidstaten voldoende waarborgen bieden. Op één punt is er gemeenschappelijkheid, en dat is dat het systeem van toetsing, beoordeling en bewaking van het EVRM in de huidige lidstaten werkt. Dat is ook een voorwaarde voor de toetreding van een nieuwe lidstaat. Ik heb aangegeven dat ik daar vertrouwen in heb. Als de heer Witteveen meent dat op dit punt niet is voldaan aan de voorwaarden die moeten worden gesteld, dan had hij tegen de toetredingsverdragen moeten stemmen. Dan is immers niet voldaan aan een fundamenteel gegeven. Voor het overige zal hij mij niet horen beweren dat er geen verschillen zijn of dat er geen onderscheid is. De situatie die hij schetst, namelijk dat moet worden bekeken of bij de beoordeling van de jongens in Griekenland wel is voldaan aan de voorwaarden, is geen voorwaarde van toetsing. Bij die toetsing kan naar een limitatieve lijst van punten worden gekeken. Juist vanwege het strikte feitelijke karakter van die toetsing is er geen reden om een hoger beroep in te stellen. De kans op fouten bij die toetsing en de feiten die wel ter beoordeling staan, is immers vrij gering. Dat rechtvaardigt het niet om het hele systeem anders te maken.

De heer **Witteveen** (PvdA): De minister blijft ook in deze allerlaatste instantie maar proberen om mij uitspraken te ontlocken over de toetreding van nieuwe landen. Dat is in dit debat helemaal niet aan de orde. Ik constateer met enige vreugde dat ook hij van mening is dat de Europese samenwerking nog een hele weg te gaan heeft en dat wij nog zeker niet in de eindtoestand terecht zijn gekomen die aan het begin van het debat bleek uit de bespreking van dit beginsel. Misschien zijn wij elkaar uiteindelijk toch een beetje genaderd.

Minister **Donner**: U hebt dus al eerder aanvaard dat, ondanks al die verschillen, kan worden overgegaan tot overlevering na toetsing aan een zeer beperkt aantal feiten. Het kaderbesluit onderscheidt drie gronden voor verplichte weigering: in de eerste plaats of er sprake is van amnestie, in de tweede plaats of al een veroordeling heeft plaatsgevonden en in de derde plaats of de betrokkene in eigen land op grond van zijn leeftijd niet strafrechtelijk veroordeeld kan worden. Dat zijn de drie verplichte weigeringsgronden. Daarvan kun je niet zeggen dat je hoger beroep nodig hebt omdat de rechter in eerste instantie ten aanzien van die feiten fouten kan maken die de rechter er in tweede instantie uit kan halen. Het zijn puur feitelijke beoordelingsvragen: er is amnestie, is er sprake van "nebis in idem" ofwel van een eerdere veroordeling of is er sprake van een bepaalde leeftijd. Het punt van de leeftijd voeren wij uit: beneden de 12 jaar kan er niet overgeleverd worden, want boven de 12 jaar is leeftijd geen reden meer voor uitzondering. Dat is dus een pure toetsing op leeftijd, op de vraag of voor de feiten waarop het arrestatiebevel berust, al een veroordeling heeft plaatsgevonden en op de vraag of voor die feiten in het aangezochte land amnestie bestaat. Dat is geen reden om te komen tot toetsing in hoger beroep of daarbij fouten zijn gemaakt.

Vervolgens is er een limitatieve lijst van facultatieve weigeringsgronden die in het Nederlandse wetsvoorstel zijn uitgewerkt in de artikelen 7 e.v. Artikel 7 is de toetsing van de dubbele strafbaarheid. Dat is de omschrijving van de feiten. Daarbij gaat het dus alleen om de vraag of de dubbele strafbaarheid geldt of niet. Die toetsing vindt plaats op basis van de feiten zoals zij neergelegd zijn. Artikel 9 gaat over het beginsel van "nebis in idem" en een aantal andere beginselen. Artikel 10 betreft de eis van meerderjarigheid. Artikel 11 betreft het EVMR en artikel 12 gaat over de vraag of er sprake is van een verstekvonnis. Artikel 13 gaat over de vraag of de desbetreffende feiten in Nederland hebben plaatsgevonden. Dat zijn de enige elementen waaraan getoetst wordt. Vervolgens is er nog de toets of er voldaan is aan de terugkeeris. Kortom: dat is aan de orde bij de beoordeling. Wij hebben met het kaderbesluit aanvaard dat wij op niet

meer gronden het overleveringsverzoek kunnen weigeren.

Vandaar de beslissing ten aanzien van de vraag of ik de tijdsspanne ± daarin zit dus een fout: het gaat niet om zes maanden, maar om zestig dagen, met eventueel dertig dagen erbij ± moet gebruiken voor een zodanige inrichting dat ik na een beslissing in eerste instantie nog een hoger beroep kan hebben vanwege de mogelijke fouten die bij die toetsing in eerste instantie gemaakt kan zijn of dat ik er verstandiger aan doe om in die eerste fase de tijd te nemen. De uitzonderingsgevallen kan ik niet zonder meer gebruiken voor de cassatieprocedure. Ook dan, met de termijn die ik dan moet geven om tot bezinning te komen, voer ik een cassatietermijn in die niet redelijk recht doet aan het karakter van cassatie of van hoger beroep. Daarom en onder die omstandigheden vind ik het nog steeds een verantwoorde keuze. Zoals ik in eerste termijn al heb aangegeven, ben ik echter gaarne bereid om dit punt voorwerp te maken van toetsing: hoe werkt dit nu in de praktijk? Dan wil ik dat evalueren om te bekijken of er grond is om terug te komen op die keuze.

De heer Holdijk verwijst mij naar het gezag van één persoon, waarop hij zich beroept. Daartegenover staat dus het gezag van een hele rechtbank, waarvan hij lid was, en van de Raad voor de rechtspraak, die meent dat ± gegeven het karakter van de toetsing ± daaroverheen kan worden gestapt. In die zin is het de unanimité van de veelheid van gezagen tegenover het gezag van een persoon die vraagt of het wel verantwoord is. De keuze daarbij lijkt mij dan ook juist.

Tegen mevrouw De Wolff zeg ik dat in het Nederlandse rechtsbestel beoordeling in twee instanties geen hoofdregel is. Dat geldt voor de vraag van een veroordeling en een materiele beslissing over rechten. In het bestuursrecht is een beoordeling in een instantie altijd het uitgangspunt geweest. Wij hebben twee instanties ingevoerd waar vanwege de eenheid van rechtspraak de eerste instantie over meerdere rechters verdeeld moet worden. Een hogere beroepsinstantie is dus nodig om de rechtspraak in eerste instantie op een lijn te houden. Het is dus niet zo, zeker niet bij rechtshulpvragen, dat twee instanties het uitgangspunt of de hoofdregel is. Gelet op de vragen

Donner

die ter toetsing staan in die instantie, is het onder deze omstandigheden niet logisch om hieraan een tweede instantie toe te voegen. Dat legt een onnodig beslag op de tijd.

De heer Kohnstamm wijst erop dat andere lidstaten een hoger beroep hebben ingevoerd in het systeem. Dat klopt. Ik wijs op het Belgische voorstel met onmogelijk korte tijden voor de beslissing in hoger beroep of cassatie. In wezen maakt dat het hoger beroep tot een formaliteit. Er moet aan de formaliteit voldaan worden. Men neemt het risico dat de termijnen niet in acht genomen kunnen worden. Ik meen dat het niet verantwoord is om dat te doen. Ik heb daarvoor de gronden aangegeven. Op papier is alles mogelijk. Het is dus ook mogelijk om in een tijdsbestek van 60 dagen of drie maanden twee procedures te persen. Het advies van zowel de Raad voor de Rechtspraak als de praktische ervaring van de rechtbank Amsterdam, die betrokken was bij de voorbereiding, is om het niet te doen.

De heer Koekkoek vraagt of de Amsterdamse rechtbank gereed is. Het antwoord daarop is "ja". Men heeft zich voorbereid. Ook op dit moment is men bezig om de benodigde rechters voor te bereiden en te specialiseren. Dat is het voordeel. In een vrij vroeg stadium is gesproken over de vraag of er met twee instanties of met concentratie gewerkt moet worden. Toen is een keuze gemaakt. In die zin is de gehele wetgeving uitgewerkt met ondersteuning van de betrokken rechters.

Er is gevraagd naar de evaluatie op Europees niveau. Ik moet excuses maken. Ik verwees naar het verkeerde artikel. Artikel 34, lid 4, van het Kaderbesluit laat zien dat het Kaderbesluit al in het jaar 2003 voorwerp van evaluatie zou zijn, met name ten aanzien van de praktische toepassing.

De heer **Koekkoek** (CDA): Dat is correct. De minister heeft eerder op een vraag geantwoord dat de evaluatie in 2003 niet heeft plaatsgevonden.

Minister **Donner**: Uiteraard niet. Nederland was toen nog geen lidstaat die het had ingevoerd.

De heer **Koekkoek** (CDA): Precies. De vraag is dus op welke wijze de

evaluatie zal plaatsvinden. De minister gaat ervan uit dat in Europees verband de praktische toepassing van bepalingen van het Kaderbesluit zal plaatsvinden.

Minister **Donner**: Ik ga daarvan uit. Indien daartoe geen aanzet wordt gegeven, zal ik namens Nederland erop staan dat er een evaluatie plaatsvindt conform de bepalingen van de richtlijn. Ik heb aangegeven gaarne bereid te zijn, in Nederlands verband de werking van het systeem van beoordeling in een instantie te beoordelen. Daarmee dacht ik tot een besluit te kunnen komen van mijn beantwoording. De heer Koekkoek stelde mij nog een vraag ten aanzien van het proces. Hij gaf mij vervolgens ook de verklaring waarom uw Kamer enige tijd genomen heeft om dit wetsvoorstel te beoordelen. Ik heb daar geen kritiek op willen geven. U stelde mij de vraag waarom het nodig was om zoveel tijd te nemen en ik heb in antwoord daarop gewezen op het feit dat de meeste tijd hier in deze Kamer nodig was. Dat bewijst dat reflectie meer tijd vergt dan het oorspronkelijke nadenken. Leest u dat niet als kritiek, maar het is wel het antwoord op uw vraag.

Toen dit wetsontwerp bij uw Kamer kwam, hadden pas vier landen het arrestatiebevel ingevoerd. Inmiddels is Nederland het op één na laatste land dat het nog moet invoeren. Als het systeem niet gaat werken, dreigt een veel verdergaande consequentie, namelijk dat ons hele uitleveringssysteem niet meer zal werken. Met de inwerking-treding van het kaderbesluit vervallen namelijk de bestaande uitleveringsbepalingen. Derhalve wil ik er bij uw Kamer op aandringen dat u het liefst vandaag nog hierover stemt, zodat ik overmorgen in Luxemburg in de Raad met zekerheid kan meedelen dat ook Nederland op dit punt op voorzienbare termijn aan zijn verplichtingen zal voldoen. Ik doe een beroep op uw Kamer om dit wetsvoorstel te aanvaarden, wat ook de bedenkingen mogen zijn, omdat Nederland anders op ernstige wijze niet voldoet aan zijn verplichtingen en daarmee het hele strafrechtelijke systeem in Europa en in Nederland dreigt te ondergraven.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks wordt conform artikel 112 van het Reglement van orde aantekening verleend, dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enige andere wetten in verband met de mogelijkheid om de bezwaarschriftprocedure met wederzijds goedvinden buiten toepassing te laten (rechtstreeks beroep) (27563).**

De beraadslaging wordt hervat.

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Door alle woordvoerders is eigenlijk gewezen op het belang van de bezwaarschriftprocedure. Uit eigen ervaring bij de Raad van State kan ook ik het belang daarvan onderschrijven. In wezen is dat dus niet aan de orde bij dit wetsontwerp.

De heer Witteveen citeerde uit het rapport van de commissie rechtsbescherming van de VAR. Mevrouw Broekers citeerde frasen uit de toelichting op de eerste tranche van de Algemene wet bestuursrecht over het belang van de bezwaarschriftprocedure. De heren De Lille en Holdijk lieten zich in dezelfde zin uit. Zij kunnen wat dit betreft ook citeren uit stukken die onder mijn verantwoordelijkheid zijn uitgebracht. Over het belang van de bezwaarschriftprocedure en het nut van een bezwaarschriftprocedure als regel verschillen wij dus niet van mening.

Het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen, berust op het inzicht dat er op deze regel uitzonderingen bestaan. Uit beide evaluaties van de Algemene wet bestuursrecht, alsook uit ander onderzoek komt overigens telkens naar voren dat er in een beperkt aantal gevallen de bezwaarschriftprocedure juist niet nuttig is en slechts tijdverlies oplevert. Dat heeft de Kamer als wetgever ook aanvaard bij andere wetten, waarin al dergelijke vormen zijn aanvaard. Welnu, het onderha-