

Vergaderjaar 2002–2003

23 490

Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

Nr. 274

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 28 mei 2003

In de vaste commissies voor Justitie¹ en voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties² bleek er bij enkele fracties behoefte te bestaan een aantal vragen ter beantwoording voor te leggen aan de minister van Justitie over diens brief van 24 april 2003 aangaande verdragen tussen de EU en de VS inzake strafrechtelijke samenwerking (23 490, nr. 267, agendapunt B11). De vragen zijn met de door de bewindspersoon bij brief van 28 mei 2003 toegezonden antwoorden hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van de Camp

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Noorman-den Uyl

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Pe

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), voorzitter, De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), Vos (GL), Cornielje (VVD), Rouvoet (CU), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Eurlings (CDA), Örgü (VVD), Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Lazrak (SP), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GL), De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), Straub (PvdA), Griffith, MPA (VVD), Vacature (CDA), Vacature (VVD) en Vacature (VVD).

Plv. leden: Vacature (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Van der Laan (D66), Halsema (GL), Vacature (VVD), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Ormel (CDA), Vacature (VVD), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Vergeer-Mudde (SP), Arib (PvdA), Karimi (GL), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Nawijn (LPF), Joldersma

(CDA), Hermans (LPF), Van Dijken (PvdA), Hirsi Ali (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Blok (VVD) en Rijpstra (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Rijpstra (VVD), Vos (GL), Cornielje (VVD), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Van Beek (VVD), ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Lazrak (SP), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GL), Bruls (CDA), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Straub (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Vacature (CDA),

Vacature (CDA), Vacature (D66) en Vacature (VVD).

Plv. leden: Mosterd (CDA), De Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Hirsi Ali (VVD), Halsema (GL), Van Aartsen (VVD), Dubbelboer (PvdA), Kant (SP), Blok (VVD), Slob (CU), Rambocus (CDA), Varela (LPF), Vergeer-Mudde (SP), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Gent (GL), Vacature (CDA), Çörüz (CDA), Nawijn (LPF), Vacature (CDA), Verburg (CDA), Hamer (PvdA), Leerdam, MFA (PvdA), Meijer (CDA), Vacature (CDA), Giskes (D66) en Griffith, MPA (VVD).

VRAGEN

CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de reactie van de minister op de ontwerp-Overeenkomsten inzake strafrechtelijke samenwerking tussen de VS en de EU. Deze leden zijn van mening dat een intensievere samenwerking tussen de VS en de EU van groot belang is bij het waarborgen van de veiligheid in de VS en in Europa. De leden van de CDA-fractie hechten grote waarde aan de uitgangspunten van het EVRM.

De leden van de CDA-fractie willen de volgende opmerkingen plaatsen en vragen stellen.

Ten eerste gaat de minister in zijn brief in op de artikelen van de ontwerp-Overeenkomsten die een wijziging van de bilaterale Verdragen van 1980 en 1981 met zich brengen. Voor het bilaterale Verdrag van 1980 gaat het volgens de minister om de artikelen 5, 7, 8 lid 2, 10, 13 en 14. De leden van de CDA-fractie vragen in welk licht deze opmerkingen geplaatst moeten worden. Betekent dit dat de andere artikelen niet relevant zijn ofwel niet in werking zullen treden in Nederland, of brengen die artikelen géén wijziging met zich en worden deze daarom niet in de brief genoemd? Onduidelijkheid blijft bijvoorbeeld bestaan over de artikelen 6 en 9: zullen deze resp. de artikelen 11 en 13 van het bilaterale Verdrag van 1980 vervangen of niet? Kan de minister een overzicht geven van de artikelen die in werking zullen treden en de wijzigingen die dit met zich zal brengen voor de bilaterale Verdragen?

Ten tweede gaat de minister in zijn brief, bij de bespreking van de artikelen die een wijziging voor Nederland met zich zullen brengen, niet in op artikel 4 van de ontwerp-Overeenkomst inzake uitlevering. De leden van de CDA-fractie vragen of uit artikel 3 lid 1 onder a van die ontwerp-Overeenkomst niet blijkt dat artikel 2 van het bilaterale verdrag wél gewijzigd zal worden ingevolge artikel 4 van de ontwerp-Overeenkomst. Mogen deze leden hieruit concluderen dat dit artikel niet in werking treedt voor Nederland? Zo neen, zou de minister alsnog willen ingaan op de wijzigingen die artikel 4 van de ontwerp-Overeenkomst met zich brengt? Immers, wanneer artikel 4 in werking treedt, zal er in meer gevallen uitlevering mogelijk zijn dan thans het geval is. Op het recht van welke staat wordt de uitleg van de criteria in artikel 4 gestoeld, de verzoekende of de aangezochte staat?

In de derde plaats zal artikel 13 van de ontwerp-Overeenkomst van toepassing zijn in plaats van artikel 7 van het bilaterale Verdrag van 1980. Dit brengt volgens de minister met zich dat *geëist* kan worden dat de doodstraf niet mag worden opgelegd, waarmee het huidige artikel verruimd zou worden. De leden van de CDA-fractie zien deze verruiming echter niet: ook bij het bilaterale Verdrag van 1980 zou de doodstraf niet uitgevoerd mogen worden na een uitlevering. Waaruit blijkt dat de doodstraf na invoering van dit voorgestelde artikel *extra* niet meer zal worden opgelegd of uitgevoerd bij uitgeleverde personen?

VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie vragen wat wordt verstaan onder preventieve aanhouding en uitlevering? Kunnen personen op basis van deze afspraak worden uitgeleverd zonder dat een rechter zich over de zaak heeft gebogen?

Ten aanzien van afspraken in het kader van het opsporingsonderzoek wordt verzocht aan te geven of het de bedoeling is dat de officieren van justitie van het ene land direct mogen communiceren en nadere afspraken mogen maken met officieren van justitie van het andere land. Wie ziet toe op de handelingen van die officieren van justitie? Bestaat de mogelijkheid dat Amerikaanse agenten Nederlandse agenten aansturen, tot aanhouding overgaan (of laten overgaan)?

Is het Amerikaanse agenten toegestaan zelfstandig en zonder toezicht te opereren in Nederland? Is het mogelijk voor Amerikaanse agenten uit te lokken, te infiltreren en andere opsporingsmethoden te gebruiken?

D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige brief van de minister van Justitie van 24 april 2003 inzake de ontwerp-Overeenkomsten. De onderhavige ontwerp-Overeenkomsten laten de mogelijkheid onbenut om verbeteringen aan te brengen op het punt van de uitleveringsprocedure aan de VS. De leden van de fractie van D66 betreuren dat. De minister heeft in het algemeen overleg van 7 mei 2003 ter voorbereiding van de JBZ-Raad van 8 mei 2003 een karikatuur gemaakt van de door de Tweede Kamer opgeworpen bezwaren toen hij zei: «Ik wil namens de regering duidelijk afstand nemen van standpunten die erop neerkomen dat wij niet meer mogen afgaan op het rechtssysteem in de Verenigde Staten of dat dit rechtssysteem geen basis meer biedt voor onderhandelingen met de Verenigde Staten» (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 23 490, nr. 270, p. 15).

Deze leden vinden het juist zeer wenselijk dat er een aanvulling komt op het bestaande bilaterale Verdrag van 1980. Echter, voor deze leden staat voorop dat Europese burgers verzekerd moeten zijn van rechtsbescherming zoals wij die in Europa kennen. In de Verenigde Staten denkt men fundamenteel anders over privacybescherming dan in Nederland en in Europa. Derhalve is het van belang dat de Europese Unie goede afspraken maakt met de Verenigde Staten hierover.

De leden van de fractie van D66 verzoeken de minister aan te geven hoe hij aankijkt tegen het huidige bilaterale Verdrag van 1980. Op welke punten vindt hij dat de uitleveringsprocedure gebreken vertoont en op welke punten vindt hij dat het bilaterale Verdrag van 1980 juist goed functioneert? Is de minister het met de analyse van de Commissie Meijers eens dat het toekomstige systeem, waarbij zowel het bilaterale Verdrag van 1980 als de nieuwe Overeenkomst tot een verdere complicatie van de uitleveringsprocedure leidt? Zo ja, hoe denkt de minister het ingewikkelde systeem te vereenvoudigen?

De leden van de fractie van D66 vinden het zeer kwalijk dat de demissionaire minister van Justitie geen boodschap had aan de opvatting van de meerderheid van de aanwezige Kamerleden zoals geventileerd tijdens vorengenoemd algemeen overleg. De minister voerde bij die gelegenheid aan dat: «Ik zal mijn positie nog moeten bepalen, mede gezien de toelichting die er morgen wordt gegeven en de houding van andere landen». Een dergelijks houding getuigt van weinig respect voor het parlement en dat mag een demissionair minister zich aantrekken.

«Ik weet ook helemaal niet hoe andere lidstaten morgen op dit punt zullen reageren», aldus de minister tijdens vorenbedoeld algemeen overleg van 7 mei 2003. Het bevreemdt de leden van de fractie van D66 dat de minister geen enkel idee had welke opvattingen zijn Europese collega's hieromtrent in zouden nemen. Dat doet bij deze leden de vraag rijzen of de diplomatieke diensten wel voldoende functioneren. Voorts verwachten deze leden dat het kabinet regelmatig contact heeft met andere lidstaten om

bepaalde beslissingen af te stemmen. Kan de minister hier een toelichting op geven?

Als voorbereiding op het debat in het parlement had de minister van tevoren navraag kunnen doen bij zijn Europese collega's. Zijn demissionaire status vereist dat hij rekening houdt met de mening van de meerderheid van de Tweede Kamer. En dat betekent ook dat hij rekening heeft te houden met het maken van een voorbehoud.

Verder begrijpen deze leden absoluut niet waarom de tekst van de concept-Overeenkomsten tot het laatste moment geheim is gehouden. De leden van de fractie van D66 vinden het onbegrijpelijk dat deze informatie vertrouwelijk is verklaard. De minister heeft in het vorenbedoelde algemeen overleg van 7 mei 2003 gesteld dat: «Voor het overige wordt de openbaarheid van stukken geregeld in de verordening van mei 2001. Daar kunnen wij nationaal niet van afwijken.» De minister doelt met deze opmerking op de Europese Wet Openbaarheid van Bestuur, de zogenaamde EuroWOB. De EuroWOB gaat uit van openbaarheid en toegankelijkheid van documenten, maar laat uitzonderingen op dit uitgangspunt toe. Dat is logisch. Er zijn documenten waarvan de inhoud niet zonder meer op straat mag komen te liggen; informatie uit NAVO-verband bijvoorbeeld. De geheimhouding van de ontwerp-Overeenkomsten, is gebaseerd op de mogelijkheid uit de EuroWOB om voor «gevoelige documenten» een «speciale behandeling» te laten gelden. Welke documenten het stempel «gevoelig» krijgen, wordt bepaald door een selecte groep ambtenaren binnen de EU-instellingen. Daarbij kan het gaan om beschermen van militaire belangen, maar ook om de bescherming van openbare veiligheid, internationale betrekkingen en het financiële, monetaire of economische beleid. Deze leden zien niet in op welke grond deze ontwerp-Overeenkomsten als «gevoelig» zouden moeten worden bestempeld. Kan de minister aangeven op welke gronden uit de EuroWOB de documenten als geheim zijn aangemerkt?

Dat de minister zich er achter verschuilt dat deze documenten door «Europa» als vertrouwelijk worden aangemerkt en daardoor niet openbaar kunnen worden gemaakt vinden deze leden onacceptabel. Er is geen enkele check op de vraag of het gerechtvaardigd is dat de documenten als vertrouwelijk worden beschouwd. Nederland heeft een onafhankelijke rol om te kijken of stukken terecht het geheimstempel krijgen. Bij JBZ-zaken heeft het Europees Parlement geen enkele macht. De enige vorm van democratische controle op JBZ-aangelegenheden komt vanuit de nationale parlementen. Door het feit dat een groot aantal documenten als geheim worden aangemerkt, wordt de democratische controle nog verder uitgehold. Dat is onwenselijk. De Europese democratie is gediend met een geïnformeerd, pluriform en luidruchtig maatschappelijk middenveld. Door geheimhouding krijgen Europeanen nog meer het gevoel dat zaken in Brussel worden afgekaart, zonder dat zij er nog enige invloed op hebben. Dat is schadelijk voor de integratie van Europese Unie.

De leden van de fractie van D66 zijn van mening dat er terughoudend moet worden omgegaan met de mogelijkheid stukken geheim te houden. De leden van de fractie van D66 dringen erop aan dat in het vervolg wordt aangegeven waarom een document het stempel geheim heeft gekregen. Hoe denkt de minister over deze suggesties?

Het is onbegrijpelijk dat de minister niet bereid is geweest om in de JBZ-Raad een opmerking te maken over het niet openbaar zijn van de stukken. Het argument dat Europese regelgeving vereist dat deze documenten vertrouwelijk blijven, is zwak. Indien dat echt het geval zou zijn dan wordt het tijd dat de minister de Europese regelgeving inzake openbaarheid van documenten in EU-verband ter discussie stelt. Wat is de visie van de minister op de huidige gang van zaken rondom geheimhou-

ding van Europese documenten? Is de minister bereid in Europees verband de openbaarmaking van documenten op de agenda te zetten?

De minister wees de Tweede Kamer er tijdens vorenbedoeld algemeen overleg van 7 mei 2003 op: «(...) dat ook in de Nederlandse praktijk van teksten van verdragen niet gedurende de loop van de onderhandelingen worden gepubliceerd, omdat je dan niet meer kunt onderhandelen». Dat neemt niet weg dat de Tweede Kamer toch in ieder geval van de inzet van de Nederlandse regering van te voren op de hoogte gesteld moet worden, opdat het parlement nog enige invloed kan uitoefenen op het onderhandelingsproces. Het kan in een democratisch stelsel toch niet zo zijn dat het parlement slechts het onderhandelingsresultaat kan goed- of afkeuren. Als dan eenmaal de tekst ter goedkeuring aan het parlement wordt voorgelegd, moet het vertrouwelijke karakter direct worden opgeheven, opdat maatschappelijke organisaties en anderen het parlement hun visie op de stukken kan laten weten.

ANTWOORDEN

Woord vooraf

Tijdens het schriftelijk overleg is behalve onderstaande vragen ook een serie vragen gesteld over de ontwerp-overeenkomst betreffende de uitlevering tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika (23 490, nr. 267, agendapunt B11), voortaan te noemen: de vragen EU-VS uitlevering, en een serie vragen over de ontwerp-overeenkomst inzake rechtshulp tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika (23 490, nr. 267, agendapunt B11), voortaan te noemen: de vragen EU-VS rechtshulp, welke beide laatste series in afzonderlijke kamerstukken zijn afgedrukt. Bij de beantwoording van alle vragen is zoveel mogelijk de volgorde en systematiek aangehouden, waarin ze zijn gesteld. Echter in de gevallen dat er sprake is van identieke of sterk gelijkende vragen, zijn deze gecombineerd beantwoord onder vermelding van de fracties waarvan de leden vragen hebben geformuleerd.

Inleiding

De ontwerpovereenkomsten tussen de Europese Unie (voortaan: de EU) en de Verenigde Staten van Amerika (voortaan: de VS) betreffende respectievelijk de uitlevering en de wederzijdse rechtshulp hebben aanleiding gegeven tot het stellen van vele vragen. Alvorens daarop in te gaan acht ik het van belang een aantal opmerkingen van meer algemene aard te maken. Naar deze inleiding wordt, in voorkomend geval, in antwoorden op detailvragen verwezen.

Openbaarheid

De leden van de fracties van PvdA, SP, GroenLinks en D66 maakten veel opmerkingen over de vertrouwelijkheid van de onderhandelingen en daaruit voortvloeiend de vertrouwelijkheid van de stukken. Vooropgesteld wordt dat in tegenstelling tot de talloze onderwerpen die op agenda's van de JBZ-Raad figureren, het bij de ontwerp-overeenkomsten niet gaat om zaken die alleen de EU-lidstaten aangaan. Het voorzitterschap onderhandelt namens de Raad met een derde staat. Dit is relevant, omdat daardoor niet alleen de belangen van de EU-lidstaten maar ook die van de derde staat in het geding zijn. Onderhandelingen over een bilateraal verdrag hebben uit hun aard een vertrouwelijk karakter, omdat ingenomen posities meteen zijn terug te voeren op een van beide partijen. Aangezien onderhandelingen meerdere fasen kennen komt het vaak voor dat

aanvankelijk ingenomen posities worden bijgesteld of geheel gewijzigd in de loop van het proces. Dit is mogelijk, omdat de ingenomen standpunten geen voorwerp zijn van publiek debat. Pas als tussen de onderhandelingspartners overeenstemming bestaat over het onderhandelingsresultaat is er ruimte voor openbaarheid. Deze is in de eerste plaats intern, dat wil zeggen dat de regeringen kennis nemen van het op ambtelijk niveau bereikte resultaat. Bij het beoordelen daarvan kan de regering meningen van anderen, waaronder het parlement, betrekken. Dit gebeurt in Nederland wel, doch zonder dat de teksten daarbij worden overgelegd. Verwezen wordt naar een antwoord op een specifieke vraag in de vragen EU-VS-uitlevering. Reden voor deze houding is dat de regering ook bij instemming met het onderhandelingsresultaat het Koninkrijk niet bindt, omdat het verdrag bijna altijd parlementaire goedkeuring behoeft. Na de ondertekening worden verdragsteksten gepubliceerd. De stukken die met het oog op de goedkeuring aan het parlement worden overgelegd zijn eveneens openbaar. Dat is dus ook de fase waarin een openbaar debat volop mogelijk is.

Naar het oordeel van de regering is er dan ook geen sprake van een gebrek aan openbaarheid of mogelijkheden voor een publiek debat, zij het dat die openbaarheid en dat debat op een ander tijdstip aan de orde komt dan leden van sommige fracties wenselijk vinden.

Er zijn voorts een aantal algemene vragen gesteld over de openbaarheid van Raadsdocumenten. Een korte terugwijzing naar hetgeen is gemeld in het antwoord aan de Voorzitter van de Eerste Kamer op de motie Jurgens¹, waarvan de Voorzitter van de Tweede kamer een afschrift heeft ontvangen, kan daar helderheid over verschaffen². Allereerst wordt opgemerkt, dat het aanbieden van Raadsdocumenten aan de Staten-Generaal in beginsel geen probleem is. De documenten moeten geacht worden te berusten bij de lidstaat Nederland. Aangezien de Staten-Generaal onderdeel uitmaken van die lidstaat, kan ervan uitgegaan worden dat verstrekking door de regering van Raadsdocumenten aan de Staten-Generaal zonder meer is toegestaan. Echter, indien buitengewone omstandigheden van dwingende aard zich voordoen, kan er worden besloten tot classificatie van documenten tot geheim of vertrouwelijk. Dit is het geval wanneer de (rechtstreeks werkende) Verordening inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (verder: de Eurowob³) zich tegen openbaarmaking verzet. Artikel 5 *jo* artikel 4, derde lid, van de Eurowob brengt met zich mee dat de openbaarmaking van documenten voor intern gebruik kan worden geweigerd als openbaarmaking het besluitvormingsproces ernstig ondermijnt. Hierbij moet een afweging worden gemaakt of een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt. In de Eurowob worden geen criteria gegeven voor de afweging of een hoger openbaar belang bij openbaarmaking is gediend. Wel is duidelijk dat dit van geval tot geval door de Raad bepaald zal worden. Ter zake is aan te geven dat de betreffende overeenkomsten met de VS zich voor weigering van openbaarmaking kwalificeren onder het in de Eurowob in artikel 4 genoemde openbaar belang en het in lid 1 genoemde belang van de internationale betrekkingen. De geheimhouding van de documenten door de Raad is op dit artikel 4, lid 1 gebaseerd. Daarnaast is op te merken dat, gezien de onderhandelingen met een andere staat, tussentijdse openbaarmaking bezwaarlijk zou zijn omdat dit het onderhandelingsproces kan schaden. De Eurowob onderscheidt zich daarmee geenszins van onze eigen Wet Openbaarheid Bestuur, waaruit is af te leiden dat ook in Nederland dergelijke onderhandelingsdocumenten op dezelfde gronden niet tussentijds openbaar gemaakt worden.

Aanvullend is over de geconstateerde geheimhouding van de onderhandelingen tussen de Europese Unie en de VS te melden dat in de JBZ-Raden van het afgelopen halfjaar is enkele malen door het Voorzitter-

¹ EK 2001, 23 490, nr. 13e.

² brief van de minister van Justitie, kenmerk 5203527/03/BIZ d.d.

⁴ april 2003.

³ Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad, PB 2001 L 145/43.

schap een korte terugmelding gegeven aan de lidstaten over de voortgang van de onderhandelingen met de VS. Aan de Tweede Kamer is daar middels de geannoteerde agenda's en de verslagen steeds melding van gemaakt. Het feit dat de tekst van de overeenkomsten pas kort voor het Algemeen Overleg van 7 mei 2003 met uw Commissie openbaar werd gemaakt¹ is begrijpelijk, omdat pas toen tussen beide onderhandelingspartners er overeenstemming bestond, dat dit het onderhandelingsresultaat was, waarover de lidstaten zich dienen uit te spreken.

Voor de goede orde wordt er aan herinnerd, dat de tekst van de overeenkomsten reeds twee weken ter vertrouwelijke kennisname voor de leden van de Vaste Commissie voor Justitie toegankelijk was, van welke gelegenheid ook gebruik lijkt te zijn gemaakt.

Het Amerikaanse rechtssysteem

Naast steun van de fracties van CDA en VVD voor intensivering van de samenwerking met de VS, valt in de vragen bepaald de kritische toon over het Amerikaanse rechtssysteem op. Tegen een kritische beschouwing van het eigen rechtssysteem en dat van andere landen bestaat in principe geen bezwaar; integendeel in elk systeem van niveau zal kritiek kunnen bijdragen aan de kwaliteit ervan. Beoordeling van andere rechtssystemen vergt zorgvuldigheid en een zekere bescheidenheid. Zorgvuldigheid, omdat daarmee een oordeel wordt gegeven over een kerntaak van een andere staat en bescheidenheid, omdat een ander rechtssysteem minder vertrouwd is, waardoor gemakkelijk zaken over het hoofd gezien kunnen worden die voor de beoordeling van essentieel belang zijn. Ten slotte, is van belang dat waar op onderdelen kritiek bestaat, dat niet per definitie inhoudt dat het gehele rechtssysteem niet deugt. Tegen deze achtergrond worden vragen of het Amerikaanse rechtssysteem voldoet aan het EVRM, als vragen naar de bekende weg beschouwd. Weliswaar staat het EVRM niet open voor de VS, maar dat land is wel partij bij het Internationaal Verdrag inzake de Burgerrechten en de Politieke Rechten (IVBPR). Het uitgangspunt van de regering is, dat er zodanig vertrouwen bestaat in het Amerikaanse rechtssysteem en in de daarin verankerde «checks en balances», dat strafrechtelijke samenwerking verantwoord kan plaatsvinden. Het feit dat er momenteel op het terrein van de uitlevering zaken onder de rechter zijn, doet daar niet aan af. Het oordeel van de rechter wordt afgewacht. Een onderzoek naar de gegrondheid van het vertrouwen in het Amerikaanse rechtssysteem wordt dan ook niet opportuun geacht.

Aanleiding en resultaat

In de tweede plaats lijkt het aangewezen nog eens de aanleiding voor en het met de ontwerpovereenkomsten beoogde doel in herinnering te roepen. De terroristische aanslagen van 11 september 2001 in de VS leidden er toe dat de banden tussen de EU en de VS nauwer werden aangehaald, teneinde de samenwerking bij de bestrijding van terrorisme en daarmee verband houdende criminaliteit te intensiveren. Tijdens overleg, indertijd, tussen regering en de Vaste Commissie voor Justitie werd duidelijk dat ook de Vaste Commissie dat streven steunde. Vervolgens werd door de EU en de VS geïnventariseerd welke maatregelen aangewezen waren. Al snel bleek dat in de relatie van EU-lidstaten met de VS er sprake was van achterstallig onderhoud wat betreft het instrumentarium voor uitlevering en wederzijdse rechtshulp. Sommige lidstaten hadden geen verdrag met de VS en anderen zeer verouderde verdragen. Nederland steekt daarbij gunstig af, omdat de begin jaren 80 van de vorige eeuw gesloten bilaterale verdragen inzake de uitlevering en de wederzijdse rechtshulp alomvattend regelen en er nauwelijks sprake is van veroudering. Dat houdt mede verband met het feit dat veel onder

¹ Declassificatie van de tekst van de overeenkomsten vond plaats op 2 mei 2003.

algemene bepalingen valt, wat tegenwoordig meer gedetailleerd wordt uitgeschreven. Teneinde te verzekeren dat het instrumentarium voor de samenwerking tussen alle lidstaten en de VS zou verbeteren, werd besloten een voor alle lidstaten geldend verdrag inzake uitlevering en rechtshulp op te stellen. Gelet op de kwaliteit van de bilaterale verdragen van Nederland met de VS is de meerwaarde van de ontwerp-overeenkomsten gering. Toch heeft Nederland er belang bij, omdat daardoor ook andere lidstaten in hun relatie met de VS over een adequaat instrumentarium gaan beschikken. De reikwijdte van de overeenkomsten is bewust niet beperkt tot bepaalde categorieën van delicten. Een dergelijke beperking, bijvoorbeeld tot terrorisme, is ook door niemand voorgesteld. Dat zou trouwens nog vrij gecompliceerd zijn geworden, omdat een algemeen erkende definitie van terrorisme niet bestaat.

Gezamenlijk EU-verdrag

Voor het gezamenlijke verdrag wordt gebruik gemaakt van de sinds het Verdrag van Amsterdam bestaande voorziening van de artikelen 38 *jo.* 24 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Genoemde bepalingen voorzien in de mogelijkheid de Raad mandaat te verlenen tot het voeren van onderhandelingen met een derde staat of internationale organisatie over een verdrag en vervolgens tot het sluiten van dat verdrag. De lidstaten zijn aan deze verdragen gebonden, zij het dat zij kunnen verklaren dat zij voorafgaand daaraan hun grondwettelijke procedure in acht moeten nemen. Dat is voor Nederland het geval. In het kader van de parlementaire behandeling van de Rijkswet van 24 december 1998 houdende de goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam (Stb. 1998, 737), is reeds aangegeven dat op dergelijke verdragen de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking van verdragen van toepassing is, hetgeen betekent dat in het algemeen parlementaire goedkeuring vereist zal zijn. Inmiddels is dat voor deze ontwerpovereenkomsten op 7 mei 2003 in de vergadering van het comité van permanente vertegenwoordigers te Brussel gemeld. De formele vastlegging van die verklaring zal bij gelegenheid van de vergadering van de JBZ-Raad van begin juni plaatsvinden. Uit artikel 24 van het Verdrag betreffende de Unie blijkt, dat er voor lidstaten die een interne procedure moeten doorlopen geen sprake is van voorlopige toepassing.

Aanvullend karakter

Zoals in de brief van de minister van Justitie van 24 april 2003 werd aangegeven, heeft de ontwerp-uitleveringsovereenkomst een aanvullend karakter en dient deze in samenhang met het bilaterale verdrag te worden gelezen. Dat aanvullend karakter komt in de ontwerpovereenkomst tot uitdrukking in artikel 1, waarin staat dat de overeenkomst voortbouwt op bestaande uitleveringsrelaties. De verplichting tot uitlevering in de relatie Nederland en de VS bestaat ook niet uit hoofde van de ontwerp-overeenkomst, maar is vastgelegd in artikel 1 van het bilaterale verdrag. Het wegvallen van het bilaterale verdrag, zou ertoe leiden dat uitlevering nagenoeg onmogelijk wordt. Immers uit artikel 2, derde lid, van de Grondwet vloeit voort dat voor uitlevering een verdragsbasis noodzakelijk is. De ontwerpovereenkomst is weliswaar een verdrag, maar bevat geen verplichting tot uitlevering. De enige mogelijkheid om alsdan nog een uitlevering te realiseren, zou zijn deze te baseren op verdragen die bepalingen daaromtrent bevatten en waarbij zowel Nederland als de VS partij zijn. Te denken valt hierbij aan de VN-verdragen op het terrein van de verdovende middelen en terrorisme.

De overeenkomsten zullen in hun geheel in werking treden, maar de toepassing van de afzonderlijke artikelen zal variëren per lidstaat. Dat is

het gevolg van het feit dat lidstaten uiteenlopende bilaterale verdragen of in het geheel geen bilateraal verdrag met de VS hebben. Met het oog op die variatie bevatten beide ontwerpovereenkomsten een artikel 3. In artikel 3 van de ontwerp-uitleveringsovereenkomst en in artikel 3 van de ontwerp-rechtshulpovereenkomst is de verhouding met de bilaterale verdragen per artikel uitgewerkt.

Daar komt nog bij, dit in antwoord op vragen van de leden van de fracties van CDA, PvdA, VVD, SP, GroenLinks en D66 dat op grond van het tweede lid, onderdeel a, van de genoemde artikelen 3 in een notawisseling tussen Nederland en de VS expliciet zal worden vastgelegd welke artikelen van de ontwerpovereenkomst van toepassing zullen zijn. Zoals in de brief van 24 april 2003 al is aangegeven, zullen ingevolge artikel 3, eerste lid, van de ontwerp-uitleveringsovereenkomst alleen de artikelen 5, 7, 8, tweede lid, 10, 13 en 14 van die overeenkomst van toepassing zijn in de relatie tussen Nederland en de VS.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA inzake de al dan niet toepasselijkheid van bepalingen uit de ontwerp-uitleveringsovereenkomst wordt verwezen naar de inleiding.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de fracties van CDA, PvdA en D66 over artikel 4 *jo.* artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van de ontwerp-uitleveringsovereenkomst wordt het volgende opgemerkt. Artikel 3, eerste lid, onderdeel a, bepaalt dat artikel 4 zal worden toegepast in plaats van bepalingen in bilaterale verdragen die uitlevering uitsluitend toestaan voor een lijst van met name genoemde strafbare feiten. Bezien we het bilaterale verdrag dan blijkt uit het eerste lid van artikel 2 dat er weliswaar sprake is van een lijst van strafbare feiten, maar dat dit niet de enige feiten zijn waarvoor uitlevering mogelijk is. De stelling van de Commissie Meijers dat uitlevering slechts mogelijk is voor feiten die op de lijst staan is dan ook onjuist. Immers, het eerste lid luidt: «Feiten die tot uitlevering kunnen leiden zijn: feiten, vermeld in de bijlage bij dit verdrag, die strafbaar zijn krachtens de wetten van beide Verdragsluitende Partijen (onderdeel a) en feiten, al dan niet in de bijlage bij dit verdrag opgenomen, mits zij strafbaar zijn krachtens de federale wetten van de VS en de wetgeving van het Koninkrijk der Nederlanden». Hieruit volgt dat artikel 4 van de ontwerp-uitleveringsovereenkomst niet van toepassing is in de relatie Nederland en de VS. Zoals in de inleiding al is aangegeven, zal dit ook blijken uit de notawisseling, bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder a, van de ontwerp-uitleveringsovereenkomst.

Gevraagd door de leden van de CDA-fractie naar het oordeel over artikel 13 van de ontwerp-uitleveringsovereenkomst in bovengenoemde brief van 24 april 2003, behoeft dat standpunt nadere uitwerking. Artikel 13 bevat als hoofdregel dat in een doodstrafzaak de garantie kan worden gevraagd dat de doodstraf niet zal worden opgelegd. Dit geldt voor alle federale strafzaken, omdat de federale minister van Justitie van de VS naleving van die garantie ook kan verzekeren. Bij statelijke strafzaken ligt dat anders. De federale minister van Justitie heeft geen bevoegdheden met betrekking tot het statelijke strafrecht en hij kan dus ook geen garantie afgeven. Of de bevoegde statelijke autoriteiten, in het algemeen de aanklager een garantie kan geven voor het niet opleggen van de doodstraf zal verschillen van staat tot staat. De wetgevingen van staten schrijven soms dwingend een bepaalde tenlastelegging voor of het verplicht opleggen van de doodstraf indien de verdachte schuldig wordt bevonden aan bepaalde strafbare feiten. Voor die gevallen is de eveneens in artikel 13 genoemde garantie, dat de doodstraf indien deze wordt opgelegd niet ten uitvoer zal worden gelegd, bedoeld. Een dergelijke garantie zal afkomstig moeten zijn van de bevoegde statelijke autoriteiten, in het algemeen de gouverneur.

In artikel 7 van het bilaterale verdrag worden ook beide types van garanties genoemd echter zonder voorrang en zonder onderscheid tussen federale en statelijke strafzaken. Achtergrond hiervan is, dat ten tijde van de sluiting van het bilaterale verdrag menig wettelijke strafbedreiging met de doodstraf niet verenigbaar met de Amerikaanse grondwet werd geacht, waardoor de toepassing en tenuitvoerlegging van de doodstraf in de VS nagenoeg stil lag. Artikel 7 van het bilaterale verdrag is – bij beste herinnering – in de afgelopen 20 jaren niet aan de orde geweest, maar kan theoretisch ertoe leiden dat waar Nederland een voorkeur zou uitspreken voor een garantie inzake het niet opleggen van de doodstraf, de VS kan volstaan met het aanbieden van een garantie inzake de niet-tenuitvoerlegging zonder het verdrag te schenden. Aangezien het onderhavige artikel 13 de mogelijkheid biedt in federale strafzaken te insisteren bij een garantie inzake het niet opleggen van de doodstraf, kan deze bepaling worden aangemerkt als een verruiming.

De leden van de fractie van VVD vroegen naar de betekenis van «provisio-nal arrest» en de betekenis van artikel 6 van de ontwerp-uitleverings-overeenkomst voor Nederland. Zoals uit artikel 3, eerste lid, onderdeel c, van de ontwerpovereenkomst blijkt, wordt artikel 6 alleen toegepast ingeval in het bilaterale verdrag niet is voorzien in rechtstreekse toezending van verzoeken om voorlopige aanhouding tussen de ministeries van Justitie. Artikel 11, eerste lid, van het bilaterale verdrag regelt echter die rechtstreekse toezending. Uit artikel 11 blijkt tevens dat voorlopige aanhouding plaats vindt op verzoek en slechts voor een beperkte periode waarbinnen het uitleveringsverzoek moet zijn ontvangen. Een voorlopige aanhouding is onderworpen aan toetsing door de rechter, zo blijkt verder uit de artikelen 14 en volgende van de Uitleveringswet.

De vraag van deze leden inzake afspraken in het kader van opsporingsonderzoeken en optreden van Amerikaanse agenten op Nederlandse grondgebied zijn betrokken bij de uitvoerige beantwoording van een groot aantal andere vragen inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams, waarvoor wordt verwezen naar Kamerstukken II 2002/2003, 23 490, nrs. 267, 270.

De leden van de fracties van D66 en GroenLinks stelden vragen over de uitleveringsrelatie met de VS en naar de sterke en zwakke punten van het bilaterale uitleveringsverdrag. Zoals in de inleiding reeds werd gesteld, voldoet het bilaterale verdrag aan de eisen die daaraan mogen worden gesteld. Het biedt voldoende mogelijkheden voor uitlevering en adequate weigeringsgronden. Zulks blijkt ook uit het feit dat de ontwerp-uitleveringsovereenkomst weinig toevoegt. Ook bij de toepassing ervan is niet gebleken van een falend verdrag. De uitleveringsrelatie staat wel onder druk, maar niet ten gevolge van gebreken in het verdrag. De vragen die in een aantal uitleveringszaken door de voorzieningenrechter zijn gesteld met het oog op toetsing aan het recht op een eerlijk proces hebben betrekking op bepaalde aspecten van het Amerikaans rechtssysteem. De beroepsprocedure in die zaken loopt nog, zodat een oordeel over een en ander achterwege wordt gelaten.

Gevraagd door deze leden naar de analyse van de Commissie Meijers inzake de gevolgen van het bilaterale verdrag en de ontwerp-uitleveringsovereenkomst voor de uitleveringsprocedure wordt het volgende opgemerkt. De stelling dat er wijziging komt in de feiten die tot uitlevering kunnen leiden (punten 4 en 8) is onjuist. Artikel 4 van de ontwerpovereenkomst is niet van toepassing in de relatie tussen Nederland en de VS. Punt 5 betreft slechts een vraag De opmerking over artikel 6 inzake de mogelijkheid Interpol in te schakelen voor de verzending van verzoeken tot voorlopige aanhouding (punt 6) is voor Nederland niet relevant, omdat genoemd artikel niet van toepassing is. Verder wekt de

opmerking verbazing, omdat de inschakeling van Interpol reeds sedert jaar en dag is voorzien in het Europees uitleveringsverdrag van de Raad van Europa. Over artikel 14 (punt 7) worden eveneens slechts vragen gesteld. De opmerking over artikel 9 (punt 9) is voor Nederland niet relevant, want ook deze bepaling is niet van toepassing. De gedachte van de Commissie Meijers dat een expliciete uitzondering voor bijzondere tribunaal noodzakelijk zou zijn (punt 10), wordt niet gedeeld. De vermelding in de vierde alinea van de preambule van de ontwerp-uitleveringsovereenkomst van het recht op een eerlijke proces maakt voldoende duidelijk aan welke criteria een strafvervolgning dient te voldoen, wil een uitleveringsverzoek succes kunnen hebben.

Gevraagd door de leden van de D66-fractie naar de inzichten in de standpunten van de andere lidstaten over de ontwerpovereenkomsten ten tijde van het algemeen overleg van 7 mei 2003 wordt opgemerkt, dat er tot dat moment geen signalen van serieuze problemen van andere lidstaten waren ontvangen. Parallel aan het algemeen overleg vergaderde het comité van de permanent vertegenwoordigers in Brussel over de ontwerpovereenkomsten, waarin een laatste inventarisatie van standpunten van de lidstaten op de agenda stond. De uitkomst daarvan was ten tijde van het algemeen overleg nog niet beschikbaar. Dit was aanleiding om geen uitspraken te doen over verwachtingen ten aanzien van door lidstaten tijdens de Raad in te nemen standpunten.

Voor de reactie op de vragen van deze leden over de rubricering van EU-documenten wordt verwezen naar de inleiding.

De leden van de fractie van D66 vroegen voorts naar de gang van zaken rond bilaterale onderhandelingen. De door deze leden veronderstelde voorafgaande informatie aan het parlement over de inzet van de regering komt bij bijzondere en zeer belangrijke verdragen voor, maar is zeker geen gangbare praktijk. Het parlement wordt gewoonlijk van lopende onderhandelingen op de hoogte gesteld, doordat vier keer per jaar door de minister van Buitenlandse Zaken een overzicht van alle verdragen die in onderhandeling zijn, aan het parlement wordt gezonden. Dat biedt de gelegenheid om tijdens het onderhandelingsproces invloed uit te oefenen. Bij verdragen op strafrechtelijke terrein komt het wel voor dat na afronding van de onderhandelingen op ambtelijk niveau het parlement voorafgaand aan de ondertekening wordt geïnformeerd over het resultaat en het voornemen tot ondertekening. Een voorbeeld daarvan vormt de brief van de minister van Justitie aan onder andere de Vaste Commissie voor Justitie van 17 september 2001, nr. 5114 296/01/6 inzake een bilateraal rechtshulpverdrag met Hong Kong. Ook op deze wijze wordt het parlement in de gelegenheid gesteld invloed uit te oefenen, voordat een verdrag wordt gesloten.