



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

Brussel, 13 oktober 2011

15383/11

**CRIMORG 182
COPEN 269
EJN 132
EUROJUST 157**

NOTA

van:	Nederlandse delegatie
aan:	Delegaties
nr. vorig doc.:	15370/2/08 REV 2 CRIMORG 185 COPEN 218 EJN 70 EUROJUST 93
Betreft:	Evaluatieverslag van de vierde ronde van wederzijdse evaluaties "de praktische toepassing van het Europees aanhoudingsbevel en de bijbehorende procedures voor overlevering tussen de lidstaten" - Verslag over Nederland

Geachte heer Bizjak,

Bij brief van 29 juni 2010 van het toenmalige voorzitterschap van de EU is verzocht om aan u mededeling te doen over de stand van uitvoering van de aanbevelingen die in het kader van de vierde evaluatieronde over de uitvoering van het kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel en de procedures voor overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie voor Nederland zijn opgesteld. Ik geef hierbij graag gevolg aan dit verzoek, omdat ik het evaluatieproces zie als middel om de toepassing van het voor de strafrechtelijke samenwerking zeer waardevolle Europees aanhoudingsbevel te verbeteren.

Alvorens op de aanbevelingen in te gaan, merk ik op dat het inherent is aan een evaluatie dat deze resulteert in een momentopname van de stand van de toepassing en uitvoering. Voor de vierde evaluatieronde betekent dit dat deze is uitgevoerd in een periode dat de ervaringen met de toepassing van het kaderbesluit nog beperkt waren. Inmiddels is er door de justitiële autoriteiten van Nederland ruime ervaringen mee opgedaan, doordat in de periode mei 2004 – juni 2010 over bijna 3000 Europese aanhoudingsbevelen een beslissing is genomen. Hetzelfde zal in andere lidstaten het geval zijn. De ervaringen hebben ook aan het licht gebracht welke aanbevelingen betrekking hadden op punten die van voorbijgaande aard waren en welke op structurele aspecten sloegen. Verder kan worden geconstateerd dat gedurende de zes/zeven jaren dat het kaderbesluit wordt toegepast opvattingen over belangrijke aspecten ervan Uniebreed wijzigingen hebben ondergaan. Dit betreft in de eerste plaats de reikwijdte van het kaderbesluit, in het bijzonder met betrekking tot bagateldelicten, maar ook de betekenis van mensenrechten binnen de overleveringspraktijk. Deze ontwikkelingen zijn door Nederland bij de uitvoering van de aanbevelingen betrokken.

Wat betreft de in het evaluatierapport over Nederland (document 15370/1/08 REV1 CRIMORG 185 COPEN 218 EJN 70 EUROJUST 93) opgenomen aanbevelingen kan ik u het volgende berichten.

1. De richtsnoeren over het gebruik en de invulling van het EAB-formulier (voorlopige werkwijze) bijwerken in het licht van de praktijk en de opgedane ervaringen (zie 7.2.1.1)

Het Nederlands openbaar ministerie werkt intern met zogenaamde aanwijzingen, waarin nadere invulling wordt gegeven aan de toepassing van wetten. De aanwijzingen van het openbaar ministerie over de uitvaardiging van Europese aanhoudingsbevelen zijn gemoderniseerd. De aanwijzingen zijn beschikbaar voor elke officier van justitie.

2. De officieren van justitie een goede opleiding bieden en de assisterende rol van de IRCs stimuleren zodat de kwaliteit van uitgaande EABs beter wordt (zie 7.2.1.2)

Het nationale opleidingsinstituut voor officieren van justitie en rechters en juristen die hen ondersteunen in hun werk (Stichting Studiecentrum Rechtspleging) verzorgt cursussen over internationale strafrechtelijke samenwerking. Onderdeel daarvan vormt een module over het Europees aanhoudingsbevel. Deze cursus is verplicht voorgeschreven voor officieren van justitie en rechters. Daarnaast wordt door hen deelgenomen aan bilaterale en uniebrede seminars en andere bijeenkomsten over het Europees aanhoudingsbevel. Dit geldt in het bijzonder voor officieren van justitie te Amsterdam en leden van de rechtbank Amsterdam, die alle inkomende EABs behandelen.

3. Alle bestaande SIS-signaleringen screenen en de nodige stappen nemen om te bereiken dat alle op internationale aanhoudingsbevelen gebaseerde signaleringen worden vervangen door op EABs gebaseerde SIS-signaleringen (zie 7.2.1.3)

In de periode die werd geëvalueerd, het jaar 2006, was er zeker nog sprake van signaleren op grond van artikel 96 Schengen Uitvoeringsovereenkomst ter fine van uitlevering. Tijdens de evaluatie werd in gesprekken met het team aangegeven dat deze signaleringen door enkel tijdsverloop zouden komen te vervallen, omdat het SIS verplicht tot periodieke herziening van alle uitstaande signaleringen van personen. Bij de herziening van de signaleringen ter fine van uitlevering zouden deze, voor zover ze gehandhaafd bleven, worden omgezet in signaleringen ter fine van overlevering. Dit is in de afgelopen jaren ook gebeurd.

4. De implementatiewet in overeenstemming brengen met het kaderbesluit op het punt van het toepassingsgebied voor vervolgingen en veroordelingen (zie 7.3.1.1)

Deze aanbeveling is terug te voeren op de bevinding van het evaluatieteam dat een bepaling uit de Overleveringswet niet verenigbaar zou zijn met een bepaling in het Kaderbesluit. Die onverenigbaarheid zou leiden tot weigering van de overlevering in gevallen waarin dat niet zou zijn toegestaan. Meer concreet bevat de desbetreffende bepaling in de Overleveringswet de voorwaarde dat indien de overlevering wordt verzocht voor de tenuitvoerlegging van een straf het strafrestant ten minste vier maanden moet bedragen én dat de straf moet zijn opgelegd voor een strafbaar feit waarop een vrijheidsstraf met een maximum van ten minste 12 maanden is gesteld. Nederland heeft die laatste voorwaarde toegevoegd, omdat dit zou voorkomen dat in Nederland een EAB zou kunnen worden uitgevaardigd of dat een buitenlands EAB zou moeten worden uitgevoerd voor strafbare feiten waarop minder dan een jaar gevangenisstraf is gesteld of te wel voor bagateldelicten. De norm van 12 maanden bestond ook in het EU-uitleveringsverdrag van 2006. In de afgelopen jaren is op basis van ervaring met de toepassing van het kaderbesluit een levendige discussie ontstaan over overlevering voor bagateldelicten. Dit wordt intussen Uniebreed afgewezen, omdat in dergelijke gevallen de evenredigheid van de toepassing van het ingrijpende middel van deze vrijheidsbenemende maatregel ontbreekt. Het Handboek over het EAB werd daarop aangepast en ook de Commissie wees in 2011 in zijn evaluatierapport op de noodzaak de uitvaardiging van EABs voor bagateldelicten te voorkomen. De in deze aanbeveling bedoelde wetswijziging zou leiden tot een verruiming van de mogelijkheden van uitvaardiging en uitvoering van EABS voor bagateldelicten. Gelet op de drastisch gewijzigde opvattingen heeft deze aanbeveling haar overtuigingskracht verloren. Het ligt dan ook niet meer in het voornemen deze aanbeveling over te nemen.

- 5. De implementatiewetgeving zodanig aanpassen dat in Nederland vonnissen tegen Nederlandse onderdanen gemakkelijker kunnen worden uitgevoerd, overeenkomstig de letter ("zich ertoe verbindt zelf ten uitvoer te leggen") en de geest van het kaderbesluit (zie 7.3.1.2)**

Sinds deze aanbeveling werd gedaan, is KB 2008/900/JHA tot stand gekomen, dat in artikel 25 een regeling over de hierbedoelde materie bevat. Het wetsvoorstel tot implementatie van dat kaderbesluit is in september 2010 ingediend bij het Nederlandse parlement.

- 6. De praktijk om stelselmatig een exemplaar (met vertaling) van de volledige tekst van de wetgeving van de uitvaardigende lidstaat te verlangen die geldt voor de zaak waarop het EAB betrekking heeft, moet gecorrigeerd worden (zie 7.3.1.3)**

De aanbeveling ziet op een praktijk die ten gevolge van uitspraken van de Hoge Raad der Nederlanden al sinds 2008 niet meer bestaat.

- 7. Nauwkeurige schriftelijke richtsnoeren opstellen als hulpmiddel voor SIRENE-functionarissen bij het controleren van binnenkomende SIS-signalerings, zodat er een samenhangend beleid komt voor het markeren van zaken (zie 7.3.1.4)**

Het openbaar ministerie te Amsterdam, belast met de behandeling van alle inkomende EABS, heeft afgezien van het uitvaardigen van richtlijnen voor het SIRENE bureau over het doen markeren van een SIS signalering, als bedoeld in artikel 96, derde lid, van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst. In plaats daarvan is afgesproken dat het SIRENE bureau telkens vooraf toestemming vraagt aan het parket voor het doen van een verzoek om markering aan de signalerende staat. Zodoende is verzekerd dat een ervaren justitiële autoriteit beoordeelt of een markering nodig is.

8. Artikel 11 van de implementatiewet intrekken (zie 7.3.1.5)

Artikel 11 luidt: Overlevering wordt niet toegestaan in gevallen, waarin naar het oordeel van de rechtbank een op feiten en omstandigheden gebaseerd gegrond vermoeden bestaat, dat inwilliging van het verzoek zou leiden tot flagrante schending van de fundamentele rechten van de betrokken persoon, zoals die worden gewaarborgd door het op 4 november 10950 te Rome tot stand gekomen Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Deze bepaling is in de Overleveringswet opgenomen ter implementatie van artikel 1, derde lid, van het KB EAW. Deze bepaling is in de periode mei 2004 – juni 2010 in totaal 3 (drie) maal toegepast op een totaal van bijna 3000 zaken.

Ten tijde van de vierde evaluatieronde en ook van de evaluatierapporten van de Commissie uit die tijd werden de lidstaten die artikel 1, derde lid, hadden geïmplementeerd door middel van een expliciete bepaling in hun uitvoeringswet, bekritiseerd. Dit hield verband met de toen geldende inzichten over de reikwijdte van aan de wederzijdse erkenning verbonden verplichtingen. Sindsdien zijn ook op dit punt Uniebreed de inzichten gewijzigd. Het weigeren van overlevering wegens schending van de mensenrechten in een concreet geval wordt niet langer ondenkbaar geacht. Dit is versterkt doordat ten gevolge van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon het Handvest verbindend werd voor de lidstaten en de instellingen. In zijn evaluatierapport van 2011 vraagt de Commissie onder verwijzing naar jurisprudentie van het Europees Hof van de Rechten van de Mens dan ook aandacht hiervoor en stelt: “It is clear that the Council Framework Decision on the EAW (which provides in Article 1(3) that Member States must respect fundamental rights and fundamental legal principles, including Article 3 of the European Convention on Human Rights) does not mandate surrender where an executing judicial authority is satisfied, taking into account all the circumstances of the case, that such surrender would result in a breach of a requested person’s fundamental rights arising from unacceptable detention conditions.”

Gelet op de drastisch gewijzigde opvattingen heeft deze aanbeveling zijn overtuigingskracht verloren. Het ligt dan ook niet in het voornemen deze over te nemen.

- 9. Overwegen de implementatiewetgeving zodanig te wijzigen dat instemming met overlevering niet automatisch wordt gekoppeld aan afzien van het recht op het specialiteitsbeginsel, als middel om het gebruik van de verkorte procedure te stimuleren (zie 7.3.1.7)**

Deze aanbeveling is uitgevoerd door middel van een zorgvuldige analyse van de overleveringspraktijk, in het bijzonder de toepassing van de verkorte procedure. Daarbij is overigens geen bewijs gevonden voor de juistheid van het door het evaluatieteam gesuggereerde negatieve verband tussen overlevering via de verkorte procedure en het van rechtswege vervallen van de bescherming van het specialiteitsbeginsel.

- 10. De criteria voor hechtenis in EAB-procedures aanvullen zodat hechtenis in afwachting van overlevering kan worden gelast om andere redenen dan vluchtgevaar met als doel de aan het EAB ten grondslag liggende procedures niet te belemmeren (zie 7.3.1.8)**

Nadere bestudering van deze aanbeveling heeft tot de conclusie geleid dat de wet de toepassing van overleveringsdetentie niet beperkt tot vluchtgevaar.

- 11. Een eind maken aan de huidige praktijk die erin bestaat om, voordat de rechtbank een beslissing neemt over overlevering, het originele EAB te verlangen, dan wel een kopie van het EAB met ondertekening door de uitvaardigende autoriteit, die is voorzien van de handtekening van een persoon die bij de rechtbank of het parket bevoegd is om te verklaren dat het stuk een kopie is van het originele EAB (zie 7.3.1.9)**

Deze praktijk is kort na de evaluatie afgeschaft door de rechtbank. De rechtbank werkt op basis van een fax van het oorspronkelijke EAB met, waar nodig, een vertaling.

12. Overwegen een mechanisme in te voeren voor herziening van de beslissing van de officier van justitie tot afwijzing van het EAB (zie 7.3.1.10)

Tijdens de in het kader van de evaluatie gevoerde gesprekken hebben leden van de Amsterdamse rechtbank al aangegeven dat zij geen enkele reden zagen voor de door het evaluatieteam opgeworpen suggestie, dat een beslissing van de officier van justitie tot weigering van de overlevering aan een beoordeling van de rechtbank zou moeten onderworpen. Het evaluatieteam legde zijn suggestie desondanks vast in een concrete aanbeveling. Naar aanleiding daarvan is de kwestie nogmaals bezien. Daarbij bleken de opvattingen van de bij de uitvoering van EABs meest betrokken justitiële autoriteiten onveranderd. Dat heeft mede aanleiding gegeven te besluiten aan de voorgestelde aanbeveling verder geen gevolg te geven.

13. De zittingscapaciteit van de rechtbank van Amsterdam verruimen of reorganiseren, al naar gelang noodzakelijk wordt geacht, zodat EAB-zaken worden behandeld binnen de door het kaderbesluit gestelde termijnen (zie 7.3.1.11)

Nederland behoort tot de vier landen die de meeste EABs ontvangen. De Amsterdamse rechtbank wordt elk jaar met een stijgend aantal zaken geconfronteerd, oplopend in 2010 tot bijna 550 zaken. In de beginjaren waren er problemen met het aanpassen van de zittingscapaciteit aan de toename van EABs. Inmiddels heeft uitbreiding van die capaciteit plaatsgevonden. Wel wordt hier opgemerkt, dat indien het aantal EABs blijft toenemen, vooral door extreem hoge aantallen EABs afkomstig uit enkele lidstaten, niet kan worden uitgesloten de grenzen van de capaciteit bij parket en rechtbank in zicht komen. Dit geldt temeer in tijden waarin de overheidsuitgaven om redenen van de algemene economische situatie moeten worden beperkt. Ook vanuit dit oogpunt is het zaak EABs voor bagateldelicten terug te dringen.

- 14. De implementatiewet zodanig wijzigen dat, wanneer een besluit tot overlevering niet binnen de voorgeschreven 90 dagen wordt genomen, dit niet inhoudt dat de hechtenis in afwachting van overlevering wordt opgeschort, en uitzonderingen op de algemene regel toelaatbaar zijn op basis van de omstandigheden van de zaak. (zie 7.3.1.12)**

De in de Overleveringswet voorziene invrijheidsstelling na negentig dagen is door de wetgever bedoeld als ondersteuning van de in het kaderbesluit genoemde termijnen. Overigens heeft de praktijk geleerd dat dergelijke invrijheidsstelling de overlevering niet onmogelijk heeft gemaakt. De aanbeveling werd in 2008 ingegeven door de zorg dat er in genoemde periode overschrijding van de 90 dagen termijn vaker voorkwam. De feitelijke situatie is, mede door capaciteitsuitbreiding bij de rechtbank, sindsdien zodanig gewijzigd dat overschrijding van de 90 dagen termijn zeer uitzonderlijk is geworden. Dit betekent dat het door de wetgever nagestreefde doel wordt bereikt. Onder deze omstandigheden wordt wijziging van de wet niet opportuun geacht.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
namens deze,

J. Demmink
Secretaris-Generaal
