



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 2 december 2022
(OR. en)

13190/1/22
REV 1

COPEN 340
DROIPEN 132
EVAL 20
JAI 1277
EUROJUST 90
EJN 35
CATS 58

NOTA

van: het secretariaat-generaal van de Raad

aan: de delegaties

Betreft: **EVALUATIEVERSLAG VAN DE NEGENDE RONDE VAN
WEDERZIJDSE EVALUATIES**

**Negende ronde van wederzijdse evaluaties inzake de wederzijdse
erkenning van rechtsinstrumenten op het gebied van
vrijheidsbeneming of -beperking**

VERSLAG OVER NEDERLAND

**EVALUATIEVERSLAG OVER DE
NEGENDE RONDE VAN WEDERZIJDSE EVALUATIES**

**Negende ronde van wederzijdse evaluaties inzake de wederzijdse erkenning van
rechtsinstrumenten op het gebied van vrijheidsbenaming of -beperking**

VERSLAG OVER NEDERLAND

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
1. SAMENVATTING	6
2. INLEIDING	15
3. KADERBESLUIT 2002/584/JBZ BETREFFENDE HET EUROPEES AANHOUDINGSBEVEL	18
3.1.1. Procedure indien Nederland optreedt als uitvoerende staat	19
3.1.2. Procedure indien Nederland optreedt als uitvaardigende staat	22
3.2. Het evenredigheidsbeginsel	23
3.3. Uitwisseling van informatie	24
3.4. Weigeringsgronden	27
3.4.1. Weigering in geval van een risico op schending van de grondrechten in verband met detentie 27	
3.4.2. Weigering bij verstekvonnis	32
3.4.3. Overige weigeringsgronden	33
3.5. Verdere uitdagingen	35
3.6. Statistieken	36
3.7. Conclusie	37
4. KADERBESLUIT 2008/909/JBZ INZAKE DE TOEPASSING VAN HET BEGINSEL VAN WEDERZIJDSSE ERKENNING OP STRAFVONNISSEN WAARBIJ VRIJHEIDSSTRAFFEN OF TOT VRIJHEIDSBENEMING STREKKENDE MAATREGELEN ZIJN OPGELEGD, MET HET OOG OP DE TENUITVOERLEGGING ERVAN IN DE EUROPESE UNIE	38
4.1.1. Procedure indien Nederland optreedt als uitvoerende staat	39
4.1.2. Procedure indien Nederland optreedt als uitvaardigende staat	45
4.2. Benodigde documenten voor de erkenning van het vonnis en de tenuitvoerlegging van de sanctie	46
4.3. Criteria ter beoordeling van het faciliteren van maatschappelijke re-integratie	47
4.3.1. Uitwisseling van informatie tussen de uitvaardigende staat en de uitvoerende staat ..	47
4.3.2. Mening van en kennisgeving aan de gevonnisde persoon	50

4.4.	Aanpassing van de sanctie	51
4.5.	Gronden tot weigering van erkenning of tenuitvoerlegging	53
4.6.	Gedeeltelijke erkenning	54
4.7.	Uitdagingen in verband met de naleving van de termijn voor erkenning en tenuitvoerlegging	55
4.8.	Het op de tenuitvoerlegging van de sanctie toepasselijk recht	56
4.9.	Verdere uitdagingen	59
4.10.	Statistieken	60
4.11.	Conclusies	61
5.	KOPPELING TUSSEN KB 2002/584/JBZ BETREFFENDE HET EAB EN KB 2008/909/JBZ INZAKE VRIJHEIDSSTRAFFEN	62
5.1.	Problemen in verband met de koppeling tussen KB 2002/584/JBZ betreffende het EAB en KB 2008/909/JBZ inzake vrijheidsstraffen	62
5.2.	Conclusies	63
6.	KADERBESLUIT 2008/947/JBZ BETREFFENDE PROEFTIJDVOORWAARDEN EN ALTERNATIEVE STRAFFEN	64
6.1.	Bevoegde autoriteiten met betrekking tot Kaderbesluit 2008/947/JBZ	64
6.1.1.	Procedure indien Nederland optreedt als uitvoerende staat	65
6.1.1.	Procedure indien Nederland optreedt als uitvaardigende staat	67
6.2.	Problemen in verband met de niet-toepassing van Kaderbesluit 2008/947/JBZ	69
6.3.	Conclusies	75
7.	KADERBESLUIT 2009/829/JBZ BETREFFENDE HET EUROPEES TOEZICHTBEVEL	77
7.1.	Bevoegde autoriteiten voor Kaderbesluit 2009/829/JBZ	77
7.1.1.	Procedure indien Nederland optreedt als uitvoerende staat	78
7.1.2.	Procedure indien Nederland optreedt als uitvaardigende staat	79
7.2.	Problemen in verband met de niet-toepassing van Kaderbesluit 2009/829/JBZ	80
7.3.	Conclusie	84
7.4.	Orde van advocaten	84

8.	Opleiding	87
8.1.	Opleiding inzake KB 2002/584/JBZ en KB 2008/909/JBZ	87
8.2.	Opleiding inzake KB 2008/947/JBZ en KB 2009/829/JBZ	88
8.3.	Conclusies	90
9.	SLOTOPMERKINGEN, AANBEVELINGEN EN BESTE PRAKTIJKEN	91
9.1.	Voorstellen van Nederland	91
9.2.	Aanbevelingen	92
9.2.1.	Aanbevelingen aan Nederland	92
9.2.2.	Aanbevelingen aan alle lidstaten	93
9.3.	Beste praktijken	95

1. SAMENVATTING

Het bezoek ter plaatse werd op professionele wijze georganiseerd door de Nederlandse autoriteiten. Het omvatte vergaderingen met bijna alle betrokken actoren met bevoegdheden op het gebied van Europese justitiële samenwerking en de uitvoering en uitvoering van Europees beleid. Dat het evaluatieteam niet kon samenzitten met de rechters van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, die – tot op zekere hoogte – verantwoordelijk zijn voor de toepassing van Kaderbesluit 2008/909/JBZ inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie, moet echter worden beschouwd als een organisatorische tekortkoming. Het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden heeft via een informatieve brief een aantal ervaringen en bedenkingen met het evaluatieteam gedeeld. Deze brief kan echter niet in de plaats treden van een fysieke vergadering.

De vertegenwoordigers van de rechterlijke autoriteiten en de administratieve instanties die waren geselecteerd om de vergadering bij te wonen, waren zeer professioneel en waren open en oprecht in hun antwoorden aan de deskundigen. Mede dankzij de ervaringen en aanvullende gedachten die zij met het evaluatieteam hebben gedeeld, kon het team zich een volledig beeld vormen van de stand van de uitvoering en de praktijk met betrekking tot de vier toepasselijke kaderbesluiten.

Kaderbesluit 2002/584/JBZ

Het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel ("KB EAB") is in Nederland uitgevoerd bij de Overleveringswet van 29 april 2004 (OLW), die sindsdien meermaals is gewijzigd. Met name de jurisprudentie van het HvJ-EU in EAB-zaken heeft geleid tot verschillende positieve wetswijzigingen om tekortkomingen in de OLW weg te werken.

Wanneer Nederland als uitvoerende staat optreedt, is de arrondissementsrechtbank Amsterdam de uitvoerende rechterlijke autoriteit en is zij verantwoordelijk voor beslissingen over de tenuitvoerlegging van EAB's.

In de OLV wordt geen autoriteit aangewezen als centrale autoriteit die verantwoordelijk is voor de administratieve toezending en ontvangst van Europese aanhoudingsbevelen en voor alle andere daarmee verband houdende officiële correspondentie. Het Internationaal centrum voor wederzijdse rechtshulp Amsterdam (Internationaal Rechtshulp Centrum, IRC) is echter bevoegd voor het ontvangen en behandelen van een EAB en het aanhangig maken van EAB-zaken bij de arrondissementsrechtbank Amsterdam.

Het IRC maakt deel uit van het Openbaar Ministerie Amsterdam. Het IRC-team bestaat uit gespecialiseerde officieren van justitie en juridische assistenten.

De overlevering van een Nederlander kan worden toegestaan voor zover hierom is verzocht met het oog op vervolging en er een garantie bestaat dat de betrokkene, nadat in de uitvaardigende lidstaat een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is uitgesproken, de straf in Nederland zal mogen ondergaan. Om uitvoerbaar te zijn, moet de beslissing echter onherroepelijk zijn, dat wil zeggen dat zij niet meer vatbaar is voor beroep. Dit geldt ook voor vreemdelingen die gedurende ten minste vijf jaar ononderbroken legaal in Nederland hebben verbleven.

De overlevering van een Nederlander met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf kan worden geweigerd indien de rechtbank van oordeel is dat de tenuitvoerlegging van die straf kan worden overgenomen.

Het is verplicht een advocaat te hebben in inkomende EAB-zaken.

Indien de gezochte persoon instemt met onmiddellijke overlevering, is de rechtbank de autoriteit die over de overlevering beslist.

De OLV bevat geen regel die voorschrijft dat de evenredigheid van een EAB moet worden beoordeeld. Als een EAB voldoet aan de (minimum)vereisten, aanvaardt de rechtbank het als evenredig.

In meer dan 80 % van de gevallen wordt om aanvullende informatie verzocht. In principe is de arrondissementsrechtbank verantwoordelijk voor het opvragen van aanvullende informatie, maar het IRC Amsterdam heeft de gewoonte deze verzoeken zo mogelijk te anticiperen.

Het is een probleem voor de rechtbank dat de gewijzigde OLW haar verplicht om binnen een termijn van 90 dagen een beslissing te nemen over het EAB. Deze termijn kan enkel worden verlengd in zeer beperkte gevallen (in afwachting van een arrest van het HvJ-EU of bij een beoordeling in concreto of in abstracto van het risico van schending van het Handvest van de grondrechten van de EU). Een Nederlandse rechtsbeoefenaar gaf echter aan dat dit wordt onderzocht in de verdere herbeoordeling van het wetsvoorstel "Herimplementatie Europees strafrecht".

Wat de weigeringsgronden betreft, spelen in EAB-procedures de detentieomstandigheden een belangrijke rol ten aanzien van verschillende lidstaten en kunnen deze leiden tot een aanzienlijk uitstel van de beslissing.

Wanneer de arrondissementsrechtbank Amsterdam vaststelt dat er een algemeen, reëel gevaar van schending van de grondrechten in de uitvaardigende lidstaat bestaat, beoordeelt zij op basis van artikel 4 van het Handvest of dit gevaar ook voor de gezochte persoon kan bestaan.

De arrondissementsrechtbank heeft tot dusver nog geen EAB's geweigerd wegens detentieomstandigheden. Wel zijn er de afgelopen jaren bij de behandeling van Roemeense EAB's vaak procedures stopgezet.

Het aantal geweigerde EAB's op grond van een verstekvonnis was vroeger hoog, maar sinds 1 april 2021, na wijziging van de OLW, is deze weigeringsgrond facultatief en is het aantal weigeringen aanzienlijk gedaald.

Andere belangrijke weigeringsgronden zijn het ontbreken van dubbele strafbaarheid en een verstreken verjaringstermijn voor de tenuitvoerlegging volgens het recht van de aangezochte lidstaat (artikel 4, lid 4, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ).

Een EAB met het oog op tenuitvoerlegging voor een strafbaar feit dat niet op de lijst staat, moet volgens de OLW aan twee voorwaarden tegelijk voldoen (straf met een duur van ten minste vier maanden voor een strafbaar feit waarvoor in de uitvaardigende lidstaat een maximumstraf van ten minste twaalf maanden geldt). De arrondissementsrechtbank Amsterdam erkent het alternatieve karakter van de voorwaarde voor het uitvaardigen van een EAB en geeft een conforme uitlegging aan de OLW: in geval van tenuitvoerlegging van het EAB geldt alleen het vereiste van de duur van de opgelegde straf.

De praktijk van de bevoegde arrondissementsrechtbank Amsterdam om het HvJ-EU om een prejudiciële beslissing te verzoeken, heeft vaak geleid tot een enorme achterstand in zaken omdat de aan het HvJ-EU voorgelegde vragen relevant zijn voor veel soortgelijke zaken, zodat in geen van deze zaken een definitieve beslissing kan worden genomen voordat het HvJ uitspraak heeft gedaan.

Wanneer Nederland optreedt als uitvaardigende staat, is de rechter-commissaris bevoegd voor het uitvaardigen van het EAB.

Het Fugitive Active Search Team – FAST (samenwerking tussen de nationale politie en het openbaar ministerie) beheert de uitgaande EAB's (doorzoeking en detentie, en verstrekking van aanvullende informatie aan de uitvoerende autoriteit).

Nederlandse beroepsbeoefenaars stelden voor dat conferenties over internationale samenwerking voldoende (financiële) steun moeten krijgen, omdat kennismaking met collega's in het buitenland tot betere samenwerking zou kunnen leiden.

Het aanbieden van opleidingen en het stimuleren van uitwisselingen, zoals het ENJO doet, zou het gebruik van instrumenten voor wederzijdse erkenning kunnen bevorderen en het wederzijds begrip kunnen vergroten.

Kaderbesluit 2008/909/JBZ

Kaderbesluit 2008/909/JBZ van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie (hierna: "KB vrijheidsstraffen") is in 2012 door Nederland uitgevoerd bij de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (WETS). De in nationaal recht omgezette procedure lijkt een combinatie van rechterlijke en administratieve componenten te omvatten. Naast de rechtbanken en het Openbaar Ministerie is ook het ministerie van Justitie betrokken bij zowel de uitvaardiging als de uitvoering van het certificaat. Wat de rechterlijke autoriteit betreft, is het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden het territoriaal gespecialiseerde orgaan om op dit gebied op te treden.

De rechtbank verstrekt de minister een met redenen omkleed advies over bepaalde fundamentele aspecten van de zaak (weigeringsgronden, dubbele strafbaarheid en kwalificatie van het strafbaar feit naar Nederlands recht en noodzakelijke aanpassingen van de opgelegde straf). Overeenkomstig artikel 2:12 van de WETS beslist vervolgens de minister (het IRC namens de minister) over de erkenning van de rechterlijke uitspraak met inachtneming van het oordeel van het gerechtshof.

Wanneer Nederland optreedt als uitvoerende autoriteit, is de procedure bijna volledig administratief van aard. Zelfs de bevoegdheid van de rechter is strikt beperkt, waardoor zijn activiteiten op dit gebied niet als gerechtelijk worden beschouwd. Bijgevolg is het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden niet bevoegd om verzoeken om een prejudiciële beslissing in te dienen bij het Europees Hof van Justitie. De Nederlandse autoriteiten verklaren echter dat de minister bij het nemen van de beslissing de uitspraak/beslissing van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden in acht neemt. De beslissing van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden is dus feitelijk bindend voor de minister (zelfs indien dit technisch gezien niet het geval is). In dat opzicht moet het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden alle gelegenheid krijgen een verzoek om een prejudiciële beslissing tot het Hof van Justitie te richten. Overeenkomstig artikel 267 VWEU kan een rechterlijke instantie van een van de lidstaten, indien haar een vraag wordt opgeworpen over de geldigheid en de uitlegging van de handelingen van het EU-recht, het Hof van Justitie verzoeken over deze vraag een uitspraak te doen. Het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, dat een belangrijke rol speelt in de procedure van KB 2008/909, wordt deze mogelijkheid ontzegd.

Volgens de Nederlandse autoriteiten heeft de betrokkene, indien deze van mening is dat de erkenning van het vonnis en de tenuitvoerlegging in Nederland onrechtmatig is, het recht een procedure in te leiden bij de civiele rechter in Den Haag, al dan niet in een kort geding. De bevoegdheid van deze civiele rechter om geschillen tegen de regering te erkennen, indien andere rechtsbescherming ontoereikend is, is reeds erkend door de Hoge Raad der Nederlanden. Tijdens dit kort geding kan de civiele rechter het verzoek om een prejudiciële beslissing indienen. Het verandert echter niets aan de huidige situatie, waarin het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden deze mogelijkheid nog steeds niet heeft. Indien het gerechtshof de rechterlijke instantie is en zijn beslissing bindend is voor de minister, is deze oplossing duidelijk niet in overeenstemming met artikel 267 VWEU. Dit moet worden beschouwd als het zwakke punt van het systeem.

Bij beslissingen over de tenuitvoerlegging van een straf, worden, indien de betrokkene in de uitvoerende staat verblijft, of een onderdaan of ingezetene van die staat is, de volgende belangrijke criteria gebruikt om te bepalen of een EAB, dan wel een certificaat voor de erkenning van een vonnis en de tenuitvoerlegging van een straf op grond van KB 2008/909/JBZ wordt afgegeven: de nationaliteit van de betrokkene, aspecten met betrekking tot sociale rehabilitatie, evenredigheid en voorkoming van straffeloosheid. Het leidende beginsel voor de afgifte van een certificaat voor de erkenning van een vonnis en de tenuitvoerlegging van een straf op grond van KB 2008/909/JBZ is de sociale rehabilitatie van de gevonnisse persoon in kwestie.

Wanneer Nederland de uitvoerende lidstaat is voor een EAB dat is uitgevaardigd met het oog op de tenuitvoerlegging van een in de uitvaardigende lidstaat uitgesproken straf, is bij weigering van overlevering op grond van artikel 4, lid 6, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad, naar Nederlands recht niet langer een afzonderlijk certificaat overeenkomstig Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad vereist. De straf kan in Nederland ten uitvoer worden gelegd op basis van de informatie in het EAB.

Wanneer Nederland optreedt als uitvaardigende staat, is de procedure gemengd, en zowel administratief als gerechtelijk van aard.

Met betrekking tot gevallen waarin Nederland optreedt als uitvaardigende lidstaat, zegt het Nederlands recht niet of de uitvoerende lidstaat de straf waarvoor de overlevering is geweigerd, al dan niet ten uitvoer mag leggen zonder een certificaat op grond van Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad.

In het kader van dit instrument hanteert Nederland een open benadering wat taalgebruik betreft en aanvaardt het naast documenten die in het Nederlands zijn vertaald ook documenten in het Engels.

Nederland lijkt een goed ontwikkeld juridisch kader te hebben met betrekking tot het KB vrijheidsstraffen, en sommige oplossingen, zoals het bovengenoemde taalbeleid, kunnen zeker als beste praktijk worden beschouwd. Het justitieel en administratief personeel dat zich bezighoudt met samenwerking op dit gebied beschikt over een hoog niveau van professionele kennis, prestaties en toewijding.

Kaderbesluit 2008/947/JBZ

Het IRC-Noord-Holland beschikt, als Nederlandse bevoegde autoriteit ("BA"), over een gevestigde en indrukwekkende structuur om aanvragen in het kader van KB 2008/947/JHA efficiënt te kunnen behandelen. De procedure verloopt transparant en de betrekkingen en samenwerking tussen het IRC-team en het Bureau Buitenland van Reclassering Nederland (RN) zijn duidelijk goed. De Nederlandse autoriteiten trekken profijt uit hun nauwe banden met de uitvoerende autoriteit, het Bureau Buitenland van RN en rechtsbeoefenaars. Dankzij hun ervaring met samenwerken hebben zij waardevolle kennis en kritisch inzicht verworven in de beperkingen en lacunes in de praktijk met betrekking tot KB 2008/947/JBZ.

De IRC- en RN- collega's zijn vooraanstaande deelnemers aan de jaarlijkse netwerkbijeenkomsten van de Europese Reclasseringsorganisatie (CEP) over KB 2008/947/JBZ en KB 2009/829/JBZ. Het IRC-systeem wordt geprezen als een voorbeeld van goede praktijk voor andere jurisdicties.

De Nederlandse autoriteiten hebben een degelijk gegevensverzamelingsproces op gang gebracht. Het zou een groot voordeel zijn, mocht dit gegevensverzamelingsmodel kunnen worden uitgebreid en gedeeld met andere jurisdicties, zodat een vergelijkbaar geheel van gegevens en informatie tot stand wordt gebracht in zoveel mogelijk jurisdicties in Europa, en vervolgens een analyse kan worden gemaakt van trends, lacunes en mogelijkheden om de planning en de praktijk te onderbouwen.

Er moet in Nederland nog heel wat verder werk worden verzet op het gebied van bewustmaking, informatieverspreiding, opleiding en ontwikkeling van vaardigheden onder rechtsbeoefenaars, juridische entiteiten en toezichthouders. Het verspreiden van informatie en het onder de aandacht brengen van KB 2008/947/JBZ bij relevante personen in Nederland en Nederlandse onderdanen en ingezetenen in andere jurisdicties vormt een bijzondere uitdaging.

Er is aanzienlijke ervaring opgedaan met en er zijn in heel Europa veel lessen getrokken uit het werk van het IRC als de Nederlandse bevoegde autoriteit en zijn partners. Zij zullen waardevolle deskundigen zijn bij het ontwikkelen van praktijken, het vergroten van het wederzijds vertrouwen en het bevorderen van het gebruik van KB 2008/947/JBZ in Europa.

Kaderbesluit 2009/829/JBZ

Het IRC-Noord-Holland beschikt over een gevestigde en doeltreffende structuur om aanvragen in het kader van KB 2009/829/JHA efficiënt te kunnen behandelen. Het is zeer verstandig de bevoegdheid voor het behandelen van verzoeken uit hoofde van KB 2009/829/JBZ in één bureau te centraliseren. Deze specialisatie vergroot de kennis over en ervaring met het behandelen van inkomende en uitgaande verzoeken, alsook de efficiëntie, de doelmatigheid en de snelheid.

Deze specialisatie is ook van groot belang in het licht van het relatief lage aantal verzoeken in het kader van KB 2009/829/JBZ. Een regionale opsplitsing van de bevoegdheid zou kunnen leiden tot versnippering van kennis en ervaring en waarschijnlijk zelfs tot een lager aantal voltooide verzoeken. Het IRC-model is een voorbeeld van een goede praktijk die door andere jurisdicties kan worden overwogen.

Bewustmaking van KB 2009/829 JBZ is van het grootste belang om het aantal verzoeken te verbeteren. Er moet in Nederland verder worden gewerkt aan de verspreiding van informatie en aan opleiding en ontwikkeling van vaardigheden onder justitiële en andere juridische beroeps- en opleidingsinstanties. Het verspreiden van informatie en het onder de aandacht brengen van KB 2009/829/JBZ bij relevante personen in Nederland en Nederlandse onderdanen en ingezetenen in andere jurisdicties vormt een bijzondere uitdaging.

Vertrouwen in het toezicht voorafgaand aan het proces in andere jurisdicties, vertrouwen in hun autoriteiten en doeltreffende rechtsmiddelen wanneer zich problemen voordoen, zouden mettertijd moeten bijdragen tot een frequenter gebruik van Kaderbesluit 2009/829/JHA. Dat zal op zijn beurt een bijzondere uitdaging vormen voor de opleidings- en informatiedeskundigen, alsook voor de bevoegde autoriteiten, zowel in Nederland als elders, wanneer zij samenwerken.

Opleiding

Over het algemeen was er gemengde ervaring met opleiding en informatieverspreiding over de vier KB's die in deze evaluatie zijn onderzocht. Er is ruimte voor verbetering, met name met betrekking tot bewustmaking, informatieverspreiding, vaardigheden en vertrouwen met betrekking tot de KB's 909, 829 en 947 bij beroepsbeoefenaars en mogelijke begunstigen.

Wat het Europees aanhoudingsbevel (KB 2002/584/JBZ) betreft, bestaat er een sterk programma voor opleiding en kennisuitwisseling, dat voornamelijk door het SSR wordt geleid. Er is echter enige ruimte voor verbetering, in die zin dat opleiding en kennis breder verspreid zouden moeten worden onder strafrechtprofessionals.

Met betrekking tot KB 2008/909/JBZ zijn er enkel beperkte gestructureerde opleidingsprogramma's beschikbaar. De opleiding is grotendeels afhankelijk van het werk van de Afdeling Internationale Overdracht Strafvonnissen van de Dienst Justitiële Inrichtingen, waarvan het takenpakket echter geen opleiding omvat. Een online onderwijs- en opleidingsinitiatief zoals het PONT-project (KB's 829 en 947) zou bijzonder waardevol zijn voor KB 2008/909/JBZ. De verspreiding van kennis, informatie en vaardigheden met betrekking tot KB 2008/909/JBZ onder betrokken strafrechtprofessionals en -adviseurs zou een permanente prioriteit moeten zijn.

Voor de KB's 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ is in de evaluatie gewezen op het belang van de verspreiding van informatie, alsook van opleiding voor rechtsbeoefenaars en andere vakmensen in Nederland. Een groter bewustzijn van de KB's en grotere competentie bij het gebruik ervan zullen waardevolle factoren zijn.

De bevoegde autoriteit en de partners bij RN hebben actief deelgenomen en bijgedragen aan de jurisdictieoverschrijdende opleiding met de CEP over de KB's 829 en 947 en zijn erkend voor hun efficiëntie en deskundigheid. Zoals hierboven vermeld, is het onderwijs- en opleidingsproject PONT (<https://probationobservatory.eu>), dat wordt gefinancierd door het DG Justitie van de Europese Commissie, een goede kennisbron voor de KB's 947/2008 en 829/2009 en moet het worden bevorderd.

Permanente opleiding en ontwikkeling van deskundigheid, vertrouwen en verspreiding van kennis onder de strafrechtgemeenschap zullen van cruciaal belang zijn om de bekendheid met de KB's 909, 829 en 947 bij mogelijke begunstigen te vergroten en het gebruik van die kaderbesluiten te bevorderen.

2. INLEIDING

Via de vaststelling van Gemeenschappelijk Optreden 97/827/JBZ van 5 December 1997 is een mechanisme voor het evalueren van de toepassing en uitvoering op nationaal niveau van internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit ingesteld.

In overeenstemming met artikel 2 van Gemeenschappelijk optreden 97/827/JBZ besliste het CATS in zijn vergadering van 21 november 2018 dat de negende ronde van wederzijdse evaluaties zou worden gewijd aan het beginsel van wederzijdse erkenning.

Gezien het brede scala aan rechtsinstrumenten op het gebied van wederzijdse erkenning en het brede toepassingsgebied ervan, is tijdens de vergadering van het CATS van 12 februari 2019 overeengekomen dat de evaluatie zich zal toespitsen op de volgende instrumenten voor wederzijdse erkenning:

- Kaderbesluit 2002/584/JBZ betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten ("EAB");
- Kaderbesluit 2008/909/JBZ inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie ("vrijheidsstraffen");
- Kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen ("proeftijd en alternatieve straffen");
- Kaderbesluit 2009/829/JBZ van de Raad inzake de toepassing, tussen de lidstaten van de Europese Unie, van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis ("Europees surveillancebevel").

Tijdens de bovengenoemde vergadering van het CATS is ook overeengekomen dat de evaluatie uitsluitend gericht zou zijn op de specifieke aspecten van dergelijke instrumenten die volgens de lidstaten bijzondere aandacht verdienen, zoals in detail uiteengezet in doc. 6333/19, en op de juridische en operationele verbanden tussen KB 2002/584/JBZ inzake het EAB en KB 2008/909/JBZ inzake vrijheidsstraffen.

Er is beslist dat de evaluatie van KB 2008/947/JBZ betreffende de proeftijd en alternatieve straffen en KB 2009/829/JBZ betreffende het Europees surveillancebevel van algemene aard zal zijn en zal trachten na te gaan waarom die twee kaderbesluiten slechts zelden zijn toegepast.

Het doel van de negende ronde van wederzijdse evaluaties is om reële toegevoegde waarde op te leveren door de gelegenheid te bieden, via bezoeken ter plaatse, om niet alleen te spreken over juridische kwesties, maar ook, en met name, over de relevante praktische en operationele aspecten van de uitvoering van deze instrumenten door beroepsbeoefenaars in het kader van een strafprocedure. Op die manier kunnen zowel tekortkomingen als verbeterpunten in kaart worden gebracht, alsook onder de lidstaten te delen beste praktijken, waardoor in de hele Unie wordt bijgedragen aan een doeltreffendere en coherenter toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning in alle fasen van de strafprocedure.

Als meer in het algemeen door een coherente en doeltreffende uitvoering het volle potentieel van deze reeks rechtsinstrumenten wordt benut, kan dat aanzienlijk bijdragen tot het versterken van het wederzijdse vertrouwen tussen de rechterlijke autoriteiten van de lidstaten en tot een betere werking van de grensoverschrijdende justitiële samenwerking in strafzaken binnen de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

Bovendien zou het huidige evaluatieproces nuttige input kunnen opleveren voor de lidstaten die mogelijk niet alle aspecten van de verschillende instrumenten hebben uitgevoerd.

Nederland was de vierentwintigste lidstaat die tijdens deze evaluatieronde is geëvalueerd, zoals bepaald in de volgorde van de bezoeken aan de lidstaten die het CATS op 13 mei 2019 heeft aangenomen en die vervolgens op voorstel van bepaalde lidstaten, waartegen geen bezwaren waren, is gewijzigd (ST 9278/19 REV 2).

Overeenkomstig artikel 3 van het gemeenschappelijk optreden is door het voorzitterschap een lijst van deskundigen opgesteld voor de uit te voeren evaluaties. Naar aanleiding van een schriftelijk verzoek van het secretariaat van de Raad van de Europese Unie van vrijdag 17 mei 2019 aan de delegaties hebben de lidstaten deskundigen met aanzienlijke praktische kennis op dit gebied aangewezen.

De evaluatieteams bestaan uit drie nationale deskundigen, bijgestaan door een of meer ambtenaren van het secretariaat-generaal van de Raad en waarnemers. Voor de negende ronde van wederzijdse evaluaties is overeengekomen dat de Europese Commissie, Eurojust en het EJD als waarnemers worden uitgenodigd.

De deskundigen die zijn belast met de evaluatie van Nederland waren de heren Rafal Kierzyńska (Polen), Joachim Ettenhofer (Duitsland) en Gerry McNally (Ierland). Er waren ook waarnemers aanwezig: mevrouw Martina Hlušíková (Eurojust), mevrouw Jesca Bender (Commissie) en mevrouw Maria Bačová (secretariaat-generaal van de Raad).

Dit verslag is opgesteld door het deskundigenteam met assistentie van het secretariaat-generaal van de Raad, op basis van bevindingen bij de evaluatiebezoeken in Nederland van 8 tot en met 10 maart 2022, en van de gedetailleerde antwoorden van Nederland op de evaluatie-vragenlijst en op vervolgvragen.

3. KADERBESLUIT 2002/584/JBZ BETREFFENDE HET EUROPEES AANHOUDINGSBEVEL

Bij de wet van 29 april 2004 (Overleveringswet) is uitvoering gegeven aan het Kaderbesluit van de Raad betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie in Nederland. De Overleveringswet is sindsdien herhaaldelijk gewijzigd en de laatste wijzigingen zijn op 7 mei 2021 in werking getreden.

3.1. Autoriteiten bevoegd voor het Europees aanhoudingsbevel (EAB)

Wanneer Nederland als uitvoerende staat optreedt, is de arrondissementsrechtbank Amsterdam de uitvoerende rechterlijke autoriteit en is zij verantwoordelijk voor beslissingen over de tenuitvoerlegging van EAB's die zijn uitgevaardigd door rechterlijke autoriteiten van andere lidstaten. De Officier van Justitie te Amsterdam bij het Internationaal Rechtshulp Centrum Amsterdam (hierna: "IRC") is de centrale autoriteit voor het ontvangen en behandelen van het Europees aanhoudingsbevel (KB 584/2002) en het aanhangig maken van het EAB bij de arrondissementsrechtbank Amsterdam. Het IRC heeft de gewoonte om, waar mogelijk, op deze verzoeken te anticiperen. Indien, naar het oordeel van de officier van justitie, een EAB niet aan de vereisten voldoet of aanvullende informatie nodig is, stelt hij de uitvaardigende rechterlijke autoriteit in de gelegenheid het Europees aanhoudingsbevel aan te vullen of te corrigeren.

Aanvankelijk werden alle Nederlandse officieren van justitie (verbonden aan een arrondissementsrechtbank) aangewezen als uitvaardigende rechterlijke autoriteit. Aangezien echter alle leden van het Nederlandse Openbaar Ministerie onderworpen zijn aan bijzondere aanwijzingen van de minister van Justitie en Veiligheid (artikel 127 van de Wet op de rechterlijke organisatie), hebben zij niet de vereiste onafhankelijkheid ten opzichte van de uitvoerende macht om als uitvaardigende rechterlijke autoriteit te worden erkend. Om die reden is de Overleveringswet met ingang van 13 juli 2019 gewijzigd en kunnen sindsdien alleen de rechters-commissarissen van de arrondissementsrechtbank van Overijssel als uitvaardigende rechterlijke autoriteit optreden.

Het Fugitive Active Search Team (FAST) van het nationale openbaar ministerie houdt zich bezig met tenuitvoerleggings-EAB's. Het FAST is dus bevoegd om de uitvaardiging van een EAB te verzoeken voor straffen waarvan nog ten minste 120 dagen moeten worden ondergaan die worden opgelegd aan personen die geen bekend adres in Nederland hebben of wel een bekend adres in Nederland hebben, maar niet zijn aangehouden binnen drie maanden nadat zij in het betrokken systeem waren gesignaleerd. Het FAST-team is gestationeerd in Zwolle. Bijgevolg richt het team verzoeken tot uitvaardiging van een tenuitvoerleggings-EAB alleen aan de rechter-commissaris van de arrondissementsrechtbank van dat gebied (Overijssel). In de fase voorafgaand aan het proces kan echter elke officier van justitie die belast is met een zaak waarvoor een EAB moet worden uitgevaardigd, de rechter-commissaris van de bevoegde arrondissementsrechtbank (d.w.z. de rechtbank waarbij de openbaar aanklager is ingedeeld) verzoeken het EAB uit te vaardigen. Dit geldt ook voor gevallen waarin een vonnis in eerste aanleg is gewezen, maar de uitspraak nog niet onherroepelijk is, omdat de gezochte persoon of de officier van justitie hoger beroep heeft ingesteld.

Nederland heeft geen centrale autoriteit aangewezen.

De Nederlandse autoriteiten die betrokken zijn bij de EAB-procedure maken doorgaans gebruik van rechtstreekse contacten met de bevoegde autoriteiten van de andere lidstaten.

3.1.1. Procedure indien Nederland optreedt als uitvoerende staat

Het Internationaal Rechtshulp Centrum (IRC Amsterdam) maakt deel uit van het Openbaar Ministerie in Amsterdam en is verantwoordelijk voor het ontvangen en behandelen van inkomende EAB's, die worden gehoord en waarover wordt beslist door de arrondissementsrechtbank Amsterdam. Het IRC-team bestaat uit gespecialiseerde officieren van justitie en juridische assistenten. De grote toename van het aantal inkomende EAB's bij het IRC Amsterdam heeft het werkvolume daar doen toenemen. De werkzaamheden zijn ook toegenomen als gevolg van de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

De overlevering van een Nederlander kan worden toegestaan, voor zover deze is gevraagd ten behoeve van een tegen hem gericht strafrechtelijk onderzoek en is gewaarborgd dat, zo hij ter zake van de feiten waarvoor de overlevering kan worden toegestaan in de uitvaardigende lidstaat tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wordt veroordeeld, hij deze straf in Nederland zal mogen ondergaan. Dit is eveneens van toepassing op vreemdelingen die tijdens het verhoor door de rechtbank aantonen dat zij gedurende ten minste vijf jaar ononderbroken rechtmatig in Nederland hebben verbleven, voor zover zij in Nederland kunnen worden vervolgd voor de feiten welke aan het Europees aanhoudingsbevel ten grondslag liggen en voor zover ten aanzien van hen de verwachting bestaat dat zij in Nederland zullen worden vervolgd (artikel 6, lid 1, en 6, lid 3, van de Overleveringswet).

Overeenkomstig artikel 7 van de Overleveringswet kan overlevering worden toegestaan voor:

- a) een door de autoriteiten van de uitvaardigende lidstaat of het Europees Openbaar Ministerie ingesteld strafrechtelijk onderzoek ter zake van het vermoeden dat de opgeëiste persoon zich naar het oordeel van de uitvaardigende justitiële autoriteit schuldig heeft gemaakt aan:
 - 1. een naar het recht van de uitvaardigende staat benoemd strafbaar feit, dat tevens op de in bijlage 1 bij de wet (overeenkomend met artikel 2 van het KB) behorende lijst staat vermeld, waarop naar het recht van de uitvaardigende lidstaat een vrijheidsstraf met een maximum van ten minste drie jaren is gesteld; of
 - 2. een ander feit dat zowel naar het recht van de uitvaardigende lidstaat als naar dat van Nederland strafbaar is en waarop naar het recht van de uitvaardigende lidstaat een vrijheidsstraf met een maximum van ten minste twaalf maanden is gesteld;
- b) de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf van vier maanden, of van langere duur, door de opgeëiste persoon op het grondgebied van de uitvaardigende lidstaat te ondergaan wegens een feit als onder punt 1° of 2° bedoeld.

Wat de taalregeling betreft, aanvaardt Nederland certificaten en documenten die in het Nederlands of het Engels zijn vertaald.

De overlevering van een Nederlander ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een bij onherroepelijk vonnis in de uitvaardigende staat aan hem opgelegde vrijheidsstraf kan worden geweigerd, indien de rechtbank van oordeel is dat de tenuitvoerlegging van die straf kan worden overgenomen. In geval van een weigering van de overlevering, beveelt de rechtbank, gelijktijdig met de weigering, de tenuitvoerlegging van de opgelegde vrijheidsstraf. De bepaling is ook van toepassing op vreemdelingen, indien aan twee voorwaarden is voldaan (art. 6a, lid 9), namelijk dat hij tijdens het verhoor door de rechtbank aantoonde dat hij ten minste vijf jaren ononderbroken rechtmatig in Nederland heeft verbleven, voor zover ten aanzien van hem de verwachting bestaat dat hij niet zijn recht van verblijf in Nederland verliest ten gevolge van de opgelegde straf of maatregel. Eventuele bewijsstukken dienen tijdig voorafgaand aan het verhoor door de rechtbank te worden overlegd.

Bij de beoordeling van een verzoek om een dergelijke overlevering beoordeelt de rechtbank of:

- er gronden voor weigering zijn;
- de ten uitvoer te leggen vrijheidsstraf is opgelegd voor een feit dat ook naar Nederlands recht strafbaar is, en zo ja, welk strafbaar feit dit oplevert;
- of de duur van de opgelegde vrijheidsstraf aanleiding geeft tot een aanpassing van de opgelegde vrijheidsstraf, en zo ja, welke aanpassing.

Wanneer aanvullende informatie vereist is, is de officier van justitie van het IRC verantwoordelijk voor het aanvragen ervan (toepassing van artikel 15, lid 2, van KB EAB). Het IRC heeft de gewoonte om, waar mogelijk, op deze verzoeken te anticiperen.

Indien de andere lidstaat aanvullende informatie verlangt, wordt deze vraag beantwoord door het IRC (bij het Openbaar Ministerie in Amsterdam), aangezien zij verantwoordelijk zijn voor het ontvangen en verwerken van de inkomende EAB's. Voorts hebben aanklagers de exclusieve bevoegdheid om procedures in te stellen en vervolging in te stellen in verband met internationale strafrechtelijke samenwerking, met inbegrip van het EAB.

Het is verplicht een advocaat te hebben voor inkomende EAB-zaken. Binnen de Orde van Advocaten Amsterdam bestaat er echter een lijst van in EAB-zaken gespecialiseerde advocaten (ongeveer 25). Drie daarvan zijn de klok rond beschikbaar op oproep om de vertegenwoordiging van een persoon in EAB-zaken over te nemen. De betrokkene kan afstand doen van dat recht, maar hij moet hiervan in kennis worden gesteld.

Indien de gezochte persoon instemt met onmiddellijke overlevering, beslist de arrondissementsrechtbank Amsterdam over de overlevering. Indien toestemming wordt gegeven, vindt de daadwerkelijke overlevering plaats binnen ongeveer 10 dagen na de aanhouding.

Indien de gezochte persoon niet instemt met overlevering, beslist de Internationale Rechtshulpkamer van de arrondissementsrechtbank Amsterdam over het EAB. Naar Nederlands recht beslist de rechtbank binnen 60 dagen na de aanhouding en kan deze termijn met 30 dagen worden verlengd. Na de beslissing over het EAB beschikt het Openbaar Ministerie Amsterdam over een termijn van 10 dagen om de daadwerkelijke overlevering te regelen. Als deze termijn niet kan worden gehaald, kan de termijn met 30 dagen worden verlengd.

Tegen een rechterlijke beslissing over een EAB is geen beroep mogelijk.

3.1.2. Procedure indien Nederland optreedt als uitvaardigende staat

Een EAB kan alleen worden uitgevaardigd voor strafbare feiten die door het recht van de uitvaardigende lidstaat strafbaar zijn gesteld met een vrijheidsstraf met een maximum van ten minste twaalf maanden of indien een straf of maatregel is opgelegd met een duur van ten minste vier maanden.

Indien de verblijfplaats van de gezochte persoon bekend is, kan het EAB rechtstreeks worden toegezonden aan de uitvoerende rechterlijke autoriteit van de lidstaat van verblijf, behalve in gevallen waarin een lidstaat een centrale autoriteit heeft aangewezen voor de toezending of ontvangst van EAB's.

Het verzoek om behandeling van een EAB wordt gewoonlijk opgesteld door een assistent (parketsecretaris) van de officier van justitie, onder diens leiding. De assistent vult het EAB in op basis van het procesdossier en stelt een verzoek op dat wordt ingediend bij de rechter-commissaris van de bevoegde arrondissementsrechtbank, die de bevoegde autoriteit is voor het uitvaardigen van een EAB.

Het openbaar ministerie behandelt (via FAST) uitgaande EAB's met het oog op de tenuitvoerlegging van een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel. FAST zorgt ook voor de daadwerkelijke overlevering uit andere landen, zodra bekend is in welk land een gezochte veroordeelde zich bevindt. Indien een veroordeelde een vrijheidsstraf van 120 dagen of meer is opgelegd en hij niet in Nederland wordt aangetroffen, verricht FAST de internationale kennisgeving.

3.2. Het evenredigheidsbeginsel

De OLW (een uitvoeringshandeling) bevat geen regel die voorschrijft dat de evenredigheid van een EAB moet worden beoordeeld. De arrondissementsrechtbank Amsterdam en het Openbaar Ministerie Amsterdam passen in dit verband het begrip "systeemevenredigheid" toe.

Met andere woorden, als een EAB voldoet aan de (minimum-)vereisten (minimumstraf van 4 maanden), wordt het als evenredig beschouwd.

Er is slechts één zaak bekend (meer dan vijf jaar geleden) waarin de arrondissementsrechtbank Amsterdam een EAB heeft afgewezen wegens een gebrek aan evenredigheid. Dit was echter een uitzonderlijk geval. De gezochte persoon was terminaal ziek.

Bij het uitvaardigen van een EAB wordt rekening gehouden met het evenredigheidsbeginsel. De ernst van het strafbare feit bepaalt of een EAB wordt uitgevaardigd. Bovendien worden de verwachte straf en de alternatieven die hetzelfde doel kunnen bereiken maar minder restrictief zijn, zoals het Europees onderzoeksbevel (EOB), in overweging genomen voordat de overdrachtsprocedure van start gaat.

In de vierde ronde van wederzijdse evaluaties is geen aanbeveling gedaan aan Nederland met betrekking tot de evenredigheidstoets.

3.3. Uitwisseling van informatie

Als uitvoerende staat

Beroepsbeoefenaars melden dat, na ontvangst van het standaard-EAB-formulier, in 80 % van de gevallen om aanvullende informatie wordt verzocht. Het gaat voornamelijk om de volgende situaties:

- verstekvonnissen en mogelijkheden om een nieuw proces aan te vragen;
- het aantal strafbare feiten (en, wat de vervolging betreft, de maximumstraf voor elk van deze strafbare feiten);
- ontoereikende omschrijving van de feiten (bv. tijd en plaats of details van de gedragingen ontbreken);
- ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat;
- detentieomstandigheden;
- terugzendingsgarantie;
- de bevoegdheid van uitvaardigende autoriteiten (openbaar aanklager);
- gegevens die van belang zijn voor de beoordeling van de dubbele strafbaarheid.

De juridisch adviseurs van het IRC Amsterdam zenden hun verzoek om aanvullende informatie rechtstreeks naar de uitvaardigende autoriteit (overeenkomstig artikel 15, lid 2, Kaderbesluit 584). De termijn wordt gewoonlijk vastgesteld tussen een en twee weken. Bij gebreke van een antwoord wordt per e-mail of mondeling contact gezocht, indien mogelijk rekening houdend met de taal van het uitvaardigende land.

In noodgevallen waarin de communicatie moeilijk is, wordt een beroep gedaan op Eurojust of een gekende collega in het betrokken land (plaatselijke verbindingsfunctionaris of EJM-contactpunt).

Bij verzoeken om aanvullende informatie wordt in 70 % van de gevallen binnen 90 dagen een beslissing genomen. In sommige gevallen wordt de termijn van 90 dagen overschreden omdat de **aanvullende informatie niet** of niet tijdig **werd verkregen**. De meest voorkomende reden van vertraging was echter de indiening van een verzoek om een prejudiciële beslissing door de rechtbank Amsterdam bij het HvJ-EU dat ook een invloed had op soortgelijke zaken die hangende waren bij de arrondissementsrechtbank Amsterdam (Aranyosi t. Caldararu over detentie-omstandigheden, Tupikas t. Zdziasek/Dworzecki over mogelijke problemen in verband met verstek enz.).

Sinds de inwerkingtreding van de gewijzigde wet op 1 april 2021 is een verlenging van de termijn tot na 90 dagen slechts toegestaan in drie limitatief omschreven situaties¹:

- de arrondissementsrechtbank Amsterdam wacht op een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in het kader van een prejudiciële verwijzing – hetzij door de rechtbank zelf, hetzij door een andere rechterlijke autoriteit – die relevant is voor de zaak in kwestie. In dergelijke gevallen kan de rechter de termijn met telkens maximaal 60 dagen verlengen totdat het Hof van Justitie zijn arrest heeft gewezen en de arrondissementsrechtbank zijn vonnis heeft geveld (artikel 22, lid 4, van de Overleveringswet);
- de arrondissementsrechtbank Amsterdam onderzoekt of er *in abstracto* een reëel risico op schending van het Handvest van de grondrechten van de EU bestaat. In dergelijke gevallen kan de rechtbank de termijn met telkens maximaal 30 dagen verlengen, totdat het onderzoek is afgerond en de rechtbank uitspraak doet (artikel 22, lid 5, van de Overleveringswet);
- de arrondissementsrechtbank Amsterdam heeft besloten zijn beslissing over de tenuitvoerlegging van het EAB aan te houden omdat er *in concreto* een reëel risico op schending van het Handvest van de grondrechten van de EU bestaat. In dergelijke gevallen kan de rechtbank de termijn met telkens maximaal 60 dagen verlengen, totdat de rechtbank uitspraak doet. (artikel 22, lid 6, van de Overleveringswet).

¹ Uit het landverslag voor Nederland in het *ImprovEAW*-project, geschreven door Vincent Glerum en Hans Kijlstra (gepubliceerd in Barbosa, R., Glerum, V., Kijlstra, H., Klip, A., Peristeridou, C., Wąsek-Wiaderek, M. en Zbiciak, A., *European Arrest Warrant: Practice in Greece, the Netherlands and Poland*, Boom Juridisch, Den Haag, 2022 (Maastricht Law Series 23)).

In gevallen die geen betrekking hebben op deze limitatief omschreven situaties, kan de arrondissementsrechtbank Amsterdam de termijn van 90 dagen niet verlengen en, bijgevolg, niet om aanvullende informatie verzoeken die nodig is voor haar beslissing over de tenuitvoerlegging van het EAB.

Indien de termijn van 90 dagen niet kan worden verlengd, moet de arrondissementsrechtbank uiterlijk op de 90e dag van de termijn een beslissing nemen over de tenuitvoerlegging van het EAB.

In sommige gevallen kon de arrondissementsrechtbank Amsterdam de termijn niet verlengen omdat geen van de limitatief omschreven situaties van toepassing was, en moest zij bijgevolg een beslissing nemen over de tenuitvoerlegging van een EAB zonder over alle daarvoor vereiste gegevens te beschikken. Dit heeft mogelijk geleid tot weigeringen die hadden kunnen worden vermeden indien een verlenging van de termijn met 90 dagen was toegestaan. Bovendien is er in gevallen waarin de termijn van 90 dagen reeds is verstreken voordat de zaak voor de arrondissementsrechtbank Amsterdam komt, geen rechtsgrondslag voor de voortzetting van de detentie op basis van het EAB.

Wat betreft de noodzakelijke follow-upinformatie verstrekt het IRC Amsterdam steeds informatie over de detentieperiode in Nederland tijdens de overleveringsprocedure. Deze informatie wordt ambtshalve verstrekt in een standaardbrief, vergezeld van een afschrift van de beslissing aan de uitvaardigende autoriteit.

Als uitvaardigende staat

In zeldzame gevallen wordt de door de uitvoerende autoriteiten gevraagde informatie als "overbodig" beschouwd. Italië verzocht bijvoorbeeld om, naast het EAB, alle uitspraken in de desbetreffende zaak toe te zenden. Zulke verzoeken krijgen een gunstig antwoord. Het verzoek van de Italiaanse autoriteiten werd dus ingewilligd. Er is voldoende kennis en ervaring beschikbaar om snel aanvullende vragen te beantwoorden. FAST beantwoordt de vragen altijd binnen de gestelde termijn.

Wat betreft de noodzakelijke follow-upinformatie, is de informatie die vanuit het buitenland aan FAST wordt verstrekt, doorgaans goed. Deze komt rechtstreeks van de autoriteiten of via Sirene.

3.4. Weigeringsgronden

3.4.1. *Weigering in geval van een risico op schending van de grondrechten in verband met detentie*

Als uitvoerende staat:

Detentieomstandigheden spelen een belangrijke rol in EAB-procedures met betrekking tot verschillende lidstaten. In de afgelopen jaren heeft de arrondissementsrechtbank Amsterdam het openbaar ministerie opdracht gegeven een onderzoek in te stellen naar de detentieomstandigheden in: Roemenië, Hongarije, Litouwen, Italië, Frankrijk, Griekenland, Portugal, het Verenigd Koninkrijk, België, Zweden, Polen en Bulgarije.

De verdediging tijdens de zitting met betrekking tot de detentieomstandigheden heeft tot lange vertragingen geleid. De arrondissementsrechtbank Amsterdam kent aanvankelijk een extra termijn toe om de juiste informatie van de uitvaardigende autoriteit te verkrijgen. Als dat lang duurt, zal de arrondissementsrechtbank de EAB-procedure beëindigen. Dit gebeurt vaak met EAB's uit Roemenië.

Beoordeling van het risico op schending van de grondrechten

Indien de arrondissementsrechtbank Amsterdam vaststelt dat er sprake is van een algemeen, reëel gevaar van schending van de grondrechten in de uitvaardigende lidstaat, beoordeelt zij op basis van artikel 4 van het Handvest of dit gevaar ook voor de gezochte persoon bestaat.

De arrondissementsrechtbank Amsterdam beoordeelt als eerste stap het risico op schending van de grondrechten in detentie op basis van verschillende bronnen, zoals uitdrukkelijk wordt vermeld in *Aranyosi & Căldăraru*. Stap 1 strekt ertoe te bepalen of er een algemeen reëel gevaar bestaat. Voor de arrondissementsrechtbank Amsterdam zijn de volgende bronnen van belang:

- 1) openbare verklaringen en verslagen van het CPT (opmerking: de actualiteit van deze verslagen is belangrijk);
- 2) documenten van de Verenigde Naties of de Raad van Europa;

- 3) arresten van het EHRM. Deze worden echter vaak als onvoldoende up-to-date beschouwd. Deze worden echter vaak als onvoldoende up-to-date beschouwd omdat alle nationale rechtsmiddelen eerst moeten zijn uitgeput en het arrest van het EHRM gemiddeld 3 jaar op zich laat wachten. Indien het EHRM veel arresten heeft gewezen, kan de rechtbank dit in aanmerking nemen bij zijn beoordeling. De rechtbank houdt ook rekening met het arrest *Rezmives e.a.* van het EHRM (reden voor vragen over de Roemeense detentie-omstandigheden);
- 4) verslagen van niet-gouvernementele mensenrechtenorganisaties, bv. APADOR-CH in de Roemeense zaak, rechtbank Amsterdam, 2 mei 2016, ECLI: NL: RBAMS: 2016: 2629, r.o. 6.3. Deze verslagen hebben een ondersteunende rol;
- 5) verslagen van de Ombudsman: rechtbank Amsterdam, 6 oktober 2016, ECLI: NL: RBAMS: 2016: 6316, r.o. 8. Wat Portugal betreft, werd in dit verslag een algemeen gevaar vastgesteld;
- 6) de arrondissementsrechtbank Amsterdam heeft bij gelegenheid echter ook een onderzoek ambtshalve heropend na kennis te hebben genomen van krantenberichten over cipierstakingen: rechtbank Amsterdam, 7 juni 2016, ECLI: NL: RBAMS: 2016: 3409, r.o. 8. Dit soort onderzoek heeft ook een meer ondersteunende rol;
- 7) informatie van de autoriteiten van de uitvaardigende lidstaat en ook van autoriteiten van andere (niet-uitvaardigende) lidstaten.

Als informatiebron voor het opsporen en beoordelen van relevante informatie over algemene detentieomstandigheden en detentieomstandigheden in de uitvaardigende lidstaat in specifieke gevallen, krijgen CPT-verslagen prioriteit. Er wordt ook rekening gehouden met uitspraken van het EHRM, rechterlijke beslissingen van andere lidstaten, verslagen van ngo's en landverslagen van buitenlandse bronnen.

Adviseurs leveren ook (kranten-)artikelen en berichten van buitenlandse collega's aan.

De aard van de informatie (d.w.z. het soort gestelde vragen) waarom de Nederlandse uitvoerende autoriteiten - als tweede stap - verzochten om te beoordelen of er een risico op onmenselijke of vernederende behandeling bestaat, hangt af van de geconstateerde gebreken (in de bovengenoemde bronnen).

De arrondissementsrechtbank Amsterdam verzocht onder meer om de volgende informatie van de uitvaardigende rechterlijke autoriteiten in het kader van stap 2 van de *Aranyosi en Căldăraru*-toets (zowel in verband met EAB's voor vervolging als voor tenuitvoerlegging, aangezien in beide gevallen de gezochte persoon na overlevering in hechtenis zou worden genomen).

- Informatie over de detentieomstandigheden zoals:
 - aantal vierkante meter leefruimte;
 - duur van de detentie;
 - duur van het luchten en het verblijf in de cel;
 - staat van het sanitair;
 - voorzieningen voor recreatie, opleiding en werk;
- Informatie over de gevangenis waar de gezochte persoon na zijn/haar overlevering in hechtenis zou worden gehouden.
- Informatie over de duur van het verblijf in een specifieke gevangenis.

Toegekende termijnen voor verzoeken om aanvullende informatie of garanties van uitvaardigende staten:

Voor een verzoek om aanvullende informatie wordt in beginsel een termijn van twee weken in acht genomen. Indien de zaak echter binnen twee weken zal worden behandeld, wordt de uitvaardigende staat verzocht de gevraagde informatie zo spoedig mogelijk, en uiterlijk enkele dagen vóór de zitting, te verstrekken.

De ervaring leert dat uitvaardigende autoriteiten zich over het algemeen aan de termijnen houden.

In geval van niet-naleving wordt per e-mail of in dringende gevallen telefonisch contact opgenomen. Soms wordt contact opgenomen via de verbindingsfunctionaris, via Eurojust of via een EJN-contactpunt.

Nederland heeft geen ervaring met diplomatieke garanties.

De arrondissementsrechtbank Amsterdam stelde in een aantal zaken vast dat de gezochte persoon een reëel risico zou lopen te worden blootgesteld aan een schending van zijn grondrechten. In sommige gevallen werd een dergelijk reëel risico binnen een redelijke termijn uitgesloten. In gevallen waarin een dergelijk reëel risico niet binnen een redelijke termijn was uitgesloten, besloot de rechtbank de procedure te beëindigen, d.w.z. het verzoek van de openbare aanklager om het EAB te behandelen niet-ontvankelijk te verklaren.

Met betrekking tot garanties die worden gegeven bij de toepassing van stap 2 van de toets, kunnen de volgende benaderingen van de arrondissementsrechtbank Amsterdam worden onderscheiden.

- In sommige gevallen vertrouwde de arrondissementsrechtbank niet op een loutere garantie dat de detentieomstandigheden in overeenstemming zouden zijn met artikel 4 van het Handvest en/of algemene informatie, omdat de garantie/informatie niet voldoende concreet werd geacht om de beoordeling in stap 2 erop te baseren. Louter op een dergelijke garantie en dergelijke informatie vertrouwen werd geacht niet in overeenstemming te zijn met de *Aranyosi en Căldăraru*-toets, waarvoor een specifieke en nauwkeurige beoordeling in stap 2 vereist is na de vaststelling van een reëel risico in stap 1.
- In sommige gevallen vertrouwde de arrondissementsrechtbank op een garantie die informatie bevatte die voldoende concreet werd geacht om de beoordeling in stap 2 erop te baseren.
- In sommige gevallen vertrouwde de arrondissementsrechtbank op een garantie dat een gezochte persoon niet in hechtenis zou worden genomen in een inrichting met omstandigheden die niet in overeenstemming zijn met artikel 4 van het Handvest.
- In sommige gevallen vertrouwde de arrondissementsrechtbank op een garantie dat een gezochte persoon (hoogstwaarschijnlijk) in hechtenis zou worden genomen in een inrichting waarvoor geen abstract reëel risico werd vastgesteld tijdens stap 1.
- Sommige garanties werden gegeven ten aanzien van een specifieke gezochte persoon. Andere werden gegeven met betrekking tot niet-gespecificeerde gezochte personen die zich in dezelfde situatie bevinden (bv. de garantie dat alle gezochte personen (niet) in een specifieke inrichting in hechtenis zouden worden genomen).

De arrondissementsrechtbank Amsterdam heeft te maken gehad met enkele gevallen waarin een garantie aanvankelijk niet werd nagekomen (omdat de gevangenisautoriteiten niet op de hoogte waren van de garantie). Wanneer het IRC echter op verzoek van de belanghebbende tussenbeide kwam, werd de garantie nagekomen.

In een specifiek geval kwamen de autoriteiten van de uitvaardigende lidstaat de garantie aanvankelijk niet na. Wanneer de raadsman van de overgeleverde persoon in de uitvaardigende lidstaat de autoriteiten op de garantie attendeerde, werd de overgeleverde persoon echter in een cel geplaatst die aan die garantie voldeed.

Er is geen systeem om de naleving van de garanties te monitoren.

De arrondissementsrechtbank heeft geen EAB's geweigerd wegens de detentieomstandigheden.

Wel zijn er de afgelopen jaren bij de behandeling van Roemeense EAB's vaak procedures beëindigd. Totdat de situatie in de Roemeense detentiecentra verbeterde, heeft dit de EAB-procedures vaak belemmerd.

Met name het semi-open regime was een belemmering voor de arrondissementsrechtbank Amsterdam. Het probleem was dat het aantal beschikbare vierkante meters per gevangene in dat regime minder dan drie bedroeg. Het verzoek van de openbare aanklager om het EAB te behandelen werd in dat geval niet-ontvankelijk verklaard.

Tientallen procedures met betrekking tot Roemeense EAB's hebben de afgelopen jaren niet tot overlevering geleid.

Alternatieve oplossingen om straffeloosheid te voorkomen

Het openbaar ministerie van Amsterdam is er geen voorstander van om overlevering aan een lidstaat te weigeren wegens detentieomstandigheden en vervolgens een alternatief aan te bieden (zoals overname van de tenuitvoerlegging van de straf of van de strafprocedure).

Als uitvaardigende staat:

Aan Nederland als uitvaardigende staat werden geen vragen gesteld over de detentieomstandigheden of werd niet gevraagd garanties te geven.

3.4.2. Weigering bij verstekvonnis

Sinds de inwerkingtreding van Kaderbesluit 2009/299 hebben zich veel problemen voorgedaan.

Vóór 1 april 2021 was er een sterke toename in het aantal weigeringen van EAB's met betrekking tot een verstekvonnis. Die toename kan in de eerste plaats worden verklaard door de arresten van het Hof van Justitie van de EU in de zaken *Dworzecki*, *Zdiazsek* en *Tupikas*. Die arresten hebben de beoordeling van de weigeringsgronden zeer complex gemaakt, maar bieden ook een nuttige verduidelijking over de wijze waarop de nationale wetgeving ter omzetting van het kaderbesluit moet worden toegepast.

De arresten in de zaken *Tupikas*, *Zdziaszek* en *Ardic* hebben zeker geleid tot een toename van het aantal verzoeken om aanvullende informatie. In sommige gevallen konden de termijnen van artikel 17 daardoor niet worden nageleefd.

De facultatieve weigeringsgrond met betrekking tot verstekvonnissen werd oorspronkelijk in Nederland toegepast als verplichte weigeringsgrond². Dit is gewijzigd met ingang van 1 april 2021, datum van wijziging van de Overleveringswet. De weigeringsgrond is nu facultatief en het aantal weigeringen is aanzienlijk gedaald.

Voorts verschilt de Nederlandse verstekregeling van die in andere EU-lidstaten, waaronder (en met name) Duitsland. Meer dan één Nederlands EAB is afgewezen op grond dat het om een verstekvonnis ging. Dit geldt ook voor zaken waarin alleen een advocaat aanwezig is en het vonnis derhalve naar Nederlands recht als een uitspraak op tegenspraak geldt.

² Artikel 12 van de oude wet:

"Overlevering wordt niet toegestaan, indien het Europees aanhoudingsbevel strekt tot de tenuitvoerlegging van een verstekvonnis dat is gewezen zonder dat de verdachte in persoon is gedagvaard of anderszins in persoon in kennis is gesteld van de datum en plaats van de behandeling ter terechtzitting, dan onder het beding dat de uitvaardigende justitiële autoriteit voldoende garantie geeft, dat de opgeëiste persoon na zijn overlevering in de gelegenheid zal worden gesteld om een nieuw proces te verzoeken en aanwezig te zijn op de terechtzitting".

De uitvaardigende autoriteiten moeten informatie verstrekken over de procedure die tot de definitieve straf heeft geleid. Die autoriteiten verstrekken echter vaak alleen informatie over delen van de procedure. Over hoger beroep of totaalstraffen wordt geen informatie verstrekt. Veel uitvaardigende autoriteiten lijken niet voldoende op de hoogte te zijn van de vereiste informatie.

Voorts vermelden uitvaardigende autoriteiten vaak wettelijke kwalificaties in het EAB onder d), terwijl het beter zou zijn om daadwerkelijk te beschrijven hoe tot een vonnis is gekomen.

3.4.3. Overige weigeringsgronden

Een EAB voor tenuitvoerlegging met betrekking tot een strafbaar feit dat niet op de lijst staat, moet volgens artikel 7, lid 1, van de Overleveringswet cumulatief aan twee voorwaarden voldoen (de opgelegde straf bedraagt ten minste vier maanden, en op het niet in de lijst opgenomen strafbare feit waarvoor de straf is uitgesproken, is naar het recht van de uitvaardigende lidstaat een straf met een maximum van ten minste twaalf maanden gesteld), terwijl in artikel 2, lid 1, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ duidelijk alternatieve voorwaarden voor EAB's voor vervolging en voor tenuitvoerlegging respectievelijk worden bepaald. De arrondissementsrechtbank Amsterdam legt de bepaling echter in overeenstemming met Kaderbesluit 2002/584/JBZ uit, waarbij de voorwaarde betreffende de maximumstraf in de uitvaardigende lidstaat en de voorwaarde betreffende de duur van de opgelegde straf alternatieven zijn.

Krachtens artikel 26, lid 4, van de Overleveringswet dient de opgeëiste persoon, indien hij beweert niet schuldig te zijn aan de feiten waarvoor om zijn overlevering wordt verzocht, dat tijdens het verhoor aan te tonen, en onderzoekt de rechtbank die bewering. Bevindt de rechtbank dat ten aanzien van de opgeëiste persoon geen sprake kan zijn van een vermoeden van schuld aan de feiten waarvoor zijn overlevering is gevraagd, d.w.z. dat het onmogelijk is dat hij of zij die feiten heeft gepleegd, dan moet zij overeenkomstig artikel 28, lid 2, van de Overleveringswet weigeren het EAB uit te voeren. De arrondissementsrechtbank Amsterdam erkende onlangs dat artikel 26, lid 4, en artikel 28, lid 2, van de Overleveringswet niet in overeenstemming zijn met Kaderbesluit 2002/584/JBZ. Aangezien een conforme uitlegging van die bepalingen - d.w.z. een uitlegging die deze bepalingen buiten werking stelt - *contra legem* zou zijn, oordeelde de arrondissementsrechtbank in de plaats dat zij die bepalingen in het verleden strikt had uitgelegd en in de toekomst zo zou blijven uitleggen, waardoor hun mogelijke toepassing en aldus mogelijke afwijkingen van het kaderbesluit worden beperkt.

Volgens de strikte uitlegging moet de gezochte persoon aantonen dat hij het in het EAB genoemde strafbare feit niet kan hebben gepleegd. Het louter aanreiken van een alibi volstaat niet. In de regel volstaat het ook niet om getuigen à décharge aan te duiden of schriftelijke verklaringen van getuigen à décharge over te leggen.

Wat betreft betwistingen met betrekking tot andere weigeringsgronden, bv. *ne bis in idem* (met name met betrekking tot de beoordeling van de elementen "dezelfde strafbare feiten" en "onherroepelijke beslissing") of dubbele strafbaarheid, worden twee weigeringsgronden (naast de grond met betrekking tot verstek) vaak ingeroepen:

1. Ontbreken van dubbele strafbaarheid.
2. De verjaringstermijn voor de tenuitvoerlegging is volgens het recht van het uitvoerende land verstreken. In vergelijking met andere EU-lidstaten kent Nederland relatief (zeer) lange of zelfs geen verjaringstermijnen voor bepaalde strafbare feiten.

Wat de weigeringsgronden betreft, heeft het *ne bis in idem*-beginsel tot dusver geen problemen opgeleverd.

Wat de weigeringsgrond inzake het ontbreken van dubbele strafbaarheid betreft, verklaren de Nederlandse autoriteiten, als uitvaardigende autoriteiten, dat zij een feitelijke uiteenzetting van de bestrafte gedragingen geven, zodat de uitvoerende autoriteit over voldoende informatie beschikt om het strafrechtelijke karakter ervan te toetsen aan haar eigen toepasselijke strafrecht.

Met betrekking tot inkomende EAB's is in de loop der jaren een duidelijk beeld ontstaan van strafbare feiten die in Nederland niet strafbaar zijn, maar in andere lidstaten worden bestraft. De omschrijving van de feiten van de zaak vormt doorgaans geen probleem.

Wat de gevolgen van de uitgebreide jurisprudentie van het HvJ-EU voor het KB EAB betreft, hebben de Nederlandse rechterlijke autoriteiten sinds 2015 24 verzoeken om een prejudiciële beslissing van de arrondissementsrechtbank Amsterdam ingediend.

Deze procedures ontstonden vaak omdat de Overleveringswet niet overeenkomstig het kaderbesluit werd uitgevoerd. De jurisprudentie van het HvJ-EU heeft geleid tot de gewijzigde versie van de Overleveringswet van 1 april 2021.

3.5. Verdere uitdagingen

Organisatie van doorreis

Nederland ontvangt jaarlijks ongeveer 300 doorreisverzoeken op grond van artikel 25 KB EAB (329 in 2017, 237 in 2018 en 241 in 2019). De meerderheid betreft verzoeken uit Roemenië. In bijna alle gevallen gaat het om luchthaventransits, en slechts zelden om doorreis over land.

Als een dergelijk verzoek zeer kort voor de verzochte doorreisdatum wordt ontvangen, kan dit problemen veroorzaken. De Koninklijke Marechaussee op de luchthavens moet in staat zijn een dergelijke doorreis ruim van tevoren te plannen en capaciteit vrij te maken. Over het algemeen bleek dit goed te gaan. De samenwerking met de Marechaussee verloopt goed.

Andere juridische of praktische problemen in verband met de praktische toepassing van het EAB:

De toetsing van een EAB is nu ingewikkelder dan de toetsing van een verzoek tot uitlevering. Volgens het IRC is het zeer ingewikkeld om de detentieomstandigheden, de bevoegdheden van uitvaardigende autoriteiten en de eisen voor een eerlijk proces na te gaan. De arrondissementsrechtbank is het echter helemaal niet eens met deze opvatting.

Suggesties voor het verbeteren van de EAB-procedures en de samenwerking:

De ervaring heeft geleerd dat wanneer men de collega's in de andere lidstaat kent, de samenwerking soepeler verloopt. Als je in een ander land een contactpersoon hebt die de Engelse taal spreekt, kunnen er soms belemmeringen worden weggenomen.

Daarom moeten er vaker internationale conferenties plaatsvinden en moeten instellingen zoals de Europese Rechtsacademie (ERA) in Trier voldoende (financiële) steun krijgen.

De instrumenten voor wederzijdse erkenning zijn alleen doeltreffend als de gebruiker ze vaak en met succes gebruikt.

Dit kan worden gestimuleerd door tijdens seminars meer aandacht te besteden aan deze instrumenten en door opleidingen aan te bieden en uitwisselingen te ondersteunen, zoals het ENJO doet, teneinde het wederzijds begrip over specifieke belemmeringen en uitdagingen van lokale oorsprong te vergroten.

3.6. Statistieken

Uitgaande EAB's:

In 2019, 2020 en 2021 werden er gemiddeld 200 uitgaande EAB's uitgevaardigd.

2019: 88 overbrengingen uitgevoerd; 15 EAB's geweigerd

2020: 67 overbrengingen uitgevoerd; 16 EAB's geweigerd

2021: 47 overbrengingen uitgevoerd; 10 EAB's geweigerd

Dalende trend als gevolg van de COVID-19-pandemie.

Redenen voor weigering:

- de straf is uitgezeten in de uitvoerende staat;
- geen dubbele strafbaarheid;
- veroordeelde verblijft gedurende langere tijd in het buitenland. Dit leidt meestal tot overdracht van de sanctie;
- de Nederlandse straf is opgelegd voor verschillende strafbare feiten;
- geen strafbaar feit in Nederland;
- de Nederlandse procedure verschilt van de procedure in het buitenland; bijvoorbeeld: Duitsland heeft een EAB geweigerd omdat de veroordeelde niet aanwezig was in het gerechtshof.

Binnenkomende EAB's:

Aantal binnenkomende EAB's: 2018 - 928, 2019 - 1077, 2020 - 947

Vereenvoudigde procedure: 2018 - 66, 2019 - 86, 2020 - 71

Overlevering toegestaan: 2018 - 560, 2019 - 502, 2020 - 405

Overlevering geweigerd: 2018 - 114, 2019 - 143, 2020 - 80

Achterstand: De praktijk van de bevoegde arrondissementsrechtbank Amsterdam om het HvJ-EU om prejudiciële beslissingen te verzoeken (er zijn sinds 2015 24 prejudiciële beslissingen in gang gezet), heeft vaak geleid tot een enorme achterstand in zaken aangezien de aan het HvJ-EU voorgelegde vragen relevant zijn voor veel soortgelijke zaken, zodat in geen van deze zaken een definitieve beslissing mogelijk was voordat het HvJ uitspraak had gedaan.

3.7. Conclusie

De jurisprudentie van het HvJ-EU in EAB-zaken heeft geleid tot *verschillende positieve* wijzigingen van de respectieve wetten in Nederland. Deze *positieve* inspanning om tekortkomingen in de OLW weg te werken moet worden voortgezet.

Bijvoorbeeld:

- a) de vereisten van artikel 7, lid 1, OLW inzake EAB's met het oog op de tenuitvoerlegging van strafbare feiten die niet op de lijst staan (straf moet ten minste vier maanden bedragen en voor het niet op de lijst opgenomen strafbare feit moet een maximumstraf van ten minste twaalf maanden gelden) worden mogelijk gewijzigd.
- b) De termijnen van artikel 22 moeten worden herzien, aangezien zij zouden kunnen leiden tot weigeringen die vermeden hadden kunnen worden indien een verlenging van de termijn met 90 dagen was toegestaan.

De praktijk waarbij de hechtenis van de gezochte persoon regelmatig wordt bevolen na de definitieve hoorzitting en de beslissing tot overlevering, wordt toegejuicht. Dit zorgt voor een snelle en soepele overleveringsprocedure.

Het is zinvol de bevoegdheid voor EAB-procedures te centraliseren door deze bij de arrondissementsrechtbank Amsterdam en het IRC Amsterdam te houden. Het feit dat de bevoegde rechters en juridisch adviseurs van de arrondissementsrechtbank Amsterdam regelmatig bijeenkomen om problemen in verband met EAB-procedures te bespreken zodat discrepanties in de rechtspraak van de rechtbank voorkomen kunnen worden, is een goede werkwijze.

4. KADERBESLUIT 2008/909/JBZ INZAKE DE TOEPASSING VAN HET BEGINSEL VAN WEDERZIJDSE ERKENNING OP STRAFVONNISSEN WAARBIJ VRIJHEIDSSTRAFFEN OF TOT VRIJHEIDSBENEMING STREKKENDE MAATREGELEN ZIJN OPGELEGD, MET HET OOG OP DE TENUITVOERLEGGING ERVAN IN DE EUROPESE UNIE

Kaderbesluit 2008/909/JBZ is ingevoerd op 5 december 2011 waarna de Wet Wederzijdse Erkenning en Tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke Sancties (WETS) tot omzetting van dit kaderbesluit in Nederland op 1 november 2012 in werking is getreden.

Autoriteiten bevoegd voor de erkenning van het vonnis en de uitvoering van de sanctie

De belangrijkste actoren die de samenwerking op grond van het kaderbesluit waarborgen, zijn de bevoegde autoriteiten van de uitvaardigende staat en de uitvoerende staat. Het staat de lidstaten vrij om naar nationaal recht hun bevoegde autoriteit of autoriteiten aan te wijzen, ongeacht of de lidstaat als uitvaardigende staat dan wel als uitvoerende staat optreedt (artikel 2 van het kaderbesluit).

Vermeldenswaard is dat het kaderbesluit de definitie van "bevoegde autoriteit" niet beperkt tot een rechterlijke autoriteit, waardoor de lidstaten de vrijheid krijgen om de bevoegde autoriteit te kiezen die het meest geschikt wordt geacht om de procedures uit hoofde van dit instrument te behandelen. Daardoor kan de bevoegde autoriteit een administratieve autoriteit zijn (zoals het ministerie van Justitie) of een rechterlijke instantie (zoals een rechtbank). De keuze van de nationale bevoegde autoriteiten bepaalt ook de aard van hun procedures.

In oktober 2012 heeft de Nederlandse regering de verklaring van Nederland ingediend overeenkomstig Kaderbesluit 2008/909/JBZ van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnisen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie (PB L 327), waarna overeenkomstig artikel 2, lid 1 de minister van Justitie en Veiligheid is aangewezen als de bevoegde autoriteit voor Nederland voor inkomende en uitgaande verzoeken op grond van het kaderbesluit.

De afdeling Internationale Overdracht Strafvonnissen (IOS) en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) die onder het ministerie van Justitie en Veiligheid vallen, zijn echter de organen die namens de minister van Justitie en Veiligheid beslissen.

Er is geen aangewezen centrale autoriteit.

De structuur van de bevoegde autoriteiten in Nederland weerspiegelt volledig de praktijk van territoriale specialisering, die in het land op grote schaal wordt toegepast. Er is een territoriale indeling van arrondissementsrechtbanken en -parketten die zich bezighouden met de specifieke instrumenten. Deze aanpak heeft duidelijke voordelen, niet in de laatste plaats vanwege het hoge excellentie- en ervaringsniveau van de betrokken rechters, magistraten en het administratief personeel. Er zijn echter ook nadelen, vooral als gevolg van het beperkte aantal betrokkenen - als een groep mensen op één plaats samenwerkt aan hetzelfde soort zaken. Dit is niet te wijten aan de specialisatie zelf, maar eerder aan de territoriale aard. Dit gezegd hebbende is het duidelijk en wordt het algemeen aanvaard dat dit een traditionele Nederlandse benadering is bij de aanwijzing van de bevoegde autoriteiten, en dat dit een wezenskenmerk van het gerechtelijk kader in Nederland lijkt te zijn. .

De bevoegde autoriteiten in Nederland staan **rechtstreeks in contact** met hun tegenhangers in andere lidstaten. Nederland maakt geen gebruik van de andere kanalen om rechtstreekse contacten te leggen met de autoriteiten van andere lidstaten, maar in sommige gevallen wordt contact opgenomen via ambassades of politie- of justitiële verbidingsfunctionarissen.

4.1.1. Procedure indien Nederland optreedt als uitvoerende staat

Wanneer Nederland optreedt als uitvoerende autoriteit, is de procedure ofwel gemengd ofwel administratief van aard. Wanneer de afdeling Internationale Overdracht Strafvonnissen (IOS), namens de minister van Justitie, van meet af aan duidelijk maakt dat er gronden zijn om de erkenning van de rechterlijke uitspraak te weigeren, is de procedure administratief.

In alle andere gevallen is de procedure gemengd: de minister doet de rechterlijke uitspraak en het certificaat toekomen aan de advocaat-generaal bij het ressortsparket, zodat deze onverwijld kunnen worden voorgelegd aan de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (artikel 2:11 WETS). IOS beslist dan namens de minister met inachtneming van het oordeel van de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (artikel 2:12 WETS).

De procedure voor de tenuitvoerlegging wordt in gang gezet door IOS. Het is de taak van IOS om een zogenoemde eerste beoordeling van de zaak te verrichten, de bestaande banden van de betrokkene met Nederland te onderzoeken (artikel 4, lid 1, punten a), b) en c), van Kaderbesluit 2008/909) en na te gaan of er nog zes maanden van de sanctie moeten worden ondergaan (artikel 9, lid 1, punt h), van Kaderbesluit 2008/909). Deze eerste formele controle is louter administratief – er is geen rechtbank bij betrokken. Indien IOS besluit dat niet aan de bovengenoemde voorwaarden wordt voldaan, kan zij de procedure beëindigen. Het hof in Den Haag oefent rechterlijk toezicht uit op dergelijke beslissingen. Zij kunnen alleen worden aangevochten zoals elk ander administratief besluit, door de algemene wettigheid ervan te toetsen bij de civiele rechter. Deze algemene maatregel kan echter niet worden opgevat als een specifieke, gerichte maatregel voor rechterlijke toetsing.

Het is zeker juist dat kaderbesluit 2008/909 het gebruik van buitengerechtelijke procedures niet verbiedt bij de toepassing van het mechanisme waarin het kaderbesluit voorziet. Er dient echter wel te worden opgemerkt dat het genoemde kaderbesluit 14 jaar geleden is vastgesteld. In de tussentijd hebben het inzicht in en de interpretatie van het strafrecht van de EU zich verder ontwikkeld, voornamelijk als gevolg van de jurisprudentie van het HvJ-EU. Een dergelijke duidelijk administratieve procedure, die leidt tot de beëindiging van de overdracht, zou kunnen worden opgevat als strijdig met de richting van deze ontwikkeling, zij het niet met één enkele, specifieke uitspraak van het HvJ-EU. Bovendien kan IOS in dergelijke omstandigheden in een procedure – volledig discretionair – beslissen over de te beoordelen kwesties, zoals het bestaan van banden tussen de gevonneniste persoon en Nederland.

Volgens de schriftelijke informatie die het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden heeft verstrekt, kan de gevonnisse persoon weliswaar geen beroep instellen tegen de definitieve beslissing van de minister (en evenmin tegen de oorspronkelijke beslissing), maar kan de gevonnisse persoon op grond van een onrechtmatige overheidsdaad een procedure beginnen bij de civiele rechter in Den Haag. Deze civiele procedure hoeft niet alleen te bestaan uit de bestudering van schriftelijk materiaal, maar kan ook een hoorzitting omvatten waar partijen hun zaak uiteen kunnen zetten. De bevoegdheid van de civiele rechter in eerste aanleg is niet beperkt tot een "marginale" toetsing. Om het recht van de gevonnisse persoon op een effectief rechtsmiddel te waarborgen, is de civiele rechter bevoegd een volle toetsing van de zaak uit te voeren. Als argument werd het arrest van de rechtbank Den Haag (ECLI:NL:RBDHA:2021:15089) aangehaald.

Dit argument lijkt echter niet geheel overtuigend. Het kort geding, zoals toegepast door de civiele rechter in Den Haag, is blijkbaar gericht op de onrechtmatige of onwettige beslissingen die in de vorige fase zijn genomen. Maar "de vorige fase" betekent in dit verband een zeer initiële beslissing van de minister, die noch werd gevolgd door de opmerkingen van de officier van justitie noch door de uitspraken van de rechtbank. Daarom is het team van mening dat de Nederlandse autoriteiten dit onderdeel van de procedure, namelijk het ontbreken van een specifieke (gerichte) rechterlijke toetsing van de gegrondheid van de definitieve beslissing van IOS tot beëindiging van de overdracht, opnieuw moeten onderzoeken.

Volgens artikel 2:11 WETS legt IOS, handelend namens de minister, de beslissing en het certificaat voor aan de advocaat-generaal bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, tenzij IOS reeds van oordeel is dat er gronden zijn om de erkenning van de rechterlijke uitspraak te weigeren. De formulering van deze bepaling ("IOS legt... voor [...] tenzij") is volledig in overeenstemming met het algemene beginsel van het stelsel van wederzijdse erkenning, waarbij de erkenning en tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing de regel moet zijn, en de weigering de uitzondering moet blijven. De officier van justitie verstrekt advies en opmerkingen aan IOS en aan de rechtbank en steunt de motie voor laatstgenoemde. Het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (penitentiare kamer) brengt een advies uit dat – overeenkomstig met de WETS – echter niet bindend is voor IOS, hoewel de Nederlandse autoriteiten hebben verklaard dat de uitspraak van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden ***overeenkomstig jurisprudentie van de civiele rechter te Den Haag in de praktijk bindend wordt geacht***. Ten slotte neemt de minister van Justitie en Veiligheid het definitieve besluit over de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende sanctie of weigert zij de tenuitvoerlegging ervan. Het besluit in kwestie is onmiddellijk uitvoerbaar en bindend en kan niet worden aangevochten.

Volgens schriftelijke informatie van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden heeft de procedure voor deze rechtbank ook een overwegend administratief karakter. Dit komt door de volgende factoren:

- er is geen hoorzitting waar de raadsman van de gevonnisse persoon zijn zaak uiteen kan zetten;
- de procedure is schriftelijk;
- het gerechtshof is niet de autoriteit die het (definitieve) besluit neemt (dat is de minister);
- er kan bij deze rechtbank niet in hoger beroep worden gegaan tegen het definitieve besluit van de minister.

Het gerechtshof heeft met het ministerie afgesproken dat indien de gevonnisse persoon in dit stadium een advocaat heeft, hetgeen niet vaak gebeurt, de advocaat schriftelijke opmerkingen kan indienen, waarvan de kamer kennis zal nemen.

Het gerechtshof heeft binnen de procedure een beperkte taak. Het is alleen bevoegd om te beoordelen:

- of er dwingende gronden zijn om de erkenning van de rechterlijke uitspraak te weigeren;
- of de sanctie is opgelegd voor een feit dat naar Nederlands recht strafbaar is en, zo ja, welk strafbaar feit dit oplevert, en
- indien de opgelegde vrijheidsbenemende sanctie een langere duur heeft dan het voor het desbetreffende feit naar Nederlands recht toepasselijke strafmaximum, wordt de duur van de vrijheidsbenemende sanctie tot dat strafmaximum verlaagd.

Daarnaast beoordeelt het gerechtshof of de aard van de opgelegde vrijheidsbenemende sanctie onverenigbaar is met het Nederlands recht. Als dat zo is, wordt de opgelegde sanctie gewijzigd in een straf waarin het Nederlands recht voorziet en die zoveel mogelijk overeenstemt met de opgelegde sanctie.

Wat vanuit het oogpunt van het Europees recht op basis van de hierboven vermelde informatie van bijzonder belang lijkt te zijn, is dat het overwegend administratieve karakter van de procedure betekent dat het gerechtshof zich niet bevoegd acht om het Hof van Justitie van de Europese Unie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van kaderbesluit 2008/909. Bovendien kunnen de adviezen van het gerechtshof niet worden gepubliceerd wegens hun hoofdzakelijk adviserende karakter. Deze eerste kwestie moet worden onderzocht. Overeenkomstig artikel 19, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie voorzien de lidstaten in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren. Deze norm is onlangs door het HvJ-EU uitgelegd in het licht van de rechtsstaat als het verplichte recht van de nationale rechter om een prejudiciële beslissing te vragen (zie het arrest van 26 maart 2020 in de gevoegde zaken C-558/18 en C-563/18, ECLI:EU:C:2020:234, waarin in de punten 55-57 is bepaald dat de hoeksteen van het bij de Verdragen ingestelde rechterlijke systeem wordt gevormd door de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU, die tot doel heeft de eenvormige uitlegging van het Unierecht te verzekeren door een dialoog van rechter tot rechter tot stand te brengen tussen het Hof en de rechterlijke instanties van de lidstaten, en die aldus de mogelijkheid biedt de coherentie, de volle werking en de autonomie van het Unierecht te verzekeren, en, in laatste instantie, de eigenheid van het door de Verdragen geschapen recht in acht te nemen (advies 2/13 van 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punt 176, en arrest van 24 oktober 2018, C-234/17, EU:C:2018:853, punt 41)). Artikel 267 VWEU kent de nationale rechterlijke instanties de meest uitgebreide bevoegdheid toe zich tot het Hof te wenden indien zij menen dat een bij hen aanhangig geding vragen over de uitlegging of de geldigheid van bepalingen van het recht van de Unie opwerpt waarover ter beslechting van het hun voorgelegde geschil moet worden beslist.

De nationale rechterlijke instanties mogen die bevoegdheid overigens uitoefenen op elk tijdstip in de procedure dat zij daarvoor geschikt achten (arresten van 5 oktober 2010, C-173/09, EU:C:2010:581, punt 26, en van 24 oktober 2018, C-234/17, EU:C:2018:853, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak)). Een regel van nationaal recht mag een nationale rechterlijke instantie derhalve niet beletten om gebruik te maken van die mogelijkheid die inherent is aan het bij artikel 267 VWEU ingevoerde stelsel van samenwerking tussen de nationale rechters en het Hof, en aan de bij dit voorschrift aan de nationale rechters toebedeelde taak om het Unierecht toe te passen (arrest van 19 november 2019, C-585/18, C-624/18 and C-625/18, EU:C:2019:982, punt 103).

Het is duidelijk dat noch de minister van Justitie, noch het Openbaar Ministerie het HvJ-EU kan verzoeken om een prejudiciële beslissing met betrekking tot kaderbesluit 2008/909, aangezien zij geen rechtbanken zijn. Indien ook de gespecialiseerde rechtbank die belast is met de overbrenging van gedetineerden deze mogelijkheid wordt ontnomen, betekent dit dat het gehele Nederlandse systeem voor rechtsbedeling volstrekt onbevoegd is. Als gevolg daarvan kan er geen verzoek om een prejudiciële beslissing met betrekking tot KB 2008/909 worden ingediend als Nederland optreedt als uitvoerende staat. En dit is een duidelijk gebrek aan overeenstemming met de bovengenoemde norm van het VEU. Daarom moet worden aanbevolen dat de Nederlandse autoriteiten de huidige procedure of praktijk van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden wijzigen zodat dit orgaan om een prejudiciële beslissing kan verzoeken.

Ten slotte lijkt het aantal instanties dat betrokken is bij de tenuitvoerlegging van de straf hoog. Betrokken zijn de afdeling IOS, die optreedt namens de minister van Justitie en Veiligheid, het openbaar ministerie, het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden en de civiele rechtbank in Den Haag. Volgens de door het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden verstrekte informatie moet de gevonnisse persoon, aangezien de procedure bij dit gerechtshof niet op tegenspraak is, wanneer hij gebruik wenst te maken van een regelmatige procedure op tegenspraak, een civiele procedure starten bij de rechtbank van eerste aanleg te Den Haag na de beslissing van de minister op basis van het advies van het gerechtshof. Deze manier van werken kan veel tijd in beslag nemen. Bovendien is de huidige stand van zaken dat meerdere Nederlandse rechtbanken de Nederlandse wet ter uitvoering van Kaderbesluit 2008/909 toepassen, zonder enige structuur of mogelijkheid om ervoor te zorgen dat wettelijke bepalingen op dezelfde manier worden uitgelegd. Dit brengt het risico met zich mee dat het recht op verschillende manieren wordt uitgelegd en toegepast, bijvoorbeeld met betrekking tot de uitlegging van de toestemming van de veroordeelde. Deze situatie (bevoegdheid, procedures, rechtsbescherming) lijkt noch efficiënt, noch wenselijk. Daarom zouden de Nederlandse autoriteiten kunnen overwegen de procedures op dit gebied te vergemakkelijken en te stroomlijnen.

4.1.2. Procedure indien Nederland optreedt als uitvaardigende staat

Wat betreft de uitvaardiging van een beslissing over de uitgaande overbrenging van een gevonnist persoon op grond van Kaderbesluit 2008/909, bestaat er in beginsel een administratieve procedure, die wordt geleid door IOS.

Volgens de IOS-functionarissen is de eerste belangrijke stap voor de toepassing van Kaderbesluit 2008/909 de identificatie van gevangenen die in aanmerking komen voor overbrenging. Deze identificatie wordt uitgevoerd in overeenstemming met het zogenoemde VRIS-protocol (Vreemdelingen in de Strafrechtketen). Dit protocol is van toepassing op in Nederland verblijvende vreemdelingen, met of zonder rechtmatig verblijf, die in Nederland verdacht worden van het plegen van een misdrijf en/of hiervoor zijn veroordeeld.

De identificatie van de betrokken persoon wordt niet alleen door IOS verricht. Het ministerie werkt samen met tal van overheidsinstanties die in ruime zin betrokken zijn bij justitie of aanverwante gebieden. Hieronder vallen het Openbaar Ministerie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het Centraal Justitieel Incassobureau, een gespecialiseerde uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Justitie en Veiligheid die verantwoordelijk is voor het innen van verschillende boetes, zoals verkeersboetes en strafbeschikkingen. Vermeldenswaard is dat volgens de IOS-functionarissen de kennisgevingen en adviezen van de openbare aanklagers voornamelijk gebaseerd zijn op informatie van de slachtoffers en lopende procedures in Nederland.

Gevonniste personen die in aanmerking komen voor overbrenging, zoals mensen die illegaal in Nederland verblijven, worden geplaatst in de Penitentiaire Instelling (PI) Ter Apel, een VRIS-inrichting met één locatie waar meer dan 400 gedetineerden verblijven. De rol van de PI Ter Apel is om de gedetineerden in samenwerking met de Dienst Terugkeer en Vertrek voor te bereiden op een terugkeer naar hun land van herkomst.

Dit is het moment waarop de reguliere procedure waarin Kaderbesluit 2008/909 voorziet, daadwerkelijk van start gaat. Nadat de beslissing is genomen en de gevangene in kennis is gesteld van het voornemen om het certificaat aan een andere lidstaat toe te zenden, kan hij of zij binnen een termijn van veertien dagen na ontvangst van de kennisgeving gebruik maken van de in artikel 2:27 WETS geboden mogelijkheid om een bezwaarschrift tegen het voornemen van de minister in te dienen bij de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, bedoeld in artikel 67 van de Wet op de rechterlijke organisatie.

Wanneer een gevonniste persoon bij de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden bezwaar maakt tegen de voorgenomen toezending door de minister van een certificaat, is de procedure gemengd. Acht de bijzondere kamer van het gerechtshof het bezwaarschrift gegrond, dan ziet de minister af van de toezending van de rechterlijke uitspraak aan de uitvoerende lidstaat (artikel 2:27 WETS).

Aangezien er geen gelegenheid was om de rechters van Arnhem te spreken, was de aard van deze gerechtelijke regeling niet helemaal duidelijk. Maar uit een vergelijking van artikel 2:27 WETS met het hiervoor genoemde artikel 2:11, dat betrekking heeft op het gerechtelijke deel van de tenuitvoerleggingsprocedure, blijkt dat deze artikelen aanzienlijk verschillen. Bijvoorbeeld: In artikel 2:27.5 staat dat de veroordeelde bij het onderzoek wordt gehoord, of althans wordt opgeroepen. Ingeval de veroordeelde geen raadsman heeft, geeft de voorzitter aan het bestuur van de raad voor rechtsbijstand last tot aanwijzing van een raadsman. In de procedure voor uitgaande overbrengingen lijkt dus meer hoor en wederhoor te worden toegepast dan in de procedure voor inkomende overbrengingen. Bovendien is de beslissing van het gerechtshof bindend voor de minister en in die zin definitief.

4.2. Benodigde documenten voor de erkenning van het vonnis en de tenuitvoerlegging van de sanctie

Volgens artikel 2:8 WETS zijn de rechterlijke uitspraak en het certificaat de essentiële stukken voor de tenuitvoerlegging. IOS kan de bevoegde autoriteit in de uitvaardigende lidstaat derhalve verzoeken een gewaarmerkt afschrift van de rechterlijke uitspraak te overleggen indien dat nodig is om een beslissing te kunnen nemen. Indien het certificaat onvolledig is of kennelijk niet in overeenstemming is met de rechterlijke uitspraak, moet IOS de bevoegde autoriteit in de uitvaardigende lidstaat verzoeken het certificaat alsnog te overleggen, aan te vullen of te verbeteren.

Wat de taalregeling betreft, geldt dat indien het certificaat niet is gesteld in de Nederlandse of Engelse taal, IOS de bevoegde autoriteit in de uitvaardigende lidstaat verzoekt het certificaat te vertalen. Volgens de Nederlandse autoriteiten is een vertaling van het volledige certificaat niet altijd vereist en kan een vertaling van de belangrijkste onderdelen vaak als toereikend worden beschouwd.

Wat het vonnis betreft, verlangt de Nederlandse wetgeving in het algemeen geen vertaling van het vonnis. Dit kan echter wel worden verlangd indien IOS de inhoud van het certificaat ontoereikend acht om een beslissing te kunnen nemen over de erkenning van de rechterlijke uitspraak. In een dergelijke situatie kan IOS de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat verzoeken om een vertaling van de rechterlijke uitspraak of de belangrijkste onderdelen ervan in het Nederlands of het Engels. De vertaling dient dus te worden verstrekt door de uitvaardigende lidstaat.

Daarnaast moet worden benadrukt dat Nederland een aantal specifieke praktijken heeft ontwikkeld wanneer het optreedt als uitvaardigende staat. De Nederlandse autoriteiten sturen doorgaans een vertaling van het gehele vonnis, samen met het certificaat, zonder voorafgaand verzoek van de uitvoerende lidstaat.

De aanvaarding van het Engels, dat geen officiële taal van de uitvoerende lidstaat is, is volgens artikel 23 van Kaderbesluit 2008/909 geen verplichting. Dat is inderdaad volledig facultatief. De open houding van Nederland ten aanzien van de taalregeling moet dan ook als beste praktijk worden beschouwd.

4.3. Criteria ter beoordeling van het faciliteren van maatschappelijke re-integratie

4.3.1. Uitwisseling van informatie tussen de uitvaardigende staat en de uitvoerende staat

Maatschappelijke re-integratie of reclassering is een belangrijk aspect van Kaderbesluit 2008/909. De bevoegde autoriteit van de uitvaardigende staat moet er dan ook van overtuigd zijn dat de tenuitvoerlegging van de sanctie door de uitvoerende staat de reclassering van de gevonnisse persoon ten goede zal komen (zie overweging 9 en artikel 4, lid 2, van het kaderbesluit). Volgens het Handboek inzake de overbrenging van gevonnisse personen en vrijheidsstraffen in de Europese Unie (2019/C 403/02) mag de bevordering van de reclassering niet worden beoordeeld op basis van de loutere vaststelling van een geografische connectie, maar moet zij worden gebaseerd op een grondige evaluatie per geval. Daartoe voorziet het rechtsinstrument in een overlegprocedure tussen de uitvaardigende staat en de uitvoerende staat.

Wanneer Nederland optreedt als uitvaardigende staat, houdt de autoriteit rekening met de criteria nationaliteit en laatste verblijfplaats, waarvoor een periode van 5 jaar wordt gehanteerd en/of de resultaten van de vragenlijst voor gevangenen worden gebruikt. Deze vragenlijst biedt de betrokkene de gelegenheid relevante feiten uiteen te zetten en zijn mening te geven over de mogelijkheid om een certificaat aan de uitvoerende staat toe te zenden.

Zoals gezegd heeft de betrokkene de mogelijkheid om bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden bezwaar te maken tegen de voorgenomen toezending van het certificaat. Het gerechtshof is bevoegd om een algemene rechterlijke toetsing uit te voeren om na te gaan of aan deze criteria is voldaan waarna de beslissing van het gerechtshof bindend is voor IOS.

Volgens Nederland wordt de informatie in de Nederlandse certificaten over het algemeen toereikend geacht, maar moet regelmatig opheldering worden gegeven over:

- de begindatum van de vrijheidsbeneming;
- vrijheidsbeneming die reeds is ondergaan;
- de van toepassing zijnde regeling voor voorwaardelijke invrijheidstelling;
- opgelegde therapeutische maatregelen die leiden tot vrijheidsbeneming, maar geen reguliere gevangenisstraf vormen.

De bevoegde uitvaardigende autoriteiten in Nederland plegen niet op regelmatige basis overleg met de autoriteiten in de uitvoerende staten om uit te maken of de straf de reclassering en de geslaagde re-integratie van de gevonnniste persoon in de samenleving ten goede zal komen. Soms vindt voorafgaand aan de toezending van het certificaat overleg plaats, zij het alleen in uitzonderlijke situaties. Het doel van een dergelijk overleg heeft geen betrekking op de maatschappelijke re-integratie, waarover de Nederlandse autoriteiten autonoom beslissen, maar op logistieke kwesties, zoals de vraag of de betrokkene in die lidstaat woont.

De Nederlandse autoriteiten meldden ook dat zij van de uitvoerende staten gemotiveerde adviezen ontvingen op basis van artikel 4, lid 4, bijvoorbeeld dat de tenuitvoerlegging van de straf in de uitvoerende staat niet zou bijdragen tot de reclassering en tot een geslaagde maatschappelijke re-integratie van de gevonnisse persoon. De autoriteiten verklaarden dat zij deze adviezen in dergelijke gevallen in overweging hadden genomen bij het besluit om het certificaat al dan niet in te trekken. Er is echter geen enkel voorbeeld van de intrekking van een certificaat door Nederland.

De goedkeuring van de uitvoerende staat (artikel 21 van het kaderbesluit) duurt doorgaans langer dan drie maanden. Bovendien wordt na de overdracht van de straf gewoonlijk geen verdere informatie verstrekt over de tenuitvoerlegging van de straf. Nederland moet derhalve zelf om deze informatie verzoeken. Deze informatie is nodig om het dossier over de overdracht en, vooral, het dossier over de tenuitvoerlegging van de straf af te sluiten.

Nederland heeft geen praktische bilaterale afspraken gemaakt met andere lidstaten om de toepassing van Kaderbesluit 2008/909/JBZ te vergemakkelijken. Nederland heeft echter een goede werkrelatie met België en Duitsland en een goed inzicht in hun rechtsstelsel. Nederland heeft deelgenomen aan het METIS-programma (Frankrijk, Spanje, België en Nederland) om wederzijds begrip en samenwerking te stimuleren. Ook wordt gebruik gemaakt van het Europris-netwerk om relaties met de andere lidstaten op te bouwen.

Indien Nederland optreedt als uitvoerende staat, wordt de kwestie van de maatschappelijke re-integratie behandeld in artikel 2:8, punt 7, van de WETS. Hierin is bepaald dat indien de minister van oordeel is dat de tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak in Nederland niet zal bijdragen aan de maatschappelijke re-integratie van de veroordeelde, hij of zij de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat daarvan onverwijld en met redenen omkleed in kennis stelt. Om vast te stellen of iemand banden heeft met Nederland, wordt de eerste controle uitgevoerd in het Basisregistratie Personen, waarin alle Nederlanders geregistreerd staan. Zoals de Nederlandse autoriteiten echter hebben opgemerkt, kan dit register verschillen van andere vormen van registratie in andere lidstaten.

Indien een persoon binnen 5 jaar vóór zijn aanhouding geregistreerd is geweest, wordt ervan uitgegaan dat hij/zij voldoende banden heeft met Nederland. Indien hij/zij niet geregistreerd is, kan hij/zij een bewijs van zijn banden met Nederland toezenden. Het bewijs kan bestaan uit een huurcontract van een huis, een bewijs van arbeid, telefoonrekeningen, bankrekeningen enz. De beslissing van IOS kan worden aangevochten voor de civiele rechter in Den Haag.

4.3.2. Mening van en kennisgeving aan de gevonnisse persoon

De procedure om de gevonnisse persoon de kans te geven zijn of haar mening te geven is in overeenstemming met artikel 6, lid 3.

Wanneer Nederland de uitvoerende staat is, stelt IOS de gevonnisse persoon in kennis van de toezending van het certificaat en van de door de uitvaardigende lidstaat toegezonden rechterlijke uitspraak. Deze plicht geldt alleen wanneer de veroordeelde zich in Nederland bevindt. Formele en volledig administratieve procedures (zelfs voor een rechtbank) met betrekking tot inkomende overdrachten wekken de indruk dat de mening van de gevonnisse persoon dan kennelijk niet in aanmerking wordt genomen.

De situatie is anders wanneer Nederland de uitvaardigende staat is. Volgens artikel 2:27 WETS moet IOS de veroordeelde in de gelegenheid stellen zijn mening te geven over het voornemen om een rechterlijke uitspraak aan de uitvoerende staat te zenden. De betrokkene krijgt de gelegenheid zijn of haar mening te geven over de mogelijkheid om een certificaat aan de uitvoerende staat toe te zenden. De mening van de gevonnisse persoon moet schriftelijk worden gegeven, met gebruik van de desbetreffende vragenlijst. Deze procedure is niet van toepassing indien de veroordeelde zich niet in Nederland bevindt of zelf om de toezending van de rechterlijke uitspraak heeft verzocht.

De veroordeelde kan binnen veertien dagen na ontvangst van de kennisgeving een bezwaarschrift indienen tegen de voorgenomen toezending van het certificaat. Het bezwaarschrift moet worden ingediend bij de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Zo spoedig mogelijk na ontvangst van een tijdig ingediend bezwaarschrift opent het gerechtshof het onderzoek. Zoals gezegd wordt de veroordeelde bij het onderzoek gehoord, of althans opgeroepen. Hij of zij heeft ook recht op een raadsman.

Volgens de Nederlandse autoriteiten speelt de mening van de veroordeelde een belangrijke rol bij de beslissing om al dan niet een certificaat af te geven.

Het gerechtshof stelt de minister (via IOS) en de veroordeelde schriftelijk in kennis van zijn beslissing. Als het gerechtshof het bezwaarschrift gegrond acht, dan ziet IOS, namens de minister, af van de toezending van de rechterlijke uitspraak aan de uitvoerende staat en worden alle procedures derhalve beëindigd. Tegen de beslissing van de bijzondere kamer van het gerechtshof staat geen rechtsmiddel open, anders dan beroep in cassatie in het belang der wet.

Het definitieve besluit over de overdracht wordt meegedeeld aan de gevonnisse persoon overeenkomstig artikel 6, lid 4 van Kaderbesluit 2008/909. Wat betreft andere aan de gevonnisse persoon verstrekte informatie, heeft hij of zij de mogelijkheid om via een speciale informatielijn contact op te nemen met IOS. Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft een speciale informatielijn voor de WETS (op basis van Kaderbesluit 2008/909) en WOTS (overdracht op basis van andere verdragen, buiten de EU). Het speciale nummer wordt hoofdzakelijk gebruikt door Nederlanders die in een andere lidstaat in bewaring worden gehouden. Deze oplossing kan als beste praktijk worden beschouwd.

4.4. Aanpassing van de sanctie

Op grond van artikel 2:11 WETS wordt, indien de opgelegde vrijheidsbenemende sanctie een langere duur heeft dan het voor het desbetreffende feit naar Nederlands recht toepasselijke strafmaximum, de duur van de vrijheidsbenemende sanctie tot dat strafmaximum verlaagd. Bovendien is het zo dat indien de aard van de opgelegde vrijheidsbenemende sanctie onverenigbaar is met het Nederlandse recht, de vrijheidsbenemende sanctie wordt gewijzigd in een straf of maatregel waarin het Nederlandse recht voorziet en die zoveel mogelijk overeenstemt met de in de uitvaardigende lidstaat opgelegde vrijheidsbenemende sanctie. Deze aanpassingen houden in geen geval een verzwaring van de opgelegde vrijheidsbenemende sanctie in.

De eerste beoordeling van de noodzaak van aanpassing wordt verricht door het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, op grond van artikel 2:11, lid 3, punt c), van de WETS. De definitieve beslissing over de aanpassing wordt namens de minister door IOS genomen op basis van de uitspraak van het gerechtshof die in principe bindend is.

In de praktijk is er sprake van een tweede soort aanpassing, die verband houdt met de aard van de maatregel, indien de straf een maatregel van psychiatrische of medische zorg oplegt die tot vrijheidsbeneming leidt maar geen reguliere gevangenisstraf vormt.

Volgens de Nederlandse autoriteiten hebben zij slechts beperkte problemen ondervonden met betrekking tot het aanpassingsproces. Er werd vermeld dat er in enkele gevallen geen sprake was van gelijkwaardigheid tussen de Nederlandse en de buitenlandse maatregelen.

In sommige gevallen zijn de certificaten door de buitenlandse uitvaardigende staat ingetrokken. Nederland heeft als uitvoerende staat nog nooit een sanctie geweigerd. Als uitvaardigende staat heeft Nederland ook nog nooit sancties ingetrokken.

Wat de bijgewerkte informatie over de aanpassing van een sanctie betreft, wordt de geïnteresseerde persoon in inkomende zaken door middel van een informatieblad door IOS geïnformeerd over de juridische gevolgen (het informatieblad wordt aan elke geïnteresseerde persoon toegezonden, niet alleen in aanpassingszaken) en de wijze waarop de straf na goedkeuring van de aanpassing ten uitvoer zal worden gelegd/zal worden overgenomen door Nederland.

4.5. Gronden tot weigering van erkenning of tenuitvoerlegging

In artikel 9 van Kaderbesluit 2008/909 staan de gronden voor niet-erkenning en niet-tenuitvoerlegging vermeld. Ze zijn allemaal facultatief, maar in Nederland zijn ze verdeeld over twee categorieën: facultatief en verplicht.

Het wijzigen van de aard van de weigeringsgronden tijdens de uitvoering is al jaren onderwerp van discussie in de EU. Enerzijds is erop gewezen dat de lidstaten bij de uitvoering van afgeleid Unierecht over een zekere handelingsvrijheid moeten beschikken. Uit artikel 288 VWEU volgt dat bij de keuze van de maatregelen niet alleen de letterlijke bewoordingen van de wetgeving van tel zijn, maar dat de volle werking van de in nationaal recht omgezette handeling moet worden gewaarborgd wat betreft de doelstellingen en de inhoud van specifieke EU-regels (zie bijvoorbeeld de arresten van het Hof van Justitie van 16 mei 2005 in zaak C-123/08 en van 5 september 2012 in zaak C-42/11). Anderzijds beschikt in sommige gevallen echter niet de staat over deze handelingsvrijheid, maar de rechterlijke instantie die een specifieke zaak onderzoekt (zie het arrest van het Hof van Justitie van 29 april 2021 in zaak C-665/20 PPU). Aangezien bovengenoemde uitspraken zijn gewezen met betrekking tot het EAB en niet met betrekking tot de toepassing van Kaderbesluit 2008/909, is er geen definitieve conclusie of duidelijke aanbeveling mogelijk met betrekking tot Kaderbesluit 2008/909.

Verplichte weigeringsgronden als vermeld in artikel 2:13 WETS zijn onder meer de gronden die verband houden met het ontbreken of de kwaliteit van het certificaat, het ontbreken van de algemene voorwaarden voor overdracht, de leeftijd van de gevonnisse persoon (jonger dan twaalf jaar in Nederland), immuniteit, dubbele strafbaarheid, verjaring, gebreken in verband met verstekprocedures en sancties met een gezondheidscomponent die in Nederland niet ten uitvoer kunnen worden gelegd.

De facultatieve weigeringsgronden van artikel 2:14 WETS zijn die welke verband houden met de Nederlandse territoriale bevoegdheid en de situatie waarin op het moment van ontvangst van de rechterlijke uitspraak minder dan zes maanden van de opgelegde vrijheidsbenemende sanctie nog ten uitvoer moet worden gelegd.

Volgens de Nederlandse autoriteiten zijn de meest voorkomende gronden voor niet-erkenning of niet-tenuitvoerlegging waarmee Nederland als uitvaardigende staat en als uitvoerende staat te maken krijgt, in de praktijk de volgende:

- verband met het land (artikel 9, lid 1, punt b)) – er is niet voldaan aan de in artikel 4, lid 1, vermelde criteria;
- intrekking van de verblijfsvergunning (artikel 9, lid 1, punt b);
- korte resterende duur van de straf (artikel 9, lid 1, punt h)) – er moet nog minder dan zes maanden van de sanctie worden ondergaan;
- maatregel die niet ten uitvoer kan worden gelegd (artikel 9, lid 1, punt k)) – behandeling in de sfeer van de psychiatrie of gezondheidszorg;
- onbevredigende detentieomstandigheden in sommige lidstaten.

Vanwege deze laatste grond is de overdracht in sommige gevallen niet afgerond of gestart. Bovendien waren slechte omstandigheden in de gevangenissen in sommige gevallen een reden voor Nederland om als uitvaardigende staat geen certificaat over te leggen. Bijgevolg hebben de Nederlandse autoriteiten de uitgaande overdrachtprocedure stopgezet.

4.6. Gedeeltelijke erkenning

Op grond van artikel 2:12:2 WETS kan de IOS met de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat een gedeeltelijke erkenning van de overgedragen rechterlijke uitspraak overeenkomen, voor zover die autoriteit kan aangeven welk deel van de opgelegde vrijheidsbenemende sanctie door een toepasselijke weigeringsgrond niet wordt geraakt. De IOS kan daaraan nog de voorwaarde verbinden dat na de tenuitvoerlegging in Nederland geen verdere tenuitvoerlegging van de uitspraak in de uitvaardigende lidstaat meer plaatsvindt.

De Nederlandse autoriteiten verklaarden dat de meest voorkomende redenen voor gedeeltelijke erkenning van uitspraken zijn:

- als er geen equivalent is van een maatregel met behandelingscomponenten;
- als de betrokkene voor meerdere strafbare feiten is veroordeeld en een of meer strafbare feiten in Nederland niet strafbaar zijn (met name in het geval van "gecumuleerde straffen").

Het voornaamste probleem dat de Nederlandse autoriteiten hebben gemeld, vloeit voort uit het beginsel van samentelling van straffen, waarbij een van de basisstraffen betrekking heeft op gedragingen die in Nederland niet strafbaar zijn. In dergelijke gevallen is het moeilijk achteraf vast te stellen welk deel van de straf voor dat specifieke strafbare feit is opgelegd.

Als uitvaardigende staat heeft Nederland geen gevallen van gedeeltelijke erkenning gehad, zodat er geen reden was om het certificaat in te trekken.

4.7. Uitdagingen in verband met de naleving van de termijn voor erkenning en tenuitvoerlegging

In verband met de naleving van de termijn voor erkenning en tenuitvoerlegging als bedoeld in artikel 12, lid 2, verklaarde Nederland dat het de termijn als uitvoerende staat in de meeste gevallen in acht neemt.

De meest voorkomende redenen voor vertragingen zijn:

- werklast;
- er is meer informatie nodig;
- bijzondere omstandigheden van de zaak, zoals bijvoorbeeld samentelling van straffen, waarbij een van de basisdelicten volgens de Nederlandse wetgeving niet strafbaar is.

Als uitvaardigende staat is de ervaring dat de termijnen door de uitvoerende staten dikwijls niet worden nageleefd. In de meeste gevallen wordt geen of een zeer algemene rechtvaardiging gegeven.

Als uitvoerende staat geeft Nederland de uitvaardigende autoriteit niet altijd onmiddellijk informatie over de redenen voor een vertraging en de tijd die naar verwachting nodig is voor een definitief besluit. In sommige gevallen wordt om uitstel verzocht als bepaalde informatie in het certificaat ontbreekt. De overschrijding van de termijn blijft gewoonlijk beperkt tot maximaal één tot twee maanden.

Als uitvaardigende staat ontvangen de Nederlandse autoriteiten deze informatie niet op tijd en moeten zij gewoonlijk meerdere herinneringen sturen.

In dat verband zou de lidstaten aanbevolen kunnen worden meer aandacht te besteden aan de vlotte uitvoering van de stappen, en altijd te proberen de in artikel 12, lid 2, van Kaderbesluit 2008/909 vastgelegde termijn in acht te nemen.

4.8. Het op de tenuitvoerlegging van de sanctie toepasselijk recht

Het kaderbesluit bepaalt duidelijk dat de tenuitvoerlegging van de sanctie wordt beheerst door het recht van de uitvoerende staat. De autoriteiten van de uitvoerende staat zijn bij uitsluiting bevoegd te besluiten omtrent de procedures betreffende de tenuitvoerlegging en zij bepalen alle daarop betrekking hebbende maatregelen, met inbegrip van de gronden tot vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling (artikel 17, Kaderbesluit 2008/909). De daadwerkelijke duur van de gevangenisstraf hangt echter grotendeels af van de bepalingen inzake vervroegde en voorwaardelijke invrijheidstelling in de uitvoerende staat. Het is algemeen bekend dat de verschillen tussen de lidstaten in dit opzicht aanzienlijk zijn.

Tot 1 juli 2021 kon een gevangene voorwaardelijk worden vrijgelaten als hij of zij twee derde van de straf had ondergaan en ook aan andere voorwaarden was voldaan. Het systeem van voorwaardelijke invrijheidstelling is echter met ingang van 1 juli 2021 gewijzigd door de Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regeling inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling (Wet straffen en beschermen).

Overeenkomstig de bovengenoemde wijzigingen kan voorwaardelijke invrijheidstelling worden toegestaan:

- a) aan een persoon die is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van meer dan één jaar en ten hoogste twee jaar, indien de vrijheidsbeneming ten minste één jaar heeft geduurd en een derde van het resterende deel van de ten uitvoer te leggen straf is ondergaan;
- b) aan een veroordeelde die een tijdelijke gevangenisstraf van meer dan twee jaar uitzit, wanneer hij of zij twee derde daarvan heeft ondergaan, met dien verstande dat de duur van de voorwaardelijke invrijheidstelling niet langer mag zijn dan twee jaar.

De verschillen in de behandeling van voorwaardelijke invrijheidstelling tussen de lidstaten vormen de grondgedachte van artikel 17, lid 3, van Kaderbesluit 2008/909. Volgens dat lid moet de bevoegde autoriteit van de uitvoerende staat, op verzoek, de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende staat inlichten over de geldende bepalingen betreffende eventuele vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling. Wanneer deze informatie wordt verstrekt, kan de uitvaardigende staat instemmen met de toepassing van deze bepalingen of ervoor kiezen het certificaat in te trekken en het overdrachtsproces te beëindigen.

Volgens de Nederlandse autoriteiten is de Nederlandse wet in het algemeen van toepassing op de tenuitvoerlegging van overgedragen straffen, hetgeen conform lijkt te zijn met het bovengenoemde beginsel van het kaderbesluit. Nederland heeft als uitvaardigende staat gemeld dat het geen gevallen heeft gehad waarin het het certificaat zou hebben ingetrokken vanwege toepasselijke bepalingen inzake vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling in de uitvoerende staat.

Als uitvoerende staat heeft Nederland te maken gehad met gevallen waarin het certificaat door de uitvaardigende staat werd ingetrokken als gevolg van de toepassing van de regeling inzake voorwaardelijke invrijheidstelling, op grond waarvan de resterende straf te kort was.

Lidstaten kunnen bepalen dat in beslissingen tot vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling tevens rekening wordt gehouden met de door de uitvaardigende staat aangegeven bepalingen van nationaal recht op grond waarvan de gevonnisse persoon op een bepaald tijdstip recht heeft op vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling (artikel 17, lid 4). Volgens de Nederlandse autoriteiten kan Nederland rekening houden met de datum van voorwaardelijke invrijheidstelling van een andere staat, mits:

- deze datum voor de gevonnisse persoon gunstiger is dan de Nederlandse datum, en
- de datum vastligt of een hoge mate van waarschijnlijkheid heeft.

In dergelijke situaties moeten echter de materiële voorwaarden van het Nederlands recht, niet betreffende het tijdstip van de vrijlating, vervuld zijn. Zijn deze niet vervuld, dan past Nederland de door de uitvaardigende staat aangegeven bepaling van nationaal recht op grond waarvan de gevonnisse persoon op een bepaald ogenblik recht heeft op vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling, niet toe.

Met betrekking tot de aftrek van een periode van vrijheidsbeneming die reeds in het uitvaardigende land is ondergaan, hebben de Nederlandse autoriteiten er ook op gewezen dat in de meeste gevallen niet kan worden achterhaald hoe de berekening is gemaakt en welke periode van vrijheidsbeneming daarvoor is gebruikt. Zoals de beroepsbeoefenaars hebben opgemerkt, bestaan er tussen de lidstaten aanzienlijke verschillen in het recht en de toepassing van voorwaardelijke invrijheidstelling in de praktijk. Zo kan in België een gevonnisse persoon na een derde van de straf een verzoek om voorwaardelijke invrijheidstelling indienen, en beslist de rechtbank over de tenuitvoerlegging van straffen, terwijl in Nederland voorlopige invrijheidstelling niet kan worden toegekend vóór de tenuitvoerlegging van twee derde van de straf. Daaraan hebben de Nederlandse autoriteiten toegevoegd dat problematische gevallen die zijn waarin als gevolg van de discretionaire regeling in de uitvaardigende staat, niet met zekerheid kan worden vastgesteld op welke datum de voorlopige invrijheidstelling in die staat zou hebben plaatsgevonden, maar waarin de gevonnisse persoon waarschijnlijk voorlopige invrijheidstelling toegekend zou hebben gekregen alvorens twee derde van de straf te hebben ondergaan. De rechtbank heeft de indruk dat dit in veel gevallen speelt. Zo gelastte de Rechtbank Den Haag in diverse recente uitspraken over Belgische vonnissen de minister om de Belgische autoriteiten te raadplegen om vast te stellen welke de vermoedelijke datum van voorlopige invrijheidstelling zou zijn geweest indien de tenuitvoerlegging in België zou zijn voortgezet. Bovendien gaat het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden in het kader van een gratieprocedure in hoger beroep in op de waarschijnlijkheid van eerdere invrijheidstelling in de uitvaardigende staat.

4.9. Verdere uitdagingen

Wat doorreis betreft, hebben de Nederlandse autoriteiten verklaard dat zij bij de organisatie van de doorreis van een gevonnisde persoon geen praktische of juridische problemen zijn tegengekomen.

Met betrekking tot juridische of praktische problemen in verband met de praktische toepassing van Kaderbesluit 2008/909/JBZ heeft Nederland het volgende probleem ondervonden: Indien een rechtbank in een bepaalde regio/woonplaats bevoegd is, kan de rechtbank via de EJN-site worden gevonden. Wanneer er echter na verzending van het certificaat of de aanvullende vraag geen antwoord komt, is het onduidelijk of de bevoegde autoriteit het certificaat al dan niet heeft ontvangen. Wanneer er in een andere lidstaat geen centrale autoriteit is, is het bovendien een uitdaging om een bevoegde autoriteit te vinden. Zoals beroepsbeoefenaars toevoegden, vormt het een uitdaging voor de landen waarmee zij niet vertrouwd zijn, en kan taal ook een rol spelen, bijvoorbeeld bij de rechtbanken in Polen. Kaderbesluit 2008/909 zelf biedt een algemeen bekende oplossing voor dit probleem met de bepaling dat de autoriteit in de uitvoerende staat die een vonnis met een certificaat ontvangt en niet bevoegd is dit te erkennen en de voor de tenuitvoerlegging vereiste maatregelen te nemen, het vonnis met het certificaat ambtshalve aan de bevoegde autoriteit van de uitvoerende staat moet toezenden en de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende staat hiervan in kennis moet stellen.

Een andere factor waarop Nederland heeft gewezen, is dat de bevoegde autoriteiten in andere lidstaten weinig ervaring hebben met het kaderbesluit. Dat maakt het moeilijk om een overdracht (binnen de gestelde termijn) uit te voeren. Dit is echter het gevolg van het rechtsstelsel dat in de betrokken staat is ingevoerd en wordt gebruikt, maar dat valt buiten het toepassingsgebied van het systeem van wederzijdse beoordeling.

Nederland heeft de volgende suggesties voor het verbeteren van de grensoverschrijdende samenwerking en de procedure voor het uitvaardigen van het certificaat en het erkennen en uitvoeren van het vonnis:

- op een website duidelijker stellen wat de juiste autoriteit is;
- meer informatie verstrekken over de verschillende maatregelen in de landen;
- meer informatie verstrekken over de regelgeving inzake voorwaardelijke invrijheidstelling in het buitenland;
- betere toegang krijgen tot geregistreerde adressen en relevante gegevens in andere lidstaten, teneinde de erkenning van het belang van rehabilitatie te bevorderen.

4.10. Statistieken

Nederland als uitvoerende staat

Inkomende personen: 2017 – 208; 2018 – 177; 2019 – 248; 2020 – 157.

Inkomende uitspraken: 2017 – 65; 2018 – 40; 2019 – 66; 2020 – 103.

Werkelijke inkomende overdrachten in het kader van de WETS: 2014 – 54; 2015 – 80; 2016 – 207; 2017 – 208; 2018 – 222; 2019 – 211; 2020 – 185.

Nederland als uitvaardigende staat

Vertrekkende personen: 2017 – 8; 2018 – 5; 2019 – 8; 2020 – 11.

Uitgaande uitspraken: 2017 – 16; 2018 – 12; 2019 – 17; 2020 – 15.

Werkelijke uitgaande overdrachten in het kader van de WETS: 2014 – 5; 2015 – 3; 2016 – 5; 2017 – 6; 2018 – 3; 2019 – 11; 2020 – 15.

Uit de statistieken, die in Nederland regelmatig worden geaggregeerd, blijkt duidelijk de aanzienlijke discrepantie tussen het aantal inkomende en uitgaande verzoeken en overdrachten. Elk jaar zijn de inkomende cijfers vele malen hoger dan de uitgaande. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat Nederlandse burgers er de voorkeur aan geven hun straf in hun eigen land uit te zitten in plaats van in het buitenland. Dit is een indirecte maar tastbare aanwijzing voor de kwaliteit van het Nederlandse gevangenisstelsel.

4.11. Conclusies

De evaluatie van het Nederlandse systeem voor de overbrenging van veroordeelde personen op basis van Kaderbesluit 2008/909 en de WETS is over het algemeen positief. Het door de WETS ingevoerde mechanisme functioneert naar behoren. Ondanks de hierboven genoemde twijfels helpt de territoriale specialisatie beslist bij het opdoen van sectorale ervaring door de deelnemende autoriteiten. Ook de pragmatische aanpak van bepaalde kwesties, zoals de talenregeling of de beschikbaarheid van informatie via het gebruik van informele middelen zoals een speciale telefoonlijn, verdient waardering.

Tegelijkertijd is er een merkbare verschuiving gaande naar administratieve procedures. Hoewel de letterlijke inhoud van Kaderbesluit 2008/909 dit toelaat, mag dit er niet toe leiden dat de Nederlandse rechterlijke macht de mogelijkheid wordt ontnomen om prejudiciële vragen in te dienen met betrekking tot de toepassing van Kaderbesluit 2008/909 door Nederland als uitvoerende staat.

5. KOPPELING TUSSEN KB 2002/584/JBZ BETREFFENDE HET EAB EN KB 2008/909/JBZ INZAKE VRIJHEIDSSTRAFFEN

5.1. Problemen in verband met de koppeling tussen KB 2002/584/JBZ betreffende het EAB en KB 2008/909/JBZ inzake vrijheidsstraffen

Bij het nemen van een besluit tot uitvoering van een sanctie worden, om te beslissen of een EAB wordt afgegeven of een certificaat voor de erkenning van een vonnis en de uitvoering van een sanctie krachtens Kaderbesluit 2008/909/JBZ ingeval een persoon verblijft in of onderdaan of ingezetene is van de uitvoerende lidstaat, de volgende criteria gehanteerd: de nationaliteit van de betrokkene, samen met overwegingen in verband met sociale rehabilitatie, evenredigheid en voorkoming van straffeloosheid. Het leidende beginsel voor de afgifte van een certificaat voor de erkenning van een vonnis en de tenuitvoerlegging van een straf op grond van KB 2008/909/JBZ is de sociale rehabilitatie van de betrokken gevonnisde persoon. Wanneer duidelijk is dat de rehabilitatie van de gevonnisde persoon beter in een andere lidstaat kan geschieden, bijvoorbeeld omdat hij of zij onderdaan of ingezetene van die staat is of daar gedurende een bepaalde periode verblijft, zal Nederland overwegen een certificaat krachtens 2008/909/JBZ af te geven.

Indien de gevonnisde persoon een Nederlands onderdaan of ingezetene is, kan het logischer zijn om een EAB uit te vaardigen met het oog op tenuitvoerlegging van de straf in Nederland. Ook kan Nederland de uitvaardigende staat verzoeken het vonnis en het certificaat toe te zenden. Per geval zullen altijd de aspecten van sociale rehabilitatie in aanmerking worden genomen, en om een EAB uit te vaardigen moet altijd aan de evenredigheidscriteria worden voldaan.

In gevallen als bedoeld in artikel 4, lid 6, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad verlangt Nederland, als uitvoerende lidstaat, niet langer een afzonderlijk certificaat krachtens Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad voor de tenuitvoerlegging van een in de uitvaardigende lidstaat uitgesproken straf. Sinds de inwerkingtreding van de gewijzigde OLW op 1 april 2021 kan de straf op basis van de informatie in het EAB ten uitvoer worden gelegd. De wet is gewijzigd om straffeloosheid te voorkomen.

Wat betreft het uitvaardigen van EAB's door Nederland, valt te constateren dat in het Nederlands recht niet nader is bepaald of de uitvoerende lidstaat de straf waarvoor de overlevering is geweigerd, al dan niet ten uitvoer mag leggen zonder een certificaat krachtens Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad.

Indien een uitvoerende lidstaat voor de toepassing van artikel 4, lid 6, van Kaderbesluit 2002/584 van de Raad om een certificaat krachtens KB 2008/909 verzoekt, zal Nederland in het algemeen het certificaat toezenden om straffeloosheid te helpen voorkomen.

Wanneer de overlevering wordt toegestaan op grond van artikel 5, lid 3, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad en een persoon op basis van een EAB aan Nederland wordt overgeleverd, stoelt de terugkeer van deze persoon op KB 2008/909 en omgekeerd. Nederland gebruikt een certificaat krachtens KB 2008/909.

5.2. Conclusies

Het besluit van de wetgever om de OLW als gevolg van de Poplawski-arresten van het HvJ-EU zo te wijzigen dat in gevallen als bedoeld in artikel 4, lid 6, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad, een afzonderlijk certificaat krachtens Kaderbesluit 2008/909/JHA van de Raad niet langer vereist is om met de tenuitvoerlegging van de straf te beginnen, heeft in dergelijke gevallen bijgedragen tot het voorkomen van straffeloosheid. Tot dusver hebben andere lidstaten geen klachten over deze praktijk.

6. KADERBESLUIT 2008/947/JBZ BETREFFENDE PROEFTIJDVOORWAARDEN EN ALTERNATIEVE STRAFFEN

KB 2008/947/JBZ is geïmplementeerd in de Wet Wederzijdse Erkenning en Tenuitvoerlegging vrijheidsbeneming en voorwaardelijke Sancties (WETS).

Hoofdstuk 1 en hoofdstuk 3 (artikel 3:1 en de volgende artikelen) voorzien in de erkenning en tenuitvoerlegging in Nederland van beslissingen over toezichtmaatregelen die door een andere staat zijn uitgevaardigd (op grond van KB 2008/947/JBZ).

Nederland lijkt te beschikken over een breed scala van proeftijdvoorwaarden die in overeenstemming zijn met die van artikel 4 en over duidelijke systemen om maatregelen en sancties waar nodig aan te passen.

6.1. Bevoegde autoriteiten met betrekking tot Kaderbesluit 2008/947/JBZ

Voor verzoeken met betrekking tot Kaderbesluit 947/2008 is het Internationaal Rechtshulpcentrum Noord-Holland ("IRC-Noord-Holland"), een afdeling van het Openbaar Ministerie, de bevoegde autoriteit. Nederland heeft derhalve een centrale autoriteit voor verzoeken met betrekking tot Kaderbesluit 947/2008.

Het IRC-Noord-Holland beschikt over een gestructureerd proces met een tijdpad voor de ontvangst en afgifte van verzoeken tot overdracht en tot aanpassing van proeftijdvoorwaarden of alternatieve straffen. Het IRC-Noord-Holland werkt bij de overdracht en de verspreiding van informatie nauw samen met de Buitenlandbalie van Reclassering Nederland, en de beide instanties onderhouden een positieve en wederzijds vruchtbare relatie; ze hebben een duidelijke verdeling van rollen en taken en ze werken positief met elkaar samen.

In de praktijk is het IRC-Noord-Holland een gespecialiseerde afdeling die bestaat uit slechts drie beroepsofficieren van justitie met een opleiding in het behandelen van de onderhavige materie.

Het Openbaar Ministerie is bevoegd (krachtens artikel 3:3, lid 1) om te beslissen over de erkenning van een van een uitvaardigende lidstaat ontvangen beslissing inzake toezichtmaatregelen met het oog op tenuitvoerlegging in Nederland. Tevens is het Openbaar Ministerie bevoegd (krachtens artikel 5:3:4:2) om een door Nederland gegeven beslissing inzake toezichtmaatregelen met het oog op erkenning en tenuitvoerlegging in die staat aan de uitvoerende lidstaat toe te zenden.

Nederland heeft het IRC-Noord-Holland als centrale autoriteit aangewezen.

De Nederlandse centrale autoriteit onderhoudt altijd rechtstreeks contact met de bevoegde autoriteiten van de andere lidstaten voor zover die bekend zijn.

6.1.1. Procedure indien Nederland optreedt als uitvoerende staat

Hoofdstuk 1 van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties bevat algemene bepalingen.

De wet behelst rechterlijke uitspraken – de onherroepelijke beslissing van een rechter waarbij proeftijdvoorwaarden en alternatieve sancties (of de op de uitspraak gebaseerde beslissing) zijn opgelegd – die in een andere lidstaat zijn gegeven en voor tenuitvoerlegging in Nederland kunnen worden overgedragen.

De procedure voor de erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse beslissingen in Nederland is vastgelegd in hoofdstuk 3, deel 2, van de nationale wet (Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties).

Een in de uitvaardigende staat gedane rechterlijke uitspraak kan in Nederland worden erkend en ten uitvoer gelegd indien een veroordeelde persoon zich in de uitvaardigende staat of in Nederland bevindt, en de bevoegde autoriteit van Nederland heeft toegestemd met de toezending van de uitspraak. Toestemming is niet vereist indien de veroordeelde persoon permanent in Nederland verblijft en naar Nederland is teruggekeerd of wil terugkeren.

Het is belangrijk dat de toestemming in een of andere vorm wordt bevestigd, aangezien impliciete toestemming, indien de betrokkene naar de uitvoerende staat is teruggekeerd, niet verondersteld kan worden.

Er is geen normatieve uitspraak over de precieze betekenis van "verblijven" of "ingezetene", maar de HvJ-EU-zaak Kozłowski (C-66/08, 2008) kan behulpzaam zijn voor de bewijsvoering: substantiële en duurzame feitelijke banden met de staat (gezin, werk of onderwijs).

Nederland aanvaardt documenten voor erkenning in het Nederlands en het Engels.

De uitspraak, vergezeld van een ingevuld certificaat, moet door de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende staat worden opgesteld in het standaardformulier en kan per gewone post, fax of e-mail worden toegezonden, mits de echtheid van de toegezonden documenten kan worden vastgesteld.

Na ontvangst van een certificaat en de bijbehorende documenten controleert de Nederlandse bevoegde autoriteit het adres van de veroordeelde persoon om na te gaan of deze sociale banden heeft, en gaat zij na of het certificaat volledig en begrijpelijk is. Daarnaast verifieert zij de haalbaarheid van de sancties bij de Buitenlandbalie van Reclassering Nederland, die fungeert als informatie- en adviespunt voor de bevoegde autoriteit, reclasseringsambtenaren, justitiële partners en advocaten.

Indien de ingediende documenten onvolledig of onjuist zijn, neemt het IRC-Noord-Holland rechtstreeks contact op met de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende staat om de aanvullende informatie op te vragen. Het doet dit ook in gevallen waarin de proeftijdvoorwaarde moet worden aangepast. In Nederland bijvoorbeeld bedraagt de proeftijd drie jaar, terwijl deze in België meestal vijf jaar bedraagt.

De in hoofdstuk 3, artikel 3:2, van de nationale wet genoemde maatregelen die aan Nederland kunnen worden overgedragen, zijn dezelfde als die welke staan vermeld in artikel 4 van KB 2008/847/JBZ. Conform de jurisprudentie van het HvJ-EU van 26 maart 2020 kan ook de verplichting om geen nieuw strafbaar feit te plegen worden overgedragen.

De gronden voor weigering van erkenning en toezicht, termijnen en verplichtingen van de betrokken autoriteiten indien de uitvaardigende staat bevoegd is voor verdere beslissingen, zijn duidelijk omschreven in het Vijfde Boek, derde afdeling, van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering.

De Nederlandse beroepsbeoefenaars verklaarden dat zij er meestal in geslaagd zijn om binnen 60 dagen een besluit te nemen omdat de procedure eenvoudig is. De bevoegde autoriteit beslist over de erkenning. De zaak hoeft niet ter beslissing aan een rechter te worden voorgelegd.

Na de erkenning is de bevoegde autoriteit verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van de buitenlandse uitspraak (afdeling 2, paragraaf 3, artikel 3:14). Zij neemt contact op met Reclassering Nederland om erop toe te zien dat de veroordeelde persoon de hem of haar opgelegde verplichtingen nakomt en hem of haar daarbij bij te staan.

6.1.1. Procedure indien Nederland optreedt als uitvaardigende staat

Op grond van hoofdstuk 3, afdeling 3, is de procedure voor de bevoegde autoriteit voor de toezending van een Nederlandse rechterlijke uitspraak aan de uitvoerende staat voor erkenning en tenuitvoerlegging dezelfde als in het voorgaande hoofdstuk en treedt het IRC-Noord-Holland als de bevoegde autoriteit op.

Voor het selecteren van zaken die geschikt zijn voor overdracht, gebruiken de Nederlandse autoriteiten het elektronische systeem waarin strafzaken worden geregistreerd met informatie over de verblijfplaats van veroordeelde personen. Het systeem selecteert automatisch zaken waarin een veroordeelde persoon een adres in de EU heeft.

Indien iemand echter een permanent verblijfsrecht heeft in Nederland en een tijdelijk verblijfsrecht³ in een andere lidstaat, dan selecteert het elektronische systeem deze persoon niet. De zaak wordt dus aan een reclasseringsdienst overgedragen voor behandeling in Nederland. Indien de reclasseringsdienst vervolgens vaststelt dat de betrokkene sociale banden heeft in een andere lidstaat, neemt hij contact op met de plaatselijke autoriteit die de proeftijdvoorwaarde heeft opgelegd; deze laatste neemt daarna contact op met de officier van justitie van het IRC-Noord-Holland en vraagt een certificaat aan.

³ Dezelfde kwesties met betrekking tot verblijf als beschreven in de opmerkingen onder 6.1.1 zijn van toepassing, aangezien er geen normatieve uitspraak is over de betekenis van "verblijven" of "ingezetene". Ook hier verschaft de zaak Kozłowski van het HvJ-EU (C-66/08, 2008) enkele suggesties voor de bewijsvoering met betrekking tot verblijf: substantiële en duurzame feitelijke banden met de staat (gezin, werk of onderwijs).

Wat de toestemming betreft, placht het IRC-Noord-Holland in eerste instantie beklagden om schriftelijke toestemming te vragen. Aangezien het echter zelden een antwoord ontving, werd besloten in het vervolg geen schriftelijke toestemming meer te vragen. De Buitenlandbalie van Reclassering Nederland vraagt adviseurs en toezichthouders echter altijd om een verklaring van toestemming te laten ondertekenen door de cliënt, indien dat nog mogelijk is, ook al is het niet altijd verplicht deze schriftelijk te verkrijgen.

De proeftijdbeslissing of andere alternatieve sanctie kan in een andere lidstaat ten uitvoer worden gelegd voor zover de betrokkene daarvoor toestemming verleent (Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 2014 betreffende de uitvoering door de lidstaten van de KB's 2008/909/JBZ, 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ)⁴. Het is belangrijk dat de toestemming in een of andere vorm wordt bevestigd, aangezien impliciete toestemming, indien de betrokkene naar de uitvoerende staat is teruggekeerd, niet verondersteld kan worden.

Het IRC-Noord-Holland controleert het adres van de persoon, eventuele sociale banden die de persoon in de andere lidstaat heeft en of er voldoende tijd overblijft voor de overdracht (meer dan 6 maanden). Ook neemt het contact op met de Buitenlandbalie, die het IRC informeert over de haalbaarheid van voorwaardelijke straffen in de andere lidstaat.

Indien de zaak geschikt is voor overdracht, vraagt het IRC de lokale officier van justitie om het certificaat in te vullen, en controleert vervolgens of dit correct is gebeurd, en laat de documenten vertalen.

Volgens de Nederlandse nationale wetgeving kunnen alle in artikel 4 van KB 2008/947/JBZ genoemde maatregelen worden overgedragen. Conform de jurisprudentie van het HvJ-EU van 26 maart 2020 kan ook de verplichting om geen nieuw strafbaar feit te plegen worden overgedragen.

Het IRC zendt het Nederlandse vonnis door naar de bevoegde autoriteit van de uitvoerende staat, mits deze daarvoor toestemming heeft verleend. Toestemming is niet vereist indien de veroordeelde persoon permanent in de uitvoerende staat verblijft of naar die staat wenst terug te keren.

⁴ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 2014 betreffende de uitvoering door de lidstaten van de Kaderbesluiten 2008/909/JBZ, 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0057>

De proeftijdbeslissing of andere alternatieve straf kan in een andere lidstaat ten uitvoer worden gelegd, mits de betrokkene daarvoor toestemming verleent. (Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 2014 betreffende de uitvoering door de lidstaten van de Kaderbesluiten 2008/909/JBZ, 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ – zie voetnoot 2). Het is belangrijk dat de toestemming in een of andere vorm wordt bevestigd, aangezien impliciete toestemming, indien de betrokkene naar de uitvoerende staat is teruggekeerd, niet verondersteld kan worden.

Na de erkenning zorgt het IRC-Noord-Holland ervoor dat de gevallen van overdracht in het nationale systeem worden geregistreerd.

6.2. Problemen in verband met de niet-toepassing van Kaderbesluit 2008/947/JBZ

Vastgestelde en besproken problemen met overdrachten

Uit de antwoorden op de vragenlijst en de besprekingen zijn aanzienlijke belemmeringen en uitdagingen bij het mogelijk maken van overdrachten naar voren gekomen. Nederland meldde dat het soms moeilijk was om voor inkomende en uitgaande aanvragen een gelijkwaardige behandeling te vinden of te waarborgen in zaken waarin een specifieke psychiatrische behandeling werd gelast. Beroepsbeoefenaars wezen erop dat de bepalingen inzake behandeling verschillen tussen de lidstaten en dat vergelijkingen dus moeilijk zijn. De wettelijke regels variëren, wat leidt tot discussies over welk kaderbesluit van toepassing is.

De praktijk van informele overdrachten en toezicht op afstand lijkt nog steeds te bestaan, met name in grensgebieden van naburige jurisdicties en tussen de diensten aldaar. Toezicht op afstand, bijvoorbeeld telefonisch, kan over grote afstanden plaatsvinden. Deze praktijken kunnen gevolgen hebben voor de handhaving en uitvoering van bevelen. In sommige gevallen werd opgemerkt dat bepaalde gedragingen voortkwamen uit onvoldoende bekendheid met KB 2009/947/JBZ en "oude gewoonten". Deze praktijken moeten lokaal worden aangepakt door middel van informatie-verspreiding, opleiding en duidelijke richtsnoeren inzake goede praktijken.

De Nederlandse autoriteiten wezen op bijzondere uitdagingen in verband met tijdige reacties van de betrokken bevoegde autoriteiten in andere jurisdicties. In sommige jurisdicties waren er langdurige vertragingen bij het beantwoorden van ingediende aanvragen. Bij inkomende aanvragen waren er eveneens langdurige vertragingen bij het beantwoorden van verzoeken om nadere informatie of verduidelijking. In sommige gevallen werden, ondanks verzoeken daartoe, geen vertalingen aangeleverd om besluitvorming mogelijk te maken. De gemelde niet-naleving van de termijn van 60 dagen in sommige jurisdicties heeft voor Nederland gevolgen gehad voor het voltooiën van overdrachten. De vertragingen kunnen ertoe leiden dat er minder dan 6 maanden tijd overblijft voor het toezichtbevel, waardoor de betrokken personen niet langer voor overdracht in aanmerking komen.

Er werd gemeld dat in Duitsland de wettelijke procedures voor overdracht een langere termijn dan 60 dagen kunnen vereisen. Ook Spanje en Frankrijk antwoordden incidenteel niet op tijd, zodat de overdracht om die reden werd ingetrokken. In sommige gevallen kregen de Nederlandse autoriteiten geen antwoord. Zo reageerde Malta in één geval niet, waardoor Nederland de overdracht moest intrekken.

Ook werd gemeld dat complicaties bij de vertolking de overdracht van taakstrafbevelen tussen Nederland en Duitsland kunnen bemoeilijken. De oprichting van een lokale grensoverschrijdende werkgroep met Nordrhein-Westfalen werd gezien als een positieve stap om te komen tot oplossingen voor grensoverschrijdende overdrachten.

De Nederlandse autoriteiten hebben het punt toestemming voor het indienen van een verzoek om overdracht aan de orde gesteld. De toestemming van de persoon voor het indienen van een verzoek werd beschouwd als een essentieel onderdeel van goede praktijk. Het was echter vaak moeilijk om die toestemming te bevestigen, wat leidde tot intrekking van het verzoek.

Taakstrafbevelen

Het grootste probleem op wetgevingsgebied dat door het Nederlandse team werd vastgesteld, betrof de overdracht van taakstrafbevelen. Tot januari 2020 was er niet voorzien in schorsing van de uitvoeringstermijn van het taakstrafbevel bij het begin van het overdrachtsproces. Deze uitvoeringstermijn bleef dus lopen, en als de overdracht niet snel werd afgerond, kon hij verstrijken zonder dat het taakstrafbevel volledig was uitgevoerd. Sinds 1 januari 2020 is de Nederlandse wet op dit punt gewijzigd. Dit is in elke jurisdictie een belangrijke kwestie. In het KB en/of in de lokale wetgeving zou in de schorsing van taakstrafbevelen moeten worden voorzien, zodat deze volledig kunnen worden uitgevoerd bij overdracht.

De Nederlandse autoriteiten hebben gemeld dat de maatregelen uit hoofde van dit KB een aantal verschillen vertonen. Zo wordt de taakstraf in de Duitse wetgeving niet als een volwaardige primaire sanctie beschouwd. In Nederland echter bestaat de taakstraf wel als primaire sanctie, als alternatief voor een gevangenisstraf. Bijgevolg worden taakstrafbevelen niet als gelijkwaardig beschouwd en werden door de Nederlandse autoriteiten overgedragen taakstrafbevelen geweigerd door de Duitse autoriteiten.

Voor uitgaande zaken verschillen de bepalingen: in Hongarije bedraagt de vervangende gevangenisstraf één dag per dag taakstraf; in Polen bedraagt de vervangende gevangenisstraf een halve dag per dag taakstraf, terwijl dat in België 8 maanden is voor 80 uur taakstraf.

Voor inkomende zaken in Nederland bedraagt de vervangende gevangenisstraf die wordt toegepast na erkenning en overdracht, 40 dagen voor 80 uur taakstraf. In België wordt de vervangende gevangenisstraf uitgevoerd door middel van elektronisch toezicht. Deze aanzienlijke verschillen in alternatieve straffen in verschillende jurisdicties waar geen taakstraf wordt vervuld, moeten worden aangepakt ter wille van eerlijkheid, transparantie en consistentie.

Volgens de Nederlandse autoriteiten wordt, wanneer een Nederlands taakstrafbevel wordt overgedragen, de weigeringsgrond bedoeld in artikel 11, lid 1, punt j), van KB 2009/947/JBZ vaak onjuist uitgelegd. De termijn van de vervangende gevangenisstraf voor een taakstraf wordt verward met de duur van de toezichtperiode voor de uitvoering van het taakstrafbevel. In Nederland bedraagt de vervangende vrijheidsbeneming voor taakstraffen ten hoogste 6 maanden, terwijl de periode voor het vervullen van een taakstraf 18 maanden bedraagt. Volgens hen lijkt het erop dat artikel 11 niet van toepassing is op de alternatieve gevangenisstraf wanneer een taakstraf een alternatief is voor vrijheidsbeneming of deel uitmaakt van een voorwaardelijke straf.

De Nederlandse autoriteiten meldden ook dat sommige in Nederland veroordeelde en bestrafte personen die niet ver van de grens wonen, de taakstraf liever in Nederland vervullen en omgekeerd.

Uit de ervaring in Nederland blijkt het belang van zorgvuldigheid en duidelijkheid bij het invullen van vak j) van het certificaat van KB 2008/947/JBZ betreffende de duur en de aard van de proeftijdvoorwaarden of alternatieve straffen.

Afgewezen verzoeken

De Nederlandse autoriteiten merkten het ontbreken van een beroepsprocedure in gevallen waarin overdrachten door een ontvangende bevoegde autoriteit in een andere jurisdictie worden afgewezen, aan als een belangrijk punt dat bij de herziening van KB 2009/947/JBZ en de werking ervan moet worden bestudeerd en aangepakt. Zij zouden een of andere vorm van beroepsprocedure ingevoerd willen zien.

Bevoegde autoriteiten

IRC Noord-Holland staat rechtstreeks in contact met de bevoegde autoriteiten van andere lidstaten, voor zover deze bekend zijn, op basis van de informatie op de EJN-website. Naar verluidt antwoorden de daar vermelde bevoegde autoriteiten echter niet altijd of zeer laat. Soms is de informatie op de EJN-website niet up-to-date, zodat het IRC zich tot lokale contacten moet wenden om uit te maken welke de bevoegde autoriteit is. De Nederlandse autoriteiten zeggen dat de contactpunten en de nadere gegevens op de EJN-website snel moeten worden geactualiseerd, aangezien dit een essentieel en gezaghebbend centraal instrument is.

Ervaren bevoegde autoriteiten zijn volgens de Nederlandse autoriteiten efficiënter en sneller bij de behandeling van verzoeken, hetgeen wijst op de waarde van regelmatige praktijk. Naar verluidt komt gebrek aan ervaring en kennis tot uiting in onvolledige verzoeken, verwijderde of verlopen ("timed out") verzoeken, problemen met het vaststellen of overeenkomen van alternatieve of vervangende maatregelen, en fouten in verzoeken. Deze tekortkomingen en inconsistenties vormen reële belemmeringen voor het ontwikkelen en versterken van wederzijds vertrouwen en onderlinge samenwerking. Het is met name nodig passende richtsnoeren en passend ondersteunend materiaal te ontwikkelen voor jurisdicties met beperkte ervaring of met veel bevoegde autoriteiten met beperkte ervaring. De ontwikkeling van een pakket veelgestelde vragen, of een centraal Europees aanspreekpunt waaraan verzoeken en vragen kunnen worden gericht, kan nuttig zijn.

Een van de aanbevelingen van deze evaluatie is om, waar mogelijk, te beschikken over een ervaren centrale bevoegde autoriteit in elke jurisdictie met een positieve relatie met de uitvoerende autoriteiten, goede communicatie met rechtsbeoefenaars en opleidingsinstanties en de middelen om de bekendheid met en het begrip van KB 2008/947/JHA te bevorderen bij potentiële begunstigden.

Lacunes op het gebied van bekendheid en kennis

Een belangrijk obstakel voor een frequenter gebruik van KB 2008/947/JBZ dat bij de evaluatie werd genoemd, is het gebrek aan kennis over de mogelijke voordelen ervan bij rechtsbeoefenaars en toezichthouders van de andere lidstaten en, vooral, bij mogelijke begunstigden in Nederland en in andere jurisdicties. Als gevolg daarvan nemen veroordeelden vaak contact op met de Nederlandse autoriteiten om hulp te vragen bij de overdracht van een beslissing van een andere lidstaat aan Nederland. Het lijkt erop dat sommige buitenlandse autoriteiten niet bekend zijn met het KB.

Een grote voorlichtings- en promotiecampagne voor in aanmerking komende personen aan wie taakstraffen en daartoe strekkende maatregelen zijn opgelegd in Nederland, zou nuttig zijn, opdat deze personen zo veel mogelijk zouden deelnemen en gebruikmaken van de gelegenheden die worden geboden om de straffen of maatregelen in hun jurisdictie te vervullen. Daarnaast moeten voorlichting en opleiding worden verstrekt aan rechtsbeoefenaars, waaronder gerechtelijke autoriteiten, openbare aanklagers en raadslieden, en aan reclasseringsmedewerkers. Dit kan gebeuren door grootschalige verstrekking en actieve promotie van korte briefings, opleidings-sessies, informatiebrochures, nieuwsbrieven, folders en korte video's. Het kan ook nuttig zijn te overwegen informatie te verspreiden via ondersteuningsorganen en -diensten voor migranten, belangengroepen en centra voor sociale dienstverlening.

De Nederlandse autoriteiten zijn reeds vooraanstaande deelnemers en contribuanten aan de jaarlijkse netwerkbijeenkomsten van de Europese Reclasseringsorganisatie over KB 2008/947/JBZ en KB 2009/829/JBZ. Deze bijeenkomsten zijn waardevolle gelegenheden om kennis en ervaring te delen, een netwerk van bevoegde autoriteiten te ontwikkelen en het wederzijds vertrouwen tussen bevoegde autoriteiten en uitvoerende organen te vergroten. Het zou nuttig kunnen zijn, mochten meer bevoegde autoriteiten zich bij deze jaarlijkse bijeenkomst en dit netwerk aansluiten.

Informatie van de uitvoerende staat

De bevoegde autoriteit van de uitvoerende staat is verplicht de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende staat onverwijld in kennis te stellen van alle beslissingen tot wijziging of intrekking van een proeftijdvoorwaarde of alternatieve straf, uitvoering van een vrijheidsstraf of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel wegens niet-naleving van een proeftijdvoorwaarde of alternatieve straf, en van de mogelijke beëindiging van een proeftijdvoorwaarde of alternatieve straf.

De Nederlandse autoriteiten verklaarden echter dat zij de informatie van de bevoegde autoriteit van een uitvoerende staat over de volledige uitvoering van een proeftijdmaatregel gewoonlijk niet krijgen en dat zij deze bijgevolg moeten vragen die informatie in het register op te nemen en de zaak in het elektronische systeem af te sluiten. Anderzijds gaven zij toe dat zij er zelf door personeelstekort ook niet in slagen de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende staat te informeren.

Verzamelen van gegevens

IRC Noord-Holland verzamelt waardevolle gegevens over inkomende en uitgaande verzoeken en heeft deze verstrekt. Het aantal inkomende en uitgaande verzoeken neemt geleidelijk toe. De bepalingen van KB 2008/947/JBZ zouden echter nog voor veel anderen kunnen worden aangewend. Het zou nuttig zijn het gegevensverslag verder te ontwikkelen door de termijn voor het uitvoeren van overdrachten, de redenen voor het niet uitvoeren of weigeren van overdrachten, overdrachten door uitvaardigende/ontvangende jurisdicties, leeftijds- en genderprofielen, enz. te tabelleren. Dit zou kunnen worden gebruikt bij beleids- en besluitvorming en het in kaart brengen van trends en zou de planning kunnen ondersteunen.

6.3. Conclusies

IRC Noord-Holland heeft een gevestigde en indrukwekkende structuur voor de efficiënte behandeling van verzoeken met betrekking tot KB 2008/947/JBZ en KB 2009/829/JBZ. De procedure is transparant en er zijn duidelijke goede betrekkingen tussen het openbaar ministerie en Bureau Buitenland van Reclassering Nederland (RN). De IRC- en RN- collega's zijn vooraanstaande deelnemers aan de jaarlijkse netwerkbijeenkomsten van de Europese Reclasseringsorganisatie over KB 2008/947/JBZ en KB 2009/829/JBZ. Het IRC-systeem wordt geprezen als een voorbeeld van goede praktijk voor andere jurisdicties.

De Nederlandse autoriteiten hebben baat bij hun nauwe betrekkingen met de uitvoerende autoriteit, Bureau Buitenland van RN en rechtsbeoefenaars. Dankzij hun ervaring hebben zij waardevolle kennis en kritisch inzicht verworven in de beperkingen en lacunes in de praktijk met betrekking tot KB 2008/947/JBZ. Hun opmerkingen zullen van belang zijn bij de evaluatie van concrete acties en wettelijke bepalingen.

De Nederlandse autoriteiten hebben een waardevol gegevensverzamelingsproces op gang gebracht. Het zou sterk tot voordeel strekken, mocht dit gegevensverzamelingsmodel worden uitgebreid en gedeeld met andere jurisdicties, zodat een vergelijkbaar geheel van gegevens en informatie tot stand wordt gebracht dat zo veel mogelijk jurisdicties bestrijkt, en een analyse kan worden gemaakt van trends, lacunes en mogelijkheden om de planning en de praktijk te onderbouwen.

Er moet in Nederland nog veel werk worden verzet op het gebied van bewustmaking, informatie-verspreiding en de ontwikkeling van opleiding en vaardigheden voor rechtsbeoefenaars, juridische entiteiten en toezichthouders. Het verspreiden van informatie en het onder de aandacht brengen van KB 2008/947/JBZ bij in aanmerking komende personen en Nederlandse onderdanen en ingezetenen in andere jurisdicties vormt een bijzondere uitdaging.

KB 2008/947/JBZ is uiterst waardevolle Europese regelgeving ter ondersteuning van de rehabilitatie, integratie en vestiging van personen aan wie taakstraffen en maatregelen zijn opgelegd. De uitvoering ervan bevindt zich nog in een vroeg stadium. Er is aanzienlijke ervaring opgedaan met en er zijn veel lessen getrokken uit het werk van de Nederlandse bevoegde autoriteiten en hun partners. Zij zullen belangrijke partners zijn bij het ontwikkelen van praktijken, het vergroten van het wederzijds vertrouwen en het bevorderen van het gebruik van KB 2008/947/JBZ in heel Europa.

7. KADERBESLUIT 2009/829/JBZ BETREFFENDE HET EUROPEES TOEZICHTBEVEL

KB 2009/829/JBZ is in Nederlands recht omgezet in het Vijfde Boek, Titel 7, van het Wetboek van Strafvordering – Internationale en Europese strafrechtelijke samenwerking (hierna "het Vijfde Boek" genoemd).

De eerste afdeling bevat algemene bepalingen (artikelen 5.7.1-5.7.4), de tweede afdeling bevat bepalingen over de handelingen van Nederland als uitvoerende staat (artikelen 5.7.5-5.7.15), en de derde afdeling bevat bepalingen betreffende handelingen van Nederland als uitvaardigende staat (artikelen 5.7.16-5.7.20).

7.1. Bevoegde autoriteiten voor Kaderbesluit 2009/829/JBZ

Volgens het Vijfde Boek van de nationale Wet is het Openbaar Ministerie de autoriteit die bevoegd is om te beslissen over de erkenning van een toezichtbeslissing die van de uitvaardigende lidstaat is ontvangen met het oog op uitvoering in Nederland en voor het toezenden van toezichtbeslissingen van Nederland aan de uitvoerende lidstaat met het oog op erkenning en uitvoering in die staat.

In de praktijk evenwel is het de gespecialiseerde afdeling binnen IRC Noord-Holland die als bevoegde autoriteit optreedt en verantwoordelijk is voor het beoordelen van alle inkomende en uitgaande zaken. Het IRC is een gespecialiseerde en professioneel opgeleide autoriteit.

Als dat nodig wordt geacht, communiceert het IRC rechtstreeks met de bevoegde autoriteiten in de uitvaardigende of de uitvoerende lidstaat om voor een vlotte en efficiënte toepassing van de bepalingen van dit kaderbesluit te zorgen.

7.1.1. Procedure indien Nederland optreedt als uitvoerende staat

Een toezichtbeslissing kan worden erkend indien de betrokkene zijn/haar gewone woon- of verblijfplaats in Nederland heeft en, na in kennis te zijn gesteld van de toezichtmaatregelen, ermee heeft ingestemd naar Nederland terug te keren. In andere gevallen kan een toezichtbeslissing worden erkend indien de betrokkene om toezending van de uitvoering van de toezichtmaatregel heeft verzocht en er sprake is van een aantoonbare en voldoende binding met Nederland.

De toezichtbeslissing kan, samen met het certificaat, worden toegezonden per gewone post, telefax of elektronische post, mits de echtheid van de toegezonden documenten kan worden vastgesteld.

Nederland aanvaardt documenten voor erkenning in het Nederlands en het Engels.

Na ontvangst van het verzoek om erkenning controleert het IRC het adres, de sociale banden, het certificaat en de haalbaarheid van de uitvoering van de gevraagde maatregelen.

De volgende soorten beslissingen waarbij een of meer toezichtmaatregelen worden opgelegd, kunnen in Nederland worden erkend en ten uitvoer gelegd of overeenkomstig het Nederlandse recht aan een andere lidstaat van de Europese Unie worden toegezonden:

- a. het gebod een bepaalde autoriteit in kennis te stellen van elke wijziging van woon- of verblijfplaats;
- b. het verbod bepaalde locaties, plaatsen of afgebakende gebieden te betreden;
- c. het gebod op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn;
- d. de beperking van het recht om de uitvoerende lidstaat te verlaten;
- e. het gebod zich op bepaalde tijdstippen bij een bepaalde instantie te melden;
- f. het verbod contact te leggen met bepaalde personen of instellingen;
- g. andere toezichtmaatregelen op de naleving waarvan de uitvoerende lidstaat bereid is toe te zien⁵.

⁵ Eerste afdeling, artikel 5.7.3, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering: Bij algemene maatregel van bestuur kunnen toezichtmaatregelen als bedoeld in het eerste lid, onder g), worden aangewezen, voor zover het Nederland als uitvoerende lidstaat betreft.

Het IRC moet binnen 28 dagen na ontvangst van het certificaat beslissen over de erkenning van toezichtbeslissingen.

De weigeringsgronden (artikel 5.7.10) stemmen overeen met die van artikel 15 van het KB.

De beklaagde wordt niet gehoord voordat de beslissing van de Nederlandse autoriteiten over de erkenning is genomen, maar hij wordt van de beslissing in kennis gesteld.

De wijziging van toezichtmaatregelen op verzoek van de uitvaardigende staat wordt geregeld in artikel 5.7.14. Indien de beklaagde de Nederlandse autoriteiten om een wijziging verzoekt, wordt hij/zij geadviseerd hiervoor contact op te nemen met de uitvaardigende autoriteit.

Het IRC neemt contact op met Bureau Buitenland van Reclassering Nederland om toezicht te houden op de naleving van de toezichtmaatregelen die aan de persoon zijn opgelegd. De reclasseringsinstelling heeft tot taak het IRC te informeren over de niet-naleving van de toezichtmaatregel. Het IRC meldt de uitvaardigende staat alle wijzigingen in de woon- of verblijfplaats van de betrokkene of belemmeringen voor het toezicht op de toezichtmaatregelen.

7.1.2. Procedure indien Nederland optreedt als uitvaardigende staat

Een rechterlijk bevel tot schorsing kan aan een andere lidstaat (verschillend van de lidstaat waarvan de verdachte ingezetene is) worden toegezonden, mits de verdachte om een dergelijke overdracht heeft verzocht, en de andere staat met de overdracht heeft ingestemd.

In de meeste gevallen gaat het initiatief voor een verzoek om overdracht uit van de plaatselijke aanklager. Het komt echter voor dat beklaagden/hun advocaten voor de rechter om een Europees toezichtbevel vragen. De overdracht moet door de rechter worden goedgekeurd.

Wanneer de voorlopige hechtenis wordt geschorst, neemt de plaatselijke aanklager contact op met het Openbaar Ministerie, dat begint met te bepalen welke autoriteit in de andere lidstaat bevoegd is voor de erkenning. De plaatselijke aanklager neemt ook contact op met het Openbaar Ministerie indien hij of zij verwacht dat de voorlopige hechtenis zal worden geschorst, teneinde de procedure te bespoedigen en te beginnen met de voorbereiding van de overdracht, en gaat na of overdracht mogelijk is, aangezien de erkenningsprocedure veel tijd in beslag neemt en de beklaagde in hechtenis wordt gehouden tot de erkenning.

De relevante bepalingen voor de schorsing van de voorlopige hechtenis zijn artikel 80 e.v. van het Nederlands Wetboek van Strafvordering.

Het certificaat wordt ingevuld door de plaatselijke aanklager, die het toezendt aan het IRC, dat de documenten controleert, zorgt voor de vertalingen in de officiële taal van de uitvoerende staat of een in de verklaring (neergelegd bij het secretariaat-generaal van de Raad van de EU) genoemde taal, en vervolgens de documenten overdraagt aan de uitvoerende staat.

Verdachten/beklaagden worden steeds geïnformeerd over de gevolgen van niet-nakoming van de verplichting. In twee gevallen moesten de Nederlandse autoriteiten een EAB uitvaardigen omdat de beklaagde de verplichtingen niet nakwam.

Het Openbaar Ministerie blijft tijdens de overdracht van het toezichtbevel in contact met de autoriteiten van de betrokken lidstaat en een plaatselijke aanklager totdat de toezichtbeslissing wordt erkend en stelt vervolgens de betrokken plaatselijke aanklager en de rechter in kennis van de erkenningsbeslissing.

Indien de Nederlandse autoriteiten weigeren het toezichtbevel over te dragen, heeft de verdachte/beklaagde het recht beroep in te stellen tegen die beslissing en om een wijziging van de opgelegde maatregel te verzoeken.

7.2. Problemen in verband met de niet-toepassing van Kaderbesluit 2009/829/JBZ

Het IRC beoordeelt doorlopend de nationale wetgeving in samenhang met de kaderbesluiten. Volgens vakmensen is de nationale wetgeving inzake de toepassing van Kaderbesluit 2009/829/JBZ toereikend en duidelijk.

De Nederlandse autoriteiten hebben ons statistische gegevens bezorgd over inkomende en uitgaande zaken voor de periode van 2018 tot april 2020. De aantallen in de onderstaande tabel tonen aan dat KB 2009/829/JBZ niet vaak wordt gebruikt; het deskundigenteam wenst evenwel te erkennen dat Nederland een van de weinige staten is die dit kaderbesluit tot dusver in de praktijk gebruiken.

	Inkomend 2018	Uitgaand 2018	Inkomend 2019	Uitgaand 2019
Erkend	9	6	4	1
In behandeling			3	
Geëvalueerd, geen overdracht	1			
Afgewezen	1			
Totaal aantal gevallen	11	6	7	1

De belangrijkste reden lijkt een gebrek aan kennis bij rechters, aanklagers en advocaten van de verdediging te zijn. Er kan echter ook enige bezorgdheid bestaan dat beklaagden niet voor de rechter zullen verschijnen wanneer zij worden gedagvaard – indien zij zich in het buitenland bevinden vanwege een ESO – waardoor het moeilijk zou zijn hen vlot tijdig terug te halen via een EAB.

De bevoegde autoriteit van Nederland gaf een aantal voorbeelden van problemen met de toepassing (of niet-toepassing) van het KB:

- De kennis over dit kaderbesluit lijkt soms beperkt te zijn in het buitenland. Zo vroeg de aanklager in Duitsland, na ontvangst van het certificaat, de Nederlandse autoriteiten om een EIO in plaats van de erkenningsprocedure in te leiden. Vanwege de ontstane discussie en de onnodige verzoeken (waarbij om andere beslissingen van de Nederlandse rechter werd gevraagd) werd het certificaat ingetrokken. Tegenwoordig roept de bevoegde autoriteit in zulke gevallen de hulp in van het BES (Bureau voor Euregionale Samenwerking tussen Duitsland, België en Nederland).
- Roemenië zond een certificaat voor medisch onderzoek toe dat eigenlijk geen verband hield met een ESO. Roemenië was niet bereid de kwestie te bespreken en wilde de verdachte niet laten gaan zonder erkenning. De verdachte moest een medische controle ondergaan, en hij had ze al één keer gemist.

Het Openbaar Ministerie besloot dus pragmatisch te zijn en erkende het toch. Het wilde niet dat de verdachte het slachtoffer zou worden van deze discussie en de medische controle zou missen. De verdachte voldeed aan alle verplichtingen tot hij naar Roemenië terugkeerde.

- Beklaagden in het buitenland nemen contact op met de bevoegde autoriteit om een overdracht te regelen. Waarschijnlijk zijn de buitenlandse autoriteiten vaak niet op de hoogte van deze procedure. De bevoegde autoriteit neemt dan contact op met de bevoegde autoriteit van de andere lidstaat, stuurt haar het certificaat in haar taal en vraagt om de overdracht te regelen. Zij verwijzen ook naar de EJM-website.
- Sommige landen laten verdachten vrij nog voordat het erkenningscertificaat wordt verzonden. In de uitvoerende staat moet nog worden beoordeeld of de overdracht kan worden erkend. Zo laat Frankrijk verdachten vrij vóór of op het tijdstip van verzending van het certificaat. Vóór de erkenning is er geen toezicht. Soms melden verdachten zich op eigen initiatief bij de politie of de bevoegde autoriteit, maar weten deze laatsten niets over een overdracht.
- In Hongarije was er het geval van twee 21-jarige mannen die werden vrijgelaten uit voorlopige hechtenis, maar huisarrest in Hongarije opgelegd kregen. Hoewel de openbare aanklager de Hongaarse autoriteit meedeelde dat Nederland toezicht kon houden op deze maatregel, bleven de mannen in Hongarije in huisarrest. Bovendien moesten zij voor een huurappartement betalen en om hulp vragen voor het doen van boodschappen. De Hongaarse autoriteit was niet bereid het KB toe te passen.
- In veel gevallen wordt aan de Nederlandse autoriteiten geen informatie verstrekt over het feit dat de toezichtmaatregelen zijn beëindigd. Soms zijn het veroordeelden die de Nederlandse bevoegde autoriteiten hiervan in kennis stellen.
- Er zijn ook problemen met vertalingen. Zo werd de taakstraf die een veroordeelde moest vervullen in een vertaling uitgedrukt in maanden in plaats van in dagen, maar dat kwam pas aan het licht nadat de veroordeelde contact had opgenomen met het Nederlands Openbaar Ministerie. Een ander misverstand als gevolg van vertaling betrof een toezichtbevel van Hongarije. De Hongaarse rechter had een verbod opgelegd om het land te verlaten, maar dat werd vertaald als een verbod om de *verblijfplaats* te verlaten. Nadien wees een advocaat van de veroordeelde het Openbaar Ministerie daarop, waarna dat contact opnam met de uitvaardigende autoriteit en het om een vertaalfout bleek te gaan.

- Sommige landen vragen om een periodieke verlenging van de toezichtbeslissing. Dit vergt extra werk van de Nederlandse autoriteiten (termijnen in het oog houden en documenten voor de verlenging opstellen).
- Soms bevat de EJM-site alleen algemene informatie over de bevoegde autoriteit, zoals "arrondissementsrechtbank". Soms reageert de door het EJM vermelde bevoegde autoriteit niet. Bovendien is de informatie op de EJM-website niet altijd actueel.

Volgens de vakmensen wordt het instrument niet vaak gebruikt omdat niet veel van hen de geschorste voorlopige hechtenis willen overdragen, waardoor zij de controle over een verdachte zouden verliezen.

Andere redenen waarom het KB niet zeer vaak wordt gebruikt en waarom de vakmensen niet proactief te werk gaan bij het selecteren van zaken die in aanmerking komen voor overdracht op grond van KB 2009/829/JBZ zijn:

- de beperkte capaciteit binnen IRC-Noord-Holland (zij hebben een juridisch assistent en een aanklager te weinig);
- beperkte ondersteuning van hun elektronisch systeem, dat moet worden uitgebreid.

Nederland beschikt over twee elektronische systemen voor het registreren van strafzaken; een oud en nieuw. Alleen het nieuwe systeem kan echter zaken selecteren, en zaken die de procesfase nog niet hebben bereikt, zijn nog niet lang daarin opgenomen.

De vakmensen merkten ook op dat, in hun ervaring, persoonlijk contact het belangrijkste is voor samenwerking. Een betere samenwerking en een frequentere uitvoering van het KB zouden dus worden bevorderd door jaarlijks bijeenkomsten te organiseren met deskundigen uit de lidstaten die om erkenning van maatregelen verzoeken en omgekeerd.

7.3. Conclusie

Zoals reeds vermeld en beschreven in punt 6.3, heeft IRC Noord-Holland een gevestigde en indrukwekkende structuur voor de efficiënte behandeling van verzoeken met betrekking tot KB 2008/947/JBZ en KB 2009/829/JBZ. Het is zeer verstandig de bevoegdheid voor het behandelen van verzoeken uit hoofde van KB 2009/829/JBZ in één bureau te centraliseren. Deze specialisatie vergroot de kennis over en ervaring met het behandelen van inkomende en uitgaande verzoeken, alsook de efficiëntie, de doelmatigheid en de snelheid. De bevoegde aanklager bij IRC Noord-Holland en haar assistenten werken nauw samen met Bureau Buitenlands van Reclassering Nederland.

Deze specialisatie is ook van groot belang in het licht van het relatief lage aantal verzoeken op grond van KB 2009/829/JBZ. Een regionale opsplitsing van de bevoegdheid zou hebben geleid tot versnippering van de kennis en ervaring en waarschijnlijk zelfs tot een nog lager aantal uitgaande verzoeken.

Wat het aantal uitgaande verzoeken betreft, is er nog ruimte voor verbetering. Bewustmaking met betrekking tot KB 2009/829/JBZ is daarom van het grootste belang om dit KB ten volle te kunnen benutten. Anderzijds kunnen hogere aantallen tot een grotere personeelsbehoefte voor de bevoegde autoriteit leiden.

7.4. Orde van advocaten

Het evaluatieteam heeft ook ontmoetingen gehad met vertegenwoordigers van de Nederlandse orde van advocaten, met wie open en vruchtbare bespreking werden gevoerd. De vertegenwoordigers van de orde van advocaten wezen op verschillende punten die advocaten als problematisch beschouwen en waarop zij zijn gestoten bij de toepassing van de in deze evaluatie behandelde kaderbesluiten.

Het eerste punt betrof de opleiding van advocaten inzake de in de evaluatie behandelde kaderbesluiten, en de selectie- en specialisatievereisten.

Wie lid wil worden van de orde van advocaten moet een door de opleidingsafdeling van de orde van advocaten georganiseerde stage van drie jaar doorlopen en daarna slagen voor examens. De vertegenwoordigers van de orde merkten op dat het zes jaar geleden volstond lessen te volgen, naar lezingen te luisteren en een presentielijst als bewijs te ondertekenen, om te slagen voor het examen. Dit is echter veranderd, en nu betreft het een examen op hoog niveau. Tijdens deze drie jaar stage kiezen de stagiairs hun specialisatiegebied, dat in het systeem van de orde van advocaten wordt genoteerd.

De opleiding wordt op academisch niveau verstrekt door gekwalificeerde advocaten en professoren van verschillende universiteiten en op praktisch niveau door aanklagers en rechters.

Advocaten moeten 20 uur opleiding per jaar volgen, waarvan 12 uur op het gebied van strafrecht en wetgeving inzake internationale samenwerking, bv. over het EAB. De certificaten betreffende examens waarvoor men geslaagd is, moeten worden ingediend bij het systeem van de orde van advocaten.

Wat de specialisatie betreft, beschikt de orde van advocaten van Amsterdam over een lijst van advocaten die gespecialiseerd zijn in EAB-zaken. Indien een advocaat op deze lijst wil staan, moet hij voldoen aan de criteria van de orde (ervaring, opleiding inzake het EAB en internationale wetgeving, de Overleveringswet, WETS en kaderbesluiten). Er is een piketsysteem voor in EAB-zaken gespecialiseerde advocaten die de hele week piketdienst hebben (twee of drie advocaten). Zodra iemand wordt aangehouden, verstrekt de openbare aanklager van Amsterdam documenten aan de advocaten met piketdienst, en een van deze advocaten neemt de zaak op zich indien de gedetineerde geen advocaat heeft. De gedetineerde kan nog steeds vrij zijn advocaat kiezen; het mag ook iemand zijn die geen piketdienst heeft. De piketadvocaten worden evenwel geïnformeerd over de gekozen advocaat, en kunnen met deze contact opnemen en bespreken hoe deze de zaak kan overnemen.

Er is echter geen soortgelijk systeem buiten Amsterdam, aangezien de rechtbank Amsterdam de centrale autoriteit is voor het behandelen van binnenkomende EAB-zaken. Indien een persoon op basis van een EAB wordt aangehouden in andere delen van Nederland, krijgt deze een advocaat die niet in het EAB gespecialiseerd is. De reden hiervoor is dat de orde van advocaten geen nationaal specialisatiebeleid heeft en, zoals elders is opgemerkt, omdat er niet veel aanhoudingen zijn in andere gebieden.

De vertegenwoordigers van de orde van advocaten gaven aan dat zich problemen voordoen in zaken waarin een persoon in een andere lidstaat is veroordeeld en aan Nederland wil worden overgedragen om een straf uit te zitten, omdat het in dergelijke gevallen niet verplicht is de betrokkene een advocaat te bieden (deze bepaling is twee jaar geleden ingetrokken). De veroordeelde heeft dus niemand om hem te adviseren over zijn/haar situatie en over wat het beste voor hem/haar zou zijn gezien de verschillende bepalingen in de lidstaten over voorwaardelijke of vervroegde invrijheidstelling.

Een vertegenwoordiger van de orde van advocaten vermeldde ook een ander probleem dat zich heeft voorgedaan, namelijk het feit dat een persoon die door de Belgische autoriteiten naar Belgisch recht wordt veroordeeld tot 6 jaar, na 1/3 van de straf (na twee jaar dus) een verzoek om vervroegde vrijlating kan indienen. Indien de betrokkene echter aan Nederland wordt overgeleverd nadat hij een jaar heeft uitgezeten, kan hij/zij geen verzoek om vervroegde vrijlating naar Belgisch recht indienen als de straf in Nederland wordt uitgezeten. Hierover moet de rechtbank beslissen die de straf uitvoert, en – zoals de vertegenwoordiger van de orde van advocaten uitlegde – strafuitvoeringsrechtbanken bestaan niet in Nederland; bijgevolg kan aan een persoon die aan Nederland wordt overgedragen, geen vervroegde vrijlating worden toegestaan voordat 2/3 van de straf is uitgezeten.

Met betrekking tot KB 2009/829/JBZ verklaarden de vertegenwoordigers van de orde van advocaten dat het ingewikkeld en soms onmogelijk is om de voorlopige hechtenis om te zetten in een toezichtmaatregel, zelfs voor minder ernstige strafbare feiten. Zij voegden er ook aan toe dat dit kaderbesluit zelden wordt toegepast vanwege het gebrek aan vertrouwen van de veroordeelden.

8. OPLEIDING

8.1. Opleiding inzake KB 2002/584/JBZ en KB 2008/909/JBZ

Er is geen systematische opleiding over KB 2008/909/JBZ, maar IOS-vakmensen bieden opleidingen op de werkplek aan voor nieuwe collega's. Voorts merkten zij op dat zij werken op basis van het vierogenprincipe en dat senior juridisch adviseurs alle brieven en beslissingen nakijken; zij zijn dan ook van mening dat zij een hoog niveau alsook een goede kennis van de werking van KB 909 hebben. IOS geeft aan verschillende betrokken instellingen presentaties om KB 2008/909/JBZ onder de aandacht te brengen, onder meer aan leden van het Openbaar Ministerie en rechtbanken.

Vakmensen nemen soms deel aan bijeenkomsten met andere landen, maar niet aan opleiding op EU-niveau. Nederland neemt actief deel en draagt actief bij aan **Europris**-opleidings-evenementen over KB 2008/909/JBZ. De bevoegde autoriteit (IOS) is vertrouwd met de online-instrumenten van het EJN en Europris.

Wat KB 2002/854/JBZ (EAB) betreft, worden jaarlijks door het Studiecentrum Rechtspleging (SSR) cursussen gegeven over de overleveringsprocedure en over de wijze waarop een EAB kan worden uitgevaardigd, en worden ervaring en kennis uitgewisseld. De cursussen staan open voor aanklagers, rechters en ondersteunend juridisch personeel en trekken ongeveer 75 deelnemers aan. Tijdens de cursus over het EAB wordt ook de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU behandeld. De verslagen van Eurojust over jurisprudentie van het Hof worden ook in het netwerk verspreid.

De jaarlijkse internationale conferentie van de ERA over actuele zaken op het gebied van instrumenten voor wederzijdse erkenning (Kaderbesluit 2002/584/JBZ, Kaderbesluit 2008/909/JBZ enz.) wordt altijd bijgewoond door vakmensen uit Nederland. Ieder jaar woont elke aanklager van IRC Amsterdam een internationale conferentie bij (in totaal 6 functionarissen). Secretariaats-medewerkers van het IRC nemen ook deel aan conferenties.

Verschillende keren per jaar zijn er nationale bijeenkomsten waar deskundigen op het gebied van het EAB kennis en ervaring uitwisselen. Tijdens die bijeenkomsten wordt ook verwezen naar het Handboek voor het uitvaardigen van een EAB (versie 2017). Voorts is er een nationaal EAB-handboek, dat te vinden is op het nationale internet van het Openbaar Ministerie. Tijdens bijeenkomsten van de betrokken deskundigen wordt recente jurisprudentie gedeeld.

De website van het EJN fungeert als informatiebron voor grensoverschrijdende juridische samenwerking met andere lidstaten. Het Ministerie van Justitie vestigt jaarlijks de aandacht op de website van het EJN en moedigt het gebruik van de verschillende instrumenten aan. De *Fiches Belges* zijn nuttig en worden regelmatig gebruikt.

Er is een solide programma voor opleiding en kennisuitwisseling over KB 2002/584/JBZ, dat voornamelijk door het SSR wordt beheerd. Er is enige ruimte voor verbetering door een bredere verspreiding van opleiding en kennis onder andere strafrechtprofessionals.

Met betrekking tot KB 2008/909/JBZ zijn er beperkte gestructureerde opleidingsprogramma's beschikbaar. De opleiding is grotendeels afhankelijk van de werkzaamheden van IOS, waarvan de taken geen opleiding omvatten. Deelname aan Europris- en ERA-evenementen is nuttig voor KB 2008/909/JBZ, maar lijkt weinigen aan te trekken. Een online onderwijs- en opleidingsinitiatief zoals het PONT-project (KB's 829 en 947) zou bijzonder waardevol zijn voor KB 2008/909/JBZ. Verspreiding van kennis, informatie en vaardigheden moet een permanente prioriteit zijn.

8.2. Opleiding inzake KB 2008/947/JBZ en KB 2009/829/JBZ

De opleiding wordt verstrekt door de Rechtsacademie, die het Nederlands nationaal opleidingscentrum voor strafrecht is, maar slechts in zeer beperkte mate opleiding biedt. Het opleidingscentrum biedt cursussen aan voor de parketten en rechtbanken alsook voor advocaten. De opleiding duur gewoonlijk slechts één middag. Ze wordt gegeven door vakmensen.

Nederland kon ons echter geen cijfers verstrekken over opleidingsevenementen of over hoeveel vakmensen hadden deelgenomen aan een dergelijke opleiding.

Het IRC voorziet in opleiding voor vakmensen, maar op incidentele basis. Het organiseert echter op verzoek ook presentaties voor rechters, aanklagers en hun personeel.

De verspreiding van opleidingsmateriaal binnen het Openbaar Ministerie gebeurt door het IRC, hoewel het deze taak niet officieel toebedeeld heeft gekregen.

Het Studiecentrum Rechtspleging bood in zijn jaarlijkse cursus Europees strafrecht opleiding voor 25 vakmensen.

Het IRC neemt deel aan opleidingscursussen en -bijeenkomsten in een Europese context, zoals opleidingscursussen die worden georganiseerd door het ENJO en de ERA en themabijeenkomsten van het EJM, het BES, PONT en de CEP. Het aantal deelnemers is echter onbekend. De Nederlandse vakmensen hebben ook toegang tot door het EJM verstrekte praktische online-instrumenten.

Er werden webinars georganiseerd over de inhoud van de website van de Rechtsacademie, waar relevante informatie over elk kaderbesluit kan worden gevonden. Deze webinars zijn echter zeer kort (slechts 10 minuten), zoals praktijkmensen tijdens de videoconferentie meedeelden.

Er is ook informatie te vinden op de intranetpagina van het Openbaar Ministerie en in de commentaren in nieuwsbrieven.

Wat betreft bestaande online-instrumenten en -databanken, zijn de vakmensen van oordeel dat er sprake is van overlapping. Het zou veel beter zijn, mocht alle informatie op één plaats te vinden zijn (eventueel met links naar andere websites) en regelmatig worden geactualiseerd.

8.3. Conclusies

Wat het Europees aanhoudingsbevel (KB 2002/584/JBZ) betreft, bestaat er een sterk programma voor opleiding en kennisuitwisseling, dat voornamelijk door het SSR wordt beheerd. Er is enige ruimte voor verbetering door een bredere verspreiding van opleiding en kennis onder andere strafrechtprofessionals.

Met betrekking tot KB 2008/909/JBZ zijn er beperkte gestructureerde opleidingsprogramma's beschikbaar. De opleiding is grotendeels afhankelijk van de werkzaamheden van IOS, waarvan de taken geen opleiding omvatten. Deelname aan Europris- en ERA-evenementen is nuttig voor KB 2008/909/JBZ, maar lijkt weinigen aan te trekken. Een online onderwijs- en opleidingsinitiatief dat vergelijkbaar is met het PONT-project (KB's 829 en 947) zou bijzonder waardevol zijn voor KB 2008/909/JBZ. Verspreiding van kennis, informatie en vaardigheden moet een permanente prioriteit zijn.

Voor Kaderbesluit 2008/947/JBZ en Kaderbesluit 2009/829/JBZ is gewezen op het belang van de verspreiding van informatie alsook van opleiding voor rechtsbeoefenaars en andere vakmensen.

Het gebrek aan ervaring en kennis komt tot uiting in onvolledige verzoeken, verlate en verlopen ("timed out") verzoeken, problemen met het vaststellen of overeenkomen van alternatieve of vervangende maatregelen, en fouten in verzoeken. Het is met name nodig passende richtsnoeren en passend ondersteunend materiaal te ontwikkelen voor jurisdicties met beperkte ervaring. Het kan ook nuttig zijn een pakket veelgestelde vragen te ontwikkelen, of een centraal Europees aanspreekpunt waaraan verzoeken en vragen kunnen worden gericht.

Een aanbeveling van deze evaluatie is om, waar mogelijk, te beschikken over een ervaren centrale bevoegde autoriteit in elke jurisdictie met een positieve relatie met de uitvoerende autoriteiten, goede communicatie met rechtsbeoefenaars en opleidingsinstanties en een manier om bekendheid met en begrip van KB 2008/947/JHA te bevorderen bij potentiële begunstigden.

9. SLOTOPMERKINGEN, AANBEVELINGEN EN BESTE PRAKTIJKEN

9.1. Voorstellen van Nederland

Voorstellen betreffende KB 947 en KB 829:

Het is duidelijk geworden dat er tussen de lidstaten veel discussie bestaat over de overdracht met betrekking tot KB 947 wat medische behandelingen betreft. Daarom stellen wij voor dat elke lidstaat op de site van het EJN (de pagina "Fiches Belges") een lijst plaatst met de soorten medische behandelingen en maatregelen die op grond van KB 947 kunnen worden erkend, zodat de overdracht van deze zaken vlotter verloopt.

Voorts zou het handig zijn een gids met praktische en didactische instrumenten te maken waarin de belemmeringen die het gebruik van de instrumenten voor wederzijdse erkenning met zich meebrengen, worden aangepakt. Spanje, Frankrijk, België en Nederland hebben een dergelijke gids opgesteld in het kader van het METIS-project. Nederland heeft hierin een belangrijke rol gespeeld en heeft een belangrijke bijdrage aan deze gids geleverd met zijn professionele expertise. Hij handelt over de praktische gevolgen van drie instrumenten voor wederzijdse erkenning in deze vier landen. Een dergelijke gids is zeer nuttig, vooral voor lidstaten die veel samenwerken.

Een derde voorstel bestaat erin in elke jurisdictie een bevoegde autoriteit aan te wijzen. Zo zal kennis worden gecentraliseerd en zal de kennis van deze instrumenten sterk toenemen. Een bevoegde autoriteit zal vragen kunnen beantwoorden van bijvoorbeeld openbare ministeries in hun jurisdictie. Daarnaast zal een bevoegde autoriteit de samenwerking tussen lidstaten vereenvoudigen, omdat op die manier gemakkelijker contact kan worden gehouden.

Concluderend kan worden gesteld dat de bekendheid met KB 829 moet worden verbeterd (zowel in Nederland als in andere lidstaten). Daartoe moeten er meer opleidingen en bijeenkomsten komen.

Voorstellen betreffende KB 909:

Wat de datum betreft voor het verlenen van vervroegde vrijlating of voorwaardelijke invrijheidstelling: deze wordt bepaald op basis van informatie van het uitvaardigende land, maar men geeft alleen een aantal dagen waarmee rekening moet worden gehouden om uit te maken welke de datum van vervroegde vrijlating of voorwaardelijke invrijheidstelling is. Andere landen moeten ook informatie geven over de exacte periode die iemand in de gevangenis heeft doorgebracht, zodat Nederland kan nagaan of het aantal dagen correct is.

9.2. Aanbevelingen

Wat de praktische uitvoering en het praktisch functioneren van de richtlijnen en de verordening betreft, kan het deskundigenteam dat met de evaluatie van Nederland was belast, het systeem in Nederland een positieve evaluatie geven.

Nederland dient na de goedkeuring van dit verslag door de betrokken groep gedurende 18 maanden gevolg te geven aan de onderstaande aanbevelingen.

Het evaluatieteam acht het gepast de Nederlandse autoriteiten aan aantal suggesties ter overweging te geven. Voorts worden op basis van diverse goede werkwijzen ook een aantal daarmee verband houdende aanbevelingen gedaan aan de EU, haar instellingen en agentschappen, en aan Eurojust en het EJN in het bijzonder.

9.2.1. Aanbevelingen aan Nederland

Aanbeveling 1: (EAB) Het evaluatieteam moedigde de Nederlandse autoriteiten aan de jurisprudentie van het HvJ-EU te verwelkomen voor het helpen wegwerken van tekortkomingen in de OLW.

Aanbeveling 2: (909) De overdracht van veroordeelden is een van de belangrijkste elementen van de justitiële samenwerking binnen de EU. Daarom is de beschikbaarheid van rechterlijke toetsing door het HvJ-EU van de uitlegging van KB 2008/909/JBZ in het licht van nationale regelgeving van het grootste belang. Er kan echter geen verzoek om een prejudiciële beslissing met betrekking tot KB 2008/909 worden ingediend als Nederland optreedt als uitvoerende staat. Aanbevolen wordt dat de Nederlandse autoriteiten de huidige procedure of praktijk van de rechtbank Arnhem wijzigen om dit orgaan om een prejudiciële beslissing te laten verzoeken.

Aanbeveling 3: (KB 2008/909/JBZ) Wat de aanpassing van de uitspraak betreft, wordt de definitieve beslissing namens de minister door IOS genomen op basis van het met redenen omkleed advies van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Overeenkomstig artikel 2:8 van de WETS neemt de minister de rechterlijke uitspraak en het certificaat in behandeling. De definitieve beslissing over de aanpassing moet echter worden genomen door de justitiële autoriteiten en niet door IOS. Het evaluatieteam moedigt Nederland aan de nationale wetgeving opnieuw te bezien (4.4, punt 2 van het verslag en artikel 2:12 van de nieuwe wet).

Aanbeveling 4: (829, 947) Om ten volle gebruik te kunnen maken van KB 2009/829/JBZ en KB 2008/947/JBZ, is het van het grootste belang de kennis over deze KB's te vergroten. Daarom is het zeer belangrijk dat deze KB's onder de aandacht worden gebracht en dat de toepassing ervan wordt gepromoot. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren in opleidingssessies, nieuwsbrieven of folders die worden verspreid onder de rechterlijke macht, advocaten van de verdediging en beklaagden.

9.2.2. Aanbevelingen aan alle lidstaten

Aanbeveling 1: (909, 947) De uitvoerende staat moet steeds de informatie aan de uitvaardigende staat verstrekken wanneer de veroordeelde de volledige straf heeft uitgezeten.

Aanbeveling 2: (KB 947) Elke nationale jurisdictie moet duidelijke instructies geven over het aantal uren dat moet worden vervuld voor een taakstraf, alsook een duidelijke verklaring over de alternatieve straf wanneer een straf niet volledig wordt uitgevoerd als alternatief voor hechtenis. In sommige jurisdicties kan een dag taakstraf 4 of 6 of 8 uur bedragen; bijgevolg is het aantal niet duidelijk en **moet op het certificaat worden toegelicht dat 1 dag taakstraf gelijkstaat met 6 of 8 uur.**

Aanbeveling 3: (KB 947) Wat hechtenis betreft, is, wanneer de betrokkene de taakstraf niet volledig heeft vervuld, de berekening van het aantal dagen alternatieve straf niet gemakkelijk uit te leggen. De uitvaardigende staat moet een duidelijke verklaring verstrekken over de alternatieve straf wanneer een straf niet volledig is vervuld als alternatief voor hechtenis.

Aanbeveling 4: Nederland heeft voor elk KB een goed gestructureerd centraal contactpunt met aanzienlijke gecentraliseerde ervaring en kennis. Het gebruik van een deskundig centraal contactpunt in elke jurisdictie die inkomende en uitgaande verzoeken op grond van de KB's behandelt, wordt aangemoedigd als voorbeeld van een zeer goede praktijk.

Aanbeveling 5: (909, 947, 829) Nederland gebruikt zijn gegevens om mogelijke verzoekers om overdrachten op grond van een KB in zijn databanken te identificeren. Dit zou, met passende waarborgen, een manier kunnen zijn om de toepassing van KB 947 en KB 829 bij potentiële begunstigden te bevorderen.

Aanbeveling 6: Met betrekking tot aanvragen op grond van KB 947 moet er, zoals in Nederland is benadrukt, een wettelijke schorsing komen van de uitvoeringstermijn van taakstrafbevelen vanaf het ogenblik van verzending van het verzoek om erkenning. Zo zou rekening worden gehouden met de tijd die nodig is om de overdracht van het taakstrafbevel af te ronden en zou er tijd zijn om het bevel volledig uit te voeren na de overdracht. Er moet een soortgelijke regeling voor andere bevelen op grond van KB 947 worden overwogen, zodat meer gebruik kan worden gemaakt van dergelijke overdrachtmogelijkheden.

Aanbeveling 7: Net als in andere jurisdicties is de bekendheid onder eventuele verzoekers, rechtsbeoefenaars en anderen met de mogelijke voordelen van overdrachten op grond van de Kaderbesluiten 947, 829 en 909 beperkt. Niettemin is het delen van materiaal voor informatieverspreiding en opleidingsprogramma's in heel Europa potentieel waardevol. Ook bestaat de mogelijkheid informatie te ontwikkelen en te verspreiden via folders en andere media, waaronder de sociale media (KB 909, KB 947 en KB 829).

Aanbeveling 8: Nederland heeft een vrijwilligersgroep (ENCP), die contact onderhoudt met Nederlandse gevangenen in landen over de hele wereld om hen te helpen. Dit model zou in andere jurisdicties kunnen worden overgenomen en zou helpen de bekendheid met KB 2008/909/JBZ en de mogelijkheid tot een ruimer gebruik daarvan te vergroten en tevens een positieve hervestiging na vrijlating te ondersteunen (909).

Aanbeveling 9: Het SSR biedt het Nederlands gerechtelijk apparaat waardevolle opleiding en informatie over het gebruik van het EAB (KB 2002/584/JBZ). Soortgelijke opleidings- en informatieverbreidingsmodellen moeten worden aangemoedigd en bevorderd voor de KB's 909, 947 en 829 in Nederland en in andere jurisdicties.

Aanbeveling 10: Het PONT-project (<https://probationobservatory.eu>) biedt een waardevolle internationale online opleidings- en kennisbasis (<https://pont.unibuc.ro/login/index.php>) voor KB 947 en KB 829. Het zou in alle EU-jurisdicties ruim moeten worden gepromoot en gebruikt, en een soortgelijk initiatief met betrekking tot KB 909 zou moeten worden aangemoedigd.

9.3. Beste praktijken

1. Nederland heeft een vrijwilligersgroep bij Bureau Buitenland van Reclassering Nederland, die contact onderhoudt met Nederlandse gevangenen in landen over de hele wereld om hen te helpen. Dit is een voorbeeld van een praktijk die in andere jurisdicties zou kunnen worden overgenomen en zou helpen de bekendheid met en de mogelijkheid tot een ruimer gebruik van KB 909 te vergroten en een positieve hervestiging na de vrijlating te ondersteunen. Ook bestaat de mogelijkheid informatie te ontwikkelen en te verspreiden via folders en andere media, waaronder de sociale media. (KB 909, KB 947 en KB 829).
2. (947) De reclasseringsdienst verstrekt informatie aan alle reclasseringsambtenaren, advocaten en rechters en geeft input voor opleiding, hetgeen een goed idee is.
3. (alle KB's) De Nederlandse autoriteiten aanvaarden certificaten niet alleen in het Nederlands, maar ook in het Engels. Dit wordt als een van de beste praktijken beschouwd.
4. De bevoegde Nederlandse autoriteiten (aanklagers en rechters) die met de verschillende instrumenten voor internationale samenwerking werken, zijn eng gespecialiseerd. Niettemin heeft deze benadering duidelijke voordelen, zoals betere kennis en ervaring inzake het behandelen van inkomende en uitgaande verzoeken en een grotere efficiëntie en snelheid.

Programme of the VTC preparatory meeting with the Netherlands' representatives

Thursday, 22 April 2021

[Venue: VTC meeting]

[Participants representing the High Criminal Court, the county courts, the County State Attorney's Office, the Probation Office and the Ministry of Justice, for discussion on FDs 2008/847/JHA and 2009/829/JHA]

9:00 - 9:10 Opening speeches, introduction of the host team and evaluation team

9:10 - 11:30 Presentation concerning FD 2008/947/JHA, followed by Q&A and discussion

11:30 - 11:45 Break

11:45 - 14:00 Presentations concerning FD 2009/829/JHA, followed by Q&A and discussion

14:10 - 15:30 Internal meeting of the evaluation team and observers.

Programme of the on-site evaluation visit with the Netherlands' representatives

Monday, 7 March 2022

Arrival of the evaluation team in the Netherlands

18:00 - Internal meeting of the evaluation team

Tuesday, 8 March 2022

[Venue: Utrecht, Conference centre at Karel V hotel]

[Participants: Director of the Ministry of Justice and Security; Senior Legal Advisor of the Ministry of Justice and Security Directorate for Law and Legal Affairs; legal advisor from the International Transfer of Criminal Judgments of the Custodial Institutions Agency, National Administration of Penitentiaries; policy officers from the Ministry of Justice and Security; Prosecutor of the Arnhem-Leeuwarden Public Prosecution Office; policy officer from the Arnhem-Leeuwarden Public Prosecution Office and Judge of the Special Chamber of the Arnhem-Leeuwarden Court of Appeal]

09:30 - 09:40 Welcome speeches, introduction of the host team and the evaluation team;

09:40 - 12:00 concerning FD 2008/909/JHA, followed by Q&A and discussion

12:00 – 13:00 Lunch break

13:00 – 16:00 Presentations concerning FD 2008/909/JHA, followed by Q&A and discussion

17:00 – 18:30 Internal meeting of the evaluation team

Wednesday, 9 March 2022

[Venue: Utrecht, Conference centre at Karel V hotel]

[Participants: lawyers and representatives of the Dutch Bar Association; legal advisors of the International Transfer of Criminal Judgments of the Custodial Institutions Agency, National Administration of Penitentiaries; policy officers of the Ministry of Justice and Security, and legal advisors from the Fugitive Action Search Team of the National Public Prosecution Office]

9:30 – 12:00 Meeting with the representatives of the Bar Association, Q&A and discussion

10:30 – 10:45 Coffee break

10:45 - 12:00 Continuation of the discussion

12:00 – 13:30 Official lunch

13:30 – 16:00 Presentation by FAST team of the Dutch National Public Prosecution Office
followed by Q&A and discussion

18:00 - 19:30 Internal meeting of the evaluation team

Thursday, 10 March 2022

[Venue: Public Prosecutor's Office, Amsterdam]

[Participants: prosecutors from the International Centre for Mutual Legal Assistance (IRC) of the Prosecutor's Office Amsterdam; Senior Legal Advisor from the Ministry of Justice and Security Directory Law and Legal Affairs; legal advisor from the Ministry of Justice and Security Directory Law and Legal Affairs; legal advisor from the International Transfer of Criminal Judgments of the Custodial Institutions Agency, National Administration of Penitentiaries; policy officers from the Ministry of Justice and Security; judges and Chair of the International Chamber of The District Court Amsterdam ('IRK'); legal advisors from the IRK and professors of international and European criminal law and legal advisor from the International Transfer of Criminal Judgments of the Custodial Institutions Agency, National Administration of Penitentiaries]

09:00 – 9:15 Welcoming speeches and introduction of the teams

9:15 - 11:30 Presentations prosecutors of IRC (the Public Prosecutor’s Office), followed by
Q&A

11:30 - 14:30 City trip Amsterdam including lunch

14:30 - 16:00 Presentation provided by judges of IRK, followed by Q&A and discussion

16:00 - 17:00 Wrap up meeting, final speeches

19:00 - 20:00 Internal meeting of the evaluation team

ANNEX B: PERSONS INTERVIEWED/MET

Thursday, 22 April 2021, from 9:00 to 14:00, VTC preparatory meeting with representatives of the High Criminal Court, county courts, County State Attorney's Office, Probation Office and Ministry of Justice, for discussion on FDs 2008/847/JHA and 2009/829/JHA.

Venue: 22/04/2021 - VTC preparatory meeting

Person interviewed/met	Organisation represented
Marina Beun	Prosecutor at the International Centre for Mutual Legal Assistance, based at the Public Prosecutor's Office
Joyce Dreessen	Legal Advisor on Criminal Law at the Ministry of Justice and Safety
Leontien Kuijer	Coordinator of the international office of the Dutch Probation Service
Raymond Swennenhuis	Policy advisor, international office of the Dutch Probation Service
Juul Dresen	Policy advisor at the Dutch Ministry of Justice
Ron Goudsmit	Policy advisor at the Dutch Ministry of Justice
Elisa Sason	Ministry of Justice

Persons interviewed during the on-site visit

Tuesday, 8 March 2022, from 9:30 to 12:30, meeting with representatives; the Director of the Ministry of Justice and Safety, Policy officers of the Ministry of Justice and Safety, legal advisor of the Ministry of Justice and Security Directorate Law and Legal Affairs, the Custodial Institutions Agency, National Administration of Penitentiaries.

Venue: Karel V Conference Centre Utrecht, Geertebolwerk 1 Utrecht

Person interviewed/met	Organisation represented
Drs. Justus Kox	Director of the Ministry of Justice and Security, Directorate of Sentences and Protection, also concerning execution and transfer of sentences and measures
Dr. Jeroen de Jong	Senior Legal Advisor at the Ministry of Justice and Security, Directorate for Law and Legal Affairs
Mr. Jan-Peter van Bodegraven	Legal advisor on the International Transfer of Criminal Judgments of the Custodial Institutions Agency, National Administration of Penitentiaries
Mr. Ron van der Beek	Policy Officer, Ministry of Justice and Security
Drs. Ron Goudsmit	Policy Officer, Ministry of Justice and Security (International cooperation on criminal matters)

Tuesday 8 March 2022, from 13:30 to 16:00, meeting with representatives of the Ministry of Justice and Safety, Public Prosecution Office, the Special Chamber of the Arnhem Court of Appeal, the Custodial Institutions Agency, National Administration of Penitentiaries.

Venue: Karel V Conference Centre Utrecht, Geertebolwerk 1 Utrecht

Person interviewed/met	Organisation represented
Mr. Vincent Smink	Prosecutor at the Public Prosecution Office Arnhem-Leeuwarden, Legal Office Executive
Mr. Andre de Meij	Policy officer at the Public Prosecution Office Arnhem-Leeuwarden, Legal Office Executive
Mr. Hans Lensing (written contribution)	Judge of the Special Chamber of the Arnhem-Leeuwarden Court of Appeal
Mr. Jan-Peter van Bodegraven	Legal advisor of the International Transfer of Criminal Judgments of the Custodial Institutions Agency, National Administration of Penitentiaries
Drs. Ron Goudsmit	Policy Officer, Ministry of Justice and Safety (International cooperation on criminal matters)
Mr. Ron van der Beek	Policy Officer, Ministry of Justice and Safety

Wednesday, 9 March, from 9:30 to 12:00, meeting with representatives of the Bar Association; legal advisor of the National Administration of Penitentiaries and Policy Officer of the Ministry of Justice and Security

Venue: Karel V Conference Centre Utrecht, Geertebolwerk 1 Utrecht (entire day)

Person interviewed/met	Organisation represented
Mr. Robert Malewicz	Lawyer and representative of the Dutch Bar Association
Mr. Chris Beuze	Legal advisor on the International Transfer of Criminal Judgments of the Custodial Institutions Agency, National Administration of Penitentiaries
Drs. Ron Goudsmit	Policy Officer, Ministry of Justice and Safety (International cooperation on criminal matters)

Wednesday, 9 March 2022, from 13:20 to 16:00, meeting with legal advisors of the Fugitive Action Search Team of the national Public Prosecution Office; legal advisor of the National Administration of Penitentiaries and Policy Officer of the Ministry of Justice and Safety.

Venue: Karel V Conference Centre Utrecht, Geertebolwerk 1 Utrecht (entire day)

Person interviewed/met	Organisation represented
Mr. Robert Jansen	Legal advisor of the Fugitive Action Search Team of the National Public Prosecution Office
Mr. Nienke Haaijer	Legal advisor of the Fugitive Action Search Team of the National Public Prosecution Office
Mr. Chris Beuze	Legal advisor of the International Transfer of Criminal Judgments of the Custodial Institutions Agency, National Administration of Penitentiaries
Drs. Ron Goudsmit	Policy Officer of the Ministry of Justice and Safety (International cooperation on criminal matters)

Thursday, 10 March, from 9:30 to 11:30, meeting with prosecutors from the International Centre for Mutual Legal Assistance; advisors at the Ministry of Justice and Security, advisors at the National Administration of Penitentiaries and Policy Officer of the Ministry of Justice and Security.

Venue: Public Prosecutor's Office Amsterdam, IJdok 163 Amsterdam

Person interviewed/met	Organisation represented
Mr. Kasper van der Schaft	Prosecutor of the International Centre for Mutual Legal Assistance (IRC) of the Public Prosecutor's Office Amsterdam
Mr. Marjolein Westerman	Prosecutor of the International Centre for Mutual Legal Assistance (IRC) of the Public Prosecutor's Office Amsterdam
Mr. Dr. Jeroen de Jong	Senior Legal Advisor of the Ministry of Justice and Security, Directory Law and Legal Affairs
Mr. Dominique Lenssen	Legal advisor of the Ministry of Justice and Security Directory Law and Legal Affairs
Mr. Jan-Peter van Bodegraven	Legal advisor of the International Transfer of Criminal Judgments of the Custodial Institutions Agency, National Administration of Penitentiaries
Drs. Ron Goudsmit	Policy Officer of the Ministry of Justice and Security (International cooperation on criminal matters)

Thursday, 10 March, from 15:00 to 17:00, meeting with Judges of the International Chamber of the District Court (IRK) of Amsterdam; legal advisors of IRK; legal advisor of the National Administration of Penitentiaries and Policy Officer, Ministry of Justice and Security.

Venue: International Chamber of the District Court Amsterdam, Parnassusweg 280 Amsterdam

Person interviewed/met	Organisation represented
Mr. Marlies James-Pater	Judge and Chairman of the International Chamber of the District Court of Amsterdam (IRK)
Mr. Hans Kijlstra	Judge at the IRK and former Chairman IRK
Dr. Vincent Glerum	Senior legal advisor at the IRK and Professor on International and European Criminal Law of the University of Groningen
Mr. Jan-Peter van Bodegraven	Legal advisor on the International Transfer of Criminal Judgments of the Custodial Institutions Agency, National Administration of Penitentiaries
Drs. Ron Goudsmit	Policy Officer, Ministry of Justice and Security (International cooperation on criminal matters)

ANNEX C: THE IMPACT OF COVID-19 ON JUDICIAL COOPERATION IN CRIMINAL MATTERS

NETHERLANDS	
EAW <i>-issuing of EAWs</i> <i>(suspension; impact on EAWs already issued; prioritisation in issuing new EAWs + criteria)</i> <i>- execution and postponement of the actual surrender (legal basis, adequacy, release of surrendered persons, measures to prevent released persons from absconding)</i> <i>Expected resumption of surrenders</i> <i>-transit</i>	Impact on the issuing of EAWs There is no general decision to suspend the issuing of EAWs. We do not apply restrictions with regard to specific Member States. Impact on the execution of EAWs and postponement of the actual surrender The International Centre for Legal Assistance Amsterdam (IRC), as the competent authority to receive and to execute all incoming EAWs, can provide the following information relating to COVID-19: The situation as of 24 June 2020: • Arrests of wanted persons for an EAW are taking place at about 2/3 of the normal rate. • On 28 April 2020, the Court of Amsterdam resumed court sessions to decide on surrenders. These mostly concern detained persons, but court sessions with conditionally released wanted persons have also now resumed. This means on average that 20 surrender cases a week are being dealt with in court sessions. • Physical surrenders (handing over of wanted persons) take place with every Member State now, though not always within the prescribed period of ten days after the decision on surrender. Impact on the execution of surrenders by land There has been no general decision to suspend the execution of surrenders or extraditions in the Netherlands. With regard to surrenders, the central authority ('CA') will decide on a case-by-case basis whether or not to proceed with the actual surrender depending on the measures of Member States. All actual surrenders

	still take place with Germany and Belgium over land. Transfers by air have been hampered, however, by cancellation or lack of flights in the Netherlands and Member States. Several Member States have requested an extension of the time period for the actual surrender. Since the end of May, some physical surrenders by (especially arranged non-commercial) flights have taken place to Poland and Spain. Releases of requested persons following the postponement of the surrender After a request for an extension of the time period for the actual surrender, the Public Prosecution Office ('PPO') assesses if a prolongation of the detention is necessary. This is based on the risk of absconding. The Court decides, on the same basis, on requests from the defence to conditionally release the wanted person. A limited amount of persons were conditionally released, whilst the majority remained detained. Measures to prevent released persons from absconding With regard to the persons in custody because of an EAW, it will be examined in each case if the requested person is a flight risk. If there is no risk of absconding, the PPO will examine if house arrest is a possibility. Other conditions will be handing over of travel/identity documents and reporting at a police station once or twice a week. Expected resuming of the surrender At the moment as an executing authority we still encounter some requests for postponement of the physical surrender, but this is usually accompanied by a later date for a flight (later then the first ten days after the decision on surrender). Transit Requests for transits are still hampered and are approached on a case-by-case basis. Detainees cannot be held in the cell block of the
--	--

	Royal Marechaussee at Schiphol Airport and escorting officers will not be accompanied by the Marechaussee unless there is a threat to public order.
Precautionary measures for surrender, extradition and transfer - COVID19 test - health certificate - quarantine - facial masks	Specific measures for the person to be transferred The PPO did not receive requests regarding health certificates or protective equipment. No COVID-19 test was needed. In order to be able to detain a requested person with symptoms of COVID-19, a declaration by a GGD-doctor is required that he or she is not ill. Detainees cannot be held in the cell block of the Royal Marechaussee at Schiphol Airport. No medical certificate or negative test is required. The penal establishments and the services that take care of the transport of the requested persons will take all necessary measures that have been imposed nation-wide because of COVID-19. Specific measures for the escorting police officers No regulation on testing of escorting officers, as far as we know. If travelling by public transport a mask should be worn. Public transport has resumed to a normal schedule. Hotels are open, however availability could be limited. A distance of 1.5 metres from other persons should be maintained at all times. Need (or not) for further guidance on precautionary measures If guidance means that every Member State requires the same certificate and precautionary measures, then ‘no’. If guidance means a compilation of the required precautionary measures in each Member State, ‘this could be helpful’.
Extradition -suspension -legal basis -third countries involved -expected duration of suspension	Impact on extradition procedures Extradition procedures have not been suspended. The Central Authority is following normal procedures and delivering extradition decisions as normal. The Netherlands Central Authority received no official communication from any third state that extradition procedures were suspended, although in practice it can be assumed that in some states they are. For obvious reasons, the actual transfer of persons is often delayed or even suspended,

	because of practical obstacles. On a case-by-case basis, the Netherlands looks where possible for solutions to this problem, giving priority to urgent cases. In addition, in some countries there seems to be an increase in the amount of conditional releases, again for obvious reasons. It is as yet unclear what the consequences of this practice will be. Need (or not) for further exchange of information The Netherlands is interested in exchanging information on possible suspensions of extradition procedures by third countries and on practical solutions for transfer of persons in the framework of extraditions.
Transfer of sentenced persons <i>-prioritisation in issuing/execution</i>	Impact on the transfer of sentenced persons Regarding transfers of prisoners the same procedure applies as for surrender of requested persons. The CA will decide on a ‘case-by-case’ basis whether or not to proceed with the actual transfer, depending the measures of Member States. With regard to transfers of convicts, the CA continues its substantive examination of cases. However, all international transport of convicts have been postponed until further notice. No distinction has been made between transfers over land and transfers by air. Following recent developments, the resumption of transfers of convicts is being examined. It is likely that the actual transfers of convicts over land will be resumed at an earlier stage than transfers by air.
SIRENE Bureaux <i>-working of SIS bureau</i> <i>-exchange of information with other SIS Bureaux</i>	Impact on the working of the SIRENE Bureaux The Dutch SIRENE Bureau is working at full capacity and has worked at full capacity since the outbreak of COVID-19. We do not face challenges to ensure 24/7 operation at the moment. In early March we divided the team into a ‘front office’ working at the physical SIRENE location and a ‘back office’ working from home. The front office worked with a minimal workforce of two team members. Overall, normal capacity was maintained. All irregular shifts took place at the office. We are now slowly increasing the

	amount of personnel in the office. At the moment we have three team members working at the office location. Impact on the exchange of information with other SIRENE Bureaux There have been a few occasions where there was a time delay in exchange of information. However, the effects were minimal and this did not lead to any threat to business operations.
EIO and MLA <i>-prioritisation in issuing/execution</i> <i>-electronic transmission</i> <i>-whom to contact</i>	Impact on the issuing of EIOs and MLA requests EIOs will still be issued, however we are aware of the restrictions that apply in several Member States. Impact on the execution of EIOs and MLA requests EIOs and MLA requests will be executed not only in emergency situations. Of course, the measures taken with regard to the pandemic result in prioritising the execution of MLAs. The actual limitations mainly concern requests/EIOs that require physical contact, such as questioning and search of premises. All other requests can be handled and executed. Electronic transmission and contact details Preferably by email, to the ordinary addresses in EJM Atlas. Through mail is still possible, but can no longer be guaranteed.
Freezing and confiscation orders <i>-prioritisation in issuing/execution</i>	Impact on the issuing of (freezing and) confiscation orders NL has temporarily stopped sending requests under FD 2006/783/JHA (confiscation orders) to other Member States. This is partly because of the uncertain delivery of post via regular mail and partly because several Member States have indicated that they cannot process these requests at the moment due to the effect of the COVID-19 situation in that Member State. In urgent cases, we will try to contact the competent authority in the other Member State to discuss which possibilities there are to transfer that urgent case. Impact on the execution of (freezing and) confiscation orders There are no special provisions in NL for incoming cases under FD

	2006/783/JHA (confiscation orders). NL can still receive those cases and is also able to recognise them and initiate the enforcement procedure (during the enforcement procedure special attention will be paid to the circumstances caused by the COVID-19 measures). NL is also able to receive and deal with follow up correspondence on these cases.
Financial Penalties -prioritisation in issuing/execution	Impact on the issuing of decisions for the payment of financial penalties NL has temporarily stopped sending requests under FD 2005/214/JHA (financial penalties) to other Member States. This is partly because of the uncertain delivery of post via regular mail and partly because several Member States have indicated that they cannot process these requests at the moment due to the effect of the COVID-19 situation in their Member States. In urgent cases, we will seek contact with the competent authority in the other Member State to discuss which possibilities there are to transfer that urgent case. Impact on the execution of decisions for the payment of financial penalties There are no special provisions in NL for incoming cases under FD 2005/214/JHA (financial penalties). NL can still receive those cases and is also able to recognise them and initiate the enforcement procedure (during the enforcement procedure special attention will be paid to the circumstances caused by the COVID-19 measures). NL is also able to receive and deal with follow up correspondence on these cases.
JITs -prioritisation and alternative telecommunications solutions	N/A
Recommended channels for transmission of -urgent requests -information exchange	All urgent requests from Member States can be sent by e-mail to the LIRC, the National International Centre for Legal Assistance: LIRC-LP@politie.nl

Contact details	Contact can be made through SIS Sirene and Interpol (24/7). The communications between the EJM NCs or CPs or other specific contact points mentioned by Member States in separate mails, have been very helpful, so this channel is also useful. Communication could also take place through Eurojust. Since it is still possible that the (international) service of regular mail (by post) is hindered because of COVID-19 measures, it is advised to send an email to centralauthority@cjib.nl if you do not receive any response after sending a request or letter to check if the request/letter has been received by the CJIB (central authority for FD 2005/214/JHA (financial penalties) and FD 2006/783/JHA (confiscation orders)).
Any other relevant information	Impact of general COVID-19 measures on the processing of requests Dutch judicial and police authorities will continue to execute requests and decisions for cooperation in criminal matters. However, preventive measures have been taken in the Netherlands which have a limiting effect on our possibilities in executing the request. (...) Therefore it is possible that we will have to prioritize on the execution of your requests. Execution of requests may also be delayed, especially when physical contact is necessary for the execution of the request, like the interview of a witness or a house search. Furthermore, due to the preventive measures that have been taken, there is limited access to courts. Most judges and public prosecutors and colleagues working at our Central Authority will work from home. For this reason, we would advise sending requests by email only, either directly to the IRC – where direct contact is possible – or to the competent central authorities. We also advise considering whether requests can be postponed and sent later in the year. (...)

ANNEX C: LIST OF ABBREVIATIONS/GLOSSARY OF TERMS

LIST OF ACRONYMS, ABBREVIATIONS AND TERMS	LANGUAGE OF X- LAND OR ACRONYM IN ORIGINAL LANGUAGE	ENGLISH
EAW		European Arrest Warrant
ECJ		European Court of Justice
ECHR		European Court of Human Rights
EJTN		European Judicial Training Network
CEP		Confederation of European Probation
CJEU		Court of Justice of the European Union
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau	Central Judicial Collection Agency
CPT		The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
DJI		Department of the Custodial Institutions Agency
FAST		Fugitive Active Search Team
FD		Framework Decision
IRC		International Centre for Mutual Legal Assistance
IOS		International Transfer of Criminal Judgments
JHA		Justice and Home Affairs
NGO		Non-governmental organisation
OLW	Overleveringswet	Surrender Act
PI		Penitentiary Institution
PONT		Probation Observatory, Training and Network

LIST OF ACRONYMS, ABBREVIATIONS AND TERMS	LANGUAGE OF X- LAND OR ACRONYM IN ORIGINAL LANGUAGE	ENGLISH
RN	Reclassering Nederland	International Desk of the Dutch Probation Service International Desk of the Dutch Probation Service
SSR	Stichting Studiecentrum Rechtshandhaving	Law Enforcement Study Centre Foundation
WETS	Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties	Mutual Acknowledgement and Execution of Detention and Probation Sanctions Act
WOTS	Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen	Transfer of Sentenced Persons Act
