

Vergaderjaar 2002–2003

**29 042**

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

**B**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 25 augustus 2003 en het nader rapport d.d. 10 september 2003, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 19 mei 2003, no. 03.002079, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting houdende implementatie van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie (Overleveringswet).*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 mei 2003, nr. 5224.096/03/6, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 augustus 2003, nr. WO3.03.0179/I, bied ik u hierbij aan.

*Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van een kaderbesluit van de Europese Unie, dat voorziet in een vereenvoudigde vorm van uitlevering tussen de EU-lidstaten door middel van een zogeheten Europees aanhoudingsbevel. Het kaderbesluit moet zijn geïmplementeerd op 1 januari 2004. De Raad van State maakt opmerkingen over de bescherming van de rechten van de mens en over de wenselijkheid om de werking van het kaderbesluit uit te breiden tot het hele Koninkrijk. Hij is van mening dat het voorstel in verband daarmee enige aanpassing behoeft.*

#### *1. Overlevering in plaats van uitlevering*

*Op 13 juni 2002 heeft de Raad van de Europese Unie in het kader van de derde pijler van de Europese Unie (de justitiële en politieke samenwerking in strafzaken) het «Kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten» vastgesteld.<sup>1</sup> Aan dit kaderbesluit ligt ten grondslag dat de rechtsordes van de lidstaten van de Europese Unie zozeer met elkaar verweven zijn geraakt dat beslissingen van justitiële autoriteiten in andere lidstaten niet langer de sluis behoeven van behandeling en toetsing door de regering van de andere lidstaat. Tezamen maken de justitiële organen en instellingen immers deel uit van wat het Verdrag betreffende de Europese Unie omschrijft als «een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid» (artikel 61 EU).*

<sup>1</sup> PbEG L 190, blz. 1.

*Nu als gevolg van dit kaderbesluit het accent is verschoven van strafrechtelijke samenwerking tussen staten naar het verlenen van medewerking aan en door justitiële autoriteiten aan de rechtspleging binnen de gezamenlijke Europese juridische «ruimte», kiest het wetsvoorstel – naar het oordeel van de Raad op goede gronden – voor het gebruik van de term «overlevering» in plaats van «uitlevering». Deze term was reeds bekend uit de verdragen en wetgeving betreffende de medewerking van justitiële autoriteiten aan de uitoefening van rechterlijke bevoegdheden door internationale strafrechtelijke tribunalen en het Internationaal Strafhof.*

*Dit verschil in karakter tussen de overlevering waarin het kaderbesluit voorziet en de klassieke uitlevering neemt niet weg dat de medewerking van de zijde van het Koninkrijk aan de totstandkoming van dit kaderbesluit en daarmee de aanvaarding van de verplichting tot uitvoering daarvan diende te voldoen aan de eisen die de Grondwet stelt. Daarover heeft afdeling I van de Raad op 19 oktober 2001 voorlichting gegeven; de Raad verwijst voor een bespreking van deze aspecten naar dit inmiddels aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal overgelegde en tevens als bijlage aan de memorie van toelichting gehechte stuk.<sup>1</sup> De overlevering waarin het wetsvoorstel voorziet, voldoet om de redenen die in deze voorlichting zijn uiteengezet aan de eisen die de Grondwet aan uitlevering stelt. De Raad voegt hier nog aan toe dat het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden voorziet in de bevoegdheid om bij rijkswet regels te stellen omtrent uitlevering die in het hele Koninkrijk gelden. Zulke wetgeving is tot op heden niet tot stand gekomen, zodat een beoordeling of de thans voorgestelde Nederlandse wetgeving al dan niet in overeenstemming is met krachtens het Statuut gestelde regels niet aan de orde is. De Raad gaat hieronder afzonderlijk in op de vraag of het wenselijk is de uitvoering van het kaderbesluit te beperken tot het Europese deel van het Koninkrijk.*

#### *1. Overlevering in plaats van uitlevering*

*Van de instemming van de Raad met het gebruik van de term overlevering en de herbevestiging van zijn standpunt dat de overlevering voldoet aan de eisen die de Grondwet aan de uitlevering stelt, is kennis genomen.*

#### *2. Bescherming van de rechten van de mens*

*Het feit dat het kaderbesluit berust op het EU-verdrag ontslaat niet van de op het Koninkrijk rustende verplichting te beoordelen of het besluit en de uitvoering daarvan in overeenstemming zijn met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en andere verdragen ter waarborging van de rechten van de mens. In de door afdeling I van de Raad gegeven voorlichting is reeds opgemerkt dat – als uitvloeisel van artikel 6 EU – het kaderbesluit de eisen die het verdrag stelt, dient te respecteren en niet kan voorzien in enige afwijking daarvan. De Raad voegt hieraan toe dat de effectieve waarborging van deze fundamentele rechten en vrijheden in de gehele Europese rechtsruimte een noodzakelijke voorwaarde en vooronderstelling is voor het creëren van rechtstreekse uitvoerbaarheid van justitiële beslissingen als waarin het kaderbesluit voorziet. Een van de functies van de tot nu toe vereiste tussenkomst van de regeringen bij uitlevering was immers dat zij een beoordeling dienden te verrichten van de vraag of uitlevering aan de verzoekende staat al dan niet in strijd komt met het uit artikel 3 EVRM afgeleide verbod van medewerking, indien er een reëel gevaar bestaat dat de over te leveren persoon in het land waarnaar wordt overgeleverd aan foltering of een andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing wordt bloot gesteld, dan wel aan een andere ernstige schending van zijn fundamentele rechten en vrijheden. Voor het voorkomen van zo'n situatie als gevolg van de uitlevering draagt de uitleverende staat een zekere verantwoordelijkheid.<sup>2</sup>*

*De Raad merkt op dat het wetsvoorstel niet geheel consistent is met de uitgangspunten van rechtstreekse uitvoerbaarheid van justitiële beslissingen binnen de Europese rechtsruimte. Aan elke bevoegde rechter binnen die «ruimte» moet kunnen worden gevraagd de uitvoering van het kaderbesluit te toetsen aan het EVRM – waarborging van deze fundamentele rechten is terecht gezien als een voorwaarde voor toetreding tot de Unie – en na de totstandkoming van de Grondwet voor Europa tevens aan het daarin op te nemen*

<sup>1</sup> Voorlichting gegeven door Afdeling I van de Raad van State op 19 oktober 2001 over het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europees arrestatiebevelarrestatiebevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (no. W03.01.0523/I/A) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer toegezonden bij brief van de Minister van Justitie van 25 oktober 2001, Kamerstukken II 2001/02, 23 490, nr. 209.

<sup>2</sup> EHRM 7 juli 1989, NJ 1990, 158, r.o. 88.

*Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Dit geldt voor de uitvaardigende justitiële autoriteit zowel als voor de uitvoerende justitiële autoriteit, met dien verstande dat er voor de uitvoerende justitiële autoriteit in beginsel geen aanleiding zal zijn te anticiperen op vragen van waarborging van grondrechten in het na overlevering toepasselijke strafvorderlijke kader. Slechts in uitzonderingsgevallen zal reeds de overlevering zelf wegens de voorzienbare gevolgen daarvan moeten kunnen worden aangemerkt als een schending van deze grondrechten.*

*Tegen deze achtergrond kan artikel 11 van het wetsvoorstel niet meer betekenen dan een partiële wettelijke vastlegging van een taak die ook zonder deze bepaling op de rechter rust. Anders dan de transponeringstabel behorende bij de toelichting suggereert, is echter geen implementatie nodig van artikel 1, derde lid, van het kaderbesluit, welke bepaling – zoals in de vanwege de Raad gegeven voorlichting is opgemerkt – zelf reeds overbodig is. Aan het desalniettemin opnemen van artikel 11 in het wetsvoorstel kleven twee bezwaren. Enerzijds suggereert de opneming van deze bepaling dat de grondgedachte van rechtstreekse uitvoerbaarheid van justitiële beslissingen binnen de Europese rechtsruimte, namelijk dat alle lidstaten effectieve bescherming van fundamentele rechten verzekeren, in concreto nog eens door de Nederlandse rechter moet worden getoetst. Anderzijds wekt zij de indruk dat wanneer – in afwijking hiervan gegronde redenen bestaan om voor een schending van deze waarborgen te vrezen, het alleen zal kunnen gaan om discriminatoire behandeling zoals in artikel 11 omschreven. Gelet hierop adviseert de Raad artikel 11 te doen vervallen en in de toelichting uiteen te zetten dat de Nederlandse rechter niet een algemene taak heeft om het rechtsstelsel van andere lidstaten te toetsen aan grondrechten. Dit sluit echter de mogelijkheid niet uit dat de rechter geconfronteerd wordt met een situatie waarin de overlevering moet worden geweigerd omdat reeds daardoor een schending zou plaatsvinden van rechtstreeks toepasselijke grondrechten zoals onder meer vervat in het EVRM en het ontwerp van de Grondwet voor Europa.*

## *2. Bescherming van de rechten van de mens*

Terecht merkt de Raad op dat het niet de taak van de uitvoerende justitiële autoriteiten is om bij de behandeling van Europese aanhoudingsbevelen het rechtstelsel te toetsen van de lidstaat waar het bevel werd uitgevaardigd. De Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid is immers gebaseerd op vertrouwen in het functioneren van de lidstaten als rechtsstaat. Ook wordt ingestemd met de opvatting van de Raad dat dit de mogelijkheid onverlet laat dat de rechter de overlevering moet weigeren, omdat hij wordt geconfronteerd met een situatie dat een concrete overlevering een schending van rechtstreeks toepasselijke grondrechten zou veroorzaken. De kanttekeningen die de Raad bij artikel 11 van het wetsvoorstel plaatst geven aanleiding tot het volgende. Artikel 11 van het wetsvoorstel bevat een klassieke grond voor de weigering van een uitlevering, te weten de gegronde vrees voor een concreet risico van een discriminatoire vervolging. Soortgelijke bepaling komt voor in het Europees uitleveringsverdrag van 1957 van de Raad van Europa (artikel 3, tweede lid,), die uitdrukkelijk werd gehandhaafd in het EU-verdrag betreffende de uitlevering van 1996 (artikel 5, derde lid). Overweging nr. 12 van de preambule staat in deze traditie. Met artikel 11 van het wetsvoorstel wordt deze traditie voortgezet. Overigens is ook in de Uitleveringswet (artikel 10, tweede lid,) genoemde bepaling opgenomen. Uit de bewoording van artikel 11 van het wetsvoorstel volgt, dat deze bepaling niet kan leiden tot algemene toetsing van het rechtstelsel van de betrokken lidstaat, want het doel is slechts beantwoording van de vraag of in het concrete geval gegronde redenen bestaan om voor een discriminatoire vervolging te vrezen. In de Nederlandse uitleveringspraktijk bestaat overigens geen twijfel over de omvang van de toetsing. Tegen een toetsing in concreto, lijkt ook bij de Raad geen bezwaar te bestaan. De opmerking van de Raad dat artikel 11 aanleiding zou kunnen geven tot verwarring, wordt waarschijnlijk ingegeven door de compacte toelichting op artikel 11. In de Nederlandse rechtspraak zal die verwarring zich niet voordoen. Immers, ook thans wordt gewerkt met het specifieke artikel 10, tweede lid, van de Uitleveringswet en oordelen de uitleveringsrechter en de voorzieningenrechter regelmatig over verweren inzake potentiële schending van andere rechtstreeks toepasselijke grondrechten.

De kanttekeningen van de Raad hebben aanleiding gegeven de toelichting op artikel 11 in bovenbedoelde zin te herschrijven, zodat misverstanden worden uitgesloten.

### 3. Koninkrijksaspecten

*Uitlevering aan en door de andere lidstaten van de Europese Unie wordt thans beheerst door het Europees Uitleveringsverdrag, een verdrag van de Raad van Europa.<sup>1</sup> Bij dat verdrag zijn thans 39 staten aangesloten. De werking van dat verdrag is bovendien bij aanvullende verdragen met een groot deel van de aangesloten staten uitgebreid tot de Nederlandse Antillen en Aruba.*

*Nu treedt het kaderbesluit in de relatie tussen Nederland en de andere lidstaten van de EU in de plaats van het Europees Uitleveringsverdrag en een aantal andere in artikel 73 van het wetsvoorstel vermelde verdragen. Het Europees Uitleveringsverdrag behoudt als gevolg hiervan jegens de meeste andere lidstaten van de EU een functie voor de Caribische delen van het Koninkrijk, naast een voortgezette werking voor het gehele Koninkrijk (of in een aantal gevallen alleen Nederland) in de relatie met lidstaten van de Raad van Europa die (nog) geen deel uitmaken van de EU, zoals Rusland en Oekraïne.*

*Deze situatie lijkt noodzakelijkerwijs voort te vloeien uit het feit dat het kaderbesluit weliswaar bindend is voor het Koninkrijk, maar de verplichting tot implementatie slechts het land Nederland betreft, aangezien de materie van de derde pijler niet behoort tot de onderwerpen van de bijzondere associatie-regeling voorzien in het Vierde Deel van het EG-Verdrag. Een beperking van titel VI van het EU-Verdrag ratione materiae tot het land Nederland is hier echter niet in te lezen. De mogelijkheid kan dan ook onder ogen worden gezien dat aan het kaderbesluit door het Koninkrijk vrijwillig mede voor de Nederlandse Antillen en Aruba uitvoering wordt gegeven, nadat via aanvullende besluitvorming in de Raad van de Europese Unie is vastgelegd dat hiermee door de andere lidstaten wordt ingestemd. Voor de situatie op het eiland St. Maarten bijvoorbeeld, waar de EU een (open) buitengrens heeft tussen de Franse Republiek en de Nederlandse Antillen en een intensief personenverkeer plaatsvindt, zouden hieraan praktische voordelen verbonden zijn. De Raad adviseert deze mogelijkheid alsnog onder ogen te zien. Daarbij tekent hij aan dat in de onderlinge relatie tussen de landen van het Koninkrijk uitvoering van rechterlijke vonnissen en bevelen in rechtstreekse relatie tussen de justitiële autoriteiten mogelijk is ingevolge artikel 40 van het Statuut.*

*Het verdient aanbeveling, in de toelichting een uiteenzetting te geven over de situatie ten aanzien van uitlevering door en aan de Nederlandse Antillen en Aruba na de inwerkingtreding van de onderhavige wet en op de effecten daarvan voor de behandeling van uitlevering als aangelegenheid van het Koninkrijk, zoals neergelegd in artikel 3 van het Statuut.*

### 3. Koninkrijksaspecten

De suggestie van de Raad om de mogelijkheid onder ogen te zien dat aan het Kaderbesluit door het Koninkrijk vrijwillig mede voor de Nederlandse Antillen en Aruba uitvoering wordt gegeven, is interessant. Echter, in de eerste plaats rust op Nederland de verplichting om het kaderbesluit per 1 januari 2004 uit te voeren. In de tweede plaats wordt de vrijwillige uitbreiding van dit kaderbesluit als een zelfstandige maatregel voorgesteld, terwijl het kaderbesluit onderdeel uitmaakt van een groter geheel.

Vertraging bij de implementatie is ongewenst en bij de opportuniteit van een zelfstandige exercitie om de medewerking te verkrijgen van de andere lidstaten, waarop de Raad wijst, en uiteraard die van de Nederlandse Antillen en Aruba, worden vraagtekens gesteld. Er is geen dringende noodzaak voortvloeiend uit het Statuut, omdat het uitleveringsrecht van Nederland, enerzijds, en de Nederlandse Antillen en Aruba, anderzijds, zich de laatste 49 jaren grotendeels gescheiden hebben ontwikkeld zonder afbreuk te doen aan uitlevering als koninkrijksaangelegenheid. Uitleveringsverdragen worden weliswaar in de regel voor het Koninkrijk gesloten, maar de uitbreiding van de werking tot de Nederlandse Antillen en Aruba is een zaak waarover beide koninkrijksdelen geheel zelfstandig beslissen. Het resultaat daarvan is dat niet alle verdragen voor het gehele koninkrijk gelden.

---

<sup>1</sup> Europees Verdrag betreffende uitlevering, Parijs, 13 december 1957, Trb. 1965, 9, met aanvullende protocollen.

Meer inhoudelijk worden de volgende kanttelingen geplaatst. Zoals de Raad opmerkt onder punt 2 van zijn advies, ligt aan het kaderbesluit de groeiende verwevenheid van de rechtsorden van de lidstaten ten grondslag. Een en ander komt tot uitdrukking in de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Deze vindt zijn oorsprong in het vrij personenverkeer, zoals aanvankelijk uitgewerkt in de Schengen-verdragen van 1985 en 1990. Bij de onderhandeling van die verdragen is destijds door het Koninkrijk de territoriale werking van het vrij personenverkeer en alle compenserende maatregelen w.o. uitlevering, bewust beperkt tot het grondgebied in Europa. Hetzelfde geldt overigens voor Frankrijk. De verdere uitbreiding en verdieping van het Schengenacquis tot de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid zijn ook steeds als een Europese aangelegenheid gezien en uitgevoerd. Het Europees aanhoudingsbevel wordt gezien als het boegbeeld van de Europese rechtsruimte. Tegelijk staat het niet op zichzelf, maar vormt het onderdeel van een ingrijpende vernieuwing in het strafrecht, namelijk de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen op het terrein van het strafrecht. Daarvoor is een uitgebreid werkprogramma opgesteld, waarvan enkele onderdelen al in uitvoering zijn. Het Europees aanhoudingsbevel bevat diverse wijzigingen ten opzichte van het uitleveringsrecht, waarvan er twee door de lidstaten als zeer delicaat worden aangemerkt. Ten eerste de overlevering van eigen onderdanen en ten tweede het (gedeeltelijk) afzien van de toetsing van dubbele strafbaarheid. Alle lidstaten, waarvoor uit- of overlevering van eigen onderdanen nieuw is, beperken dit strikt tot de EU-landen. Hoezeer ook de Nederlandse Antillen en Aruba tot het Koninkrijk behoren, zij worden door de andere lidstaten niet gezien als integrerend onderdeel van de Europese Unie. Ten aanzien van het afzien van het vereiste van dubbele strafbaarheid bestaan vergelijkbare standpunten. Uitvoering van het kaderbesluit, ten slotte, vergt een (gedeeltelijke) toegang tot het Schengen-informatiesysteem (SIS). Het toegang verlenen tot dit systeem aan beide Koninkrijksdelen zal ook de instemming van de lidstaten moeten krijgen en vergt voorts dat beide Koninkrijksdelen de daarbij behorende wetgeving op het terrein van de persoonlijke levenssfeer moeten kunnen naleven. Wat St. Maarten betreft wordt er op gewezen dat de Schengenverdragen niet van toepassing zijn op het Franse deel St. Martin en zulks naar alle waarschijnlijkheid ook zal gelden voor het Europees aanhoudingsbevel. Ten slotte wordt voor de goede orde opgemerkt, dat over de toepassing van artikel 40 van het Statuut in de door de Raad bedoelde zin een klacht tegen Nederland aanhangig is bij het EHRM in Straatsburg<sup>1</sup> Uit het bovenstaande moge blijken dat aan de uitbreiding van de werking van het Europees aanhoudingsbevel tot de Nederlandse Antillen en Aruba veel vraagpunten zijn verbonden. Tenslotte wordt opgemerkt dat aan de effecten van het voorliggende wetsvoorstel voor de Nederlandse Antillen en Aruba in de memorie van toelichting aandacht wordt besteed.

#### *4. Nederland als uitvaardigende lidstaat*

*Het kaderbesluit stelt regels voor overlevering tussen EU-lidstaten op basis van het Europees aanhoudingsbevel. Nederland kan in twee rollen met het Europees aanhoudingsbevel te maken hebben: als staat die een Europees aanhoudingsbevel uitvaardigt («uitvaardigende lidstaat») of als staat die een Europees aanhoudingsbevel van een andere EU-lidstaat behandelt («uitvoerende lidstaat»). Het wetsvoorstel bevat algemene bepalingen, die van toepassing zijn op Nederland in beide rollen,<sup>2</sup> bepalingen voor Nederland als uitvoerende lidstaat,<sup>3</sup> en bepalingen voor Nederland als uitvaardigende lidstaat.<sup>4</sup>*

*De bepalingen in het kaderbesluit worden in twee gevallen alleen geïmplementeerd voor Nederland als uitvoerende lidstaat, terwijl het van belang lijkt dat ook te doen voor Nederland als uitvaardigende lidstaat.*

- a. Een Europees aanhoudingsbevel is volgens artikel 2 van het kaderbesluit mogelijk voor twee categorieën delicten:*
- Delicten, vermeld op een lijst die in het kaderbesluit is opgenomen, indien de maximumstraf tenminste drie jaar is. Deze delicten hoeven niet strafbaar te zijn in de uitvoerende staat.*
  - Delicten met een maximumstraf van tenminste een jaar, of waarvoor een straf van tenminste vier maanden is opgelegd. Voor deze delicten kan wél de eis van dubbele strafbaarheid worden gesteld.*

<sup>1</sup> Zaaknummer 47810/99.

<sup>2</sup> Hoofdstuk I, afdeling 2: artikelen 2-4.

<sup>3</sup> Hoofdstuk II: artikelen 5-43.

<sup>4</sup> Hoofdstuk III: artikelen 44-48.



*De laatstgenoemde categorie is in het wetsvoorstel opgenomen in het algemeen deel en heeft dus betrekking op Nederland in beide rollen; de eerstgenoemde categorie is echter alleen opgenomen bij de bepalingen die gelden voor Nederland als uitvoerende staat.<sup>1</sup> Het gevolg is dat Nederland geen Europees aanhoudingsbevel kan uitvaardigen voor delicten van de eerstgenoemde categorie. Het kaderbesluit laat deze beperkte uitwerking op zichzelf wel toe; de lidstaten zijn wel verplicht een Europees aanhoudingsbevel van een andere lidstaat ten uitvoer te leggen, maar zij zijn niet verplicht zichzelf de bevoegdheid toe te kennen een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen voor beide categorieën delicten. Deze discrepantie wordt echter niet toegelicht. De Raad adviseert dit nader te bezien en een keuze voor het al dan niet handhaven ervan toe te lichten.*

- b. *Het kaderbesluit kent de zogenaamde voorwaardelijke overlevering. Daarbij wordt de betrokkene tijdelijk overgeleverd onder voorwaarden die de twee lidstaten onderling overeenkomen.<sup>2</sup> Deze vorm van overlevering is wel geïmplementeerd voor Nederland als uitvoerende lidstaat,<sup>3</sup> niet als uitvaardigende lidstaat.*

*Het kaderbesluit bepaalt dat de uitvaardigende justitiële autoriteit (in dit geval: de Nederlandse officier van justitie) en de uitvoerende justitiële autoriteit de voorwaarden voor de voorwaardelijke overlevering kunnen overeenkomen.<sup>4</sup> Het wetsvoorstel zal daarom in ieder geval moeten voorzien in de bevoegdheid van de officier van justitie om deze voorwaarden als uitvaardigende staat overeen te komen.*

4. *Nederland als uitvaardigende lidstaat*

- a. De vraag of artikel 2, tweede lid, van het kaderbesluit een specifieke implementatie vergt voor de situatie waarin Nederland uitvaardigende lidstaat is, waarop de Raad de aandacht vestigt, is nader bezien en dat heeft tot het volgende geleid. Artikel 2, eerste lid, van het kaderbesluit duidt de strafbare feiten aan waarvoor een Europees aanhoudingsbevel kan worden uitgevaardigd, te weten feiten die naar het recht van de uitvaardigende lidstaat met een maximumstraf van tenminste een jaar zijn bedreigd of waarvoor een straf van tenminste vier maanden is opgelegd. Artikel 2, tweede lid, van het kaderbesluit noemt een strafdrempel van drie jaren naar het recht van de verzoekende lidstaat ten aanzien van de opgesomde (categorieën) van strafbare feiten. Gelet op de strafdrempel vormen de in het tweede lid opgesomde (categorieën van) strafbare feiten een species van de in het eerste lid bedoelde strafbare feiten. Het tweede lid vormt daarmee echter geen doublure van het eerste lid, want het heeft een geheel andere functie. De functie van het eerste lid is duidelijk te maken voor welke feiten een aanhoudingsbevel mag worden uitgevaardigd. De functie van het tweede lid is aan te geven dat wanneer een aanhoudingsbevel is uitgevaardigd ter zake van de in het tweede lid opgesomde strafbare feiten, waarop naar het recht van de uitvaardigende lidstaat een maximumstraf van tenminste drie jaren is gesteld, de uitvoerende lidstaat geen verificatie van de dubbele strafbaarheid mag doorvoeren.

Bij de implementatie van artikel 2, eerste en tweede lid van het kaderbesluit leidt het eerste lid tot de algemene bepaling van artikel 2, eerste lid van het wetsvoorstel. Die bepaling geldt voor zowel buitenlandse als Nederlandse Europese aanhoudingsbevelen. Met het oog op het tweede lid van artikel 2 van het kaderbesluit is in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, onder 1° en 2°, voor de situatie waarin Nederland uitvoerende lidstaat is, gedifferentieerd aangegeven welke feiten tot overlevering aanleiding kunnen geven. Onder 1° is aangegeven, dat dit kan voor de op de lijst genoemde delicten zonder dat is voldaan aan het vereiste van dubbele strafbaarheid.

Bij het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel is de Nederlands officier van justitie gebonden aan artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel en is de kwestie van de dubbele strafbaarheid naar Nederlands recht niet relevant. Dat is de reden dat in hoofdstuk III geen spiegelbepaling van artikel 7 van het wetsvoorstel is opgenomen en dus volstaan kan worden met artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel.

- b. De Raad heeft gewezen op de omissie om de bevoegdheid van de Nederlandse officier van justitie om met de buitenlandse uitvoerende

---

<sup>1</sup> Artikel 7, eerste lid, van het wetsvoorstel. Hierin wordt overlevering door Nederland toegestaan voor delicten uit beide categorieën.

<sup>2</sup> Artikel 24, tweede lid, van het kaderbesluit.

<sup>3</sup> Artikel 36 van het wetsvoorstel.

<sup>4</sup> Artikel 24, tweede lid, van het kaderbesluit.

justitiële autoriteit voorwaarden overeen te komen in het geval van overlevering aan Nederland. Artikel 47 van het wetsvoorstel is derhalve aangevuld met die bevoegdheid.

*5. Opschorting van overlevering om ernstige humanitaire redenen*

*Heeft de Nederlandse rechter besloten iemand over te leveren aan een andere EU-lidstaat, dan moet de feitelijke overlevering in beginsel binnen tien dagen plaatsvinden. Het kaderbesluit bepaalt echter dat de feitelijke overlevering «bij wijze van uitzondering tijdelijk (kan) worden opgeschort om ernstige humanitaire redenen, bijvoorbeeld indien er gegronde redenen bestaan om aan te nemen dat die overlevering het leven of de gezondheid van de gezochte persoon ernstig in gevaar zou brengen.»<sup>1</sup>*

*Artikel 35, derde lid, van het wetsvoorstel neemt het algemene criterium van het kaderbesluit («ernstige humanitaire redenen») niet over; het wetsvoorstel noemt als enig criterium de gezondheidstoestand van de gezochte persoon, omdat – zo stelt de toelichting – al bij de onderhandelingen is gebleken dat er nauwelijks andere voorbeelden te bedenken zijn. Nu echter niet bij voorbaat vaststaat dat zich geen andere uitzonderlijke situaties als hier bedoeld kunnen voordoen, is de Raad van oordeel dat de tekst van het kaderbesluit moet worden gevolgd.*

*5. Opschorting van overlevering om ernstige humanitaire redenen*

De raad wijst er terecht op, dat nadat op het Europese aanhoudingsbevel positief is beslist, de feitelijke overlevering in beginsel binnen tien dagen dient plaats te vinden. Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting worden met het kaderbesluit twee voor de rechtshandhaving belangrijke doelen nagestreefd, te weten de vereenvoudiging en versnelling van de overlevering. Dat is ook de reden waarom artikel 23 van het kaderbesluit de termijn van tien dagen voor de feitelijke overlevering stelt en in het tweede en derde lid niet alleen de uitzonderingen opsomt, maar ook aangeeft hoe dan moet worden gehandeld. Zoals in de memorie van toelichting bij artikel 35 van het wetsvoorstel werd vermeld, is bij de opstelling van het kaderbesluit over het uitstel wegens ernstige humanitaire redenen uitvoerig gesproken en werd vastgesteld dat toepassing ervan hoge uitzondering dient te blijven. Concretisering van het criterium «ernstige humanitaire redenen» leidde tot de in artikel 23, derde lid, van het kaderbesluit genoemde «gegronde redenen om aan te nemen dat de overlevering het leven of de gezondheid van de gezochte persoon ernstig in gevaar zou brengen». Verder concretisering bleek niet mogelijk. Sommige lidstaten hadden zulks graag gewild, maar wisten geen voorbeelden te geven. Mede door de enorme tijdsdruk waaronder werd onderhandeld, moest snel een uitweg uit deze impasse worden gevonden. Dat leidde ertoe dat bij wijze van compromis in de tekst het woord «bijvoorbeeld» werd in gevoegd. Tegen deze achtergrond kan men stellen dat van een bij voorbaat vaststaan van andere uitzonderlijke situaties niet kan worden gesproken. Gelet hierop wordt de voorkeur gegeven aan handhaving van de voorgestelde formulering van artikel 35 van het wetsvoorstel. In het licht van het voorgaande is de memorie van toelichting op dit punt nog aangevuld.

*6. Overige opmerkingen*

*a. Het kaderbesluit bepaalt dat de uitvoerende justitiële autoriteit aanvullende gegevens met betrekking tot een Europees aanhoudingsbevel kan vragen; hij kan een uiterste datum voor de ontvangst ervan vaststellen.<sup>2</sup> Deze bepaling is in het wetsvoorstel geïmplementeerd voor situaties van overlevering door Nederland aan een andere EU-lidstaat, echter zonder de bevoegdheid om een uiterste datum vast te stellen.<sup>3</sup> Juist nu het kaderbesluit uitgaat van korte termijnen voor de afhandeling van overleveringsverzoeken, kan het wenselijk zijn in deze bevoegdheid te voorzien. De Raad geeft in overweging, het wetsvoorstel aan te vullen.*

*b. De Uitleveringswet bepaalt in artikel 21, tweede lid, dat de opgeëiste persoon spoedig voor de officier van justitie wordt geleid, namelijk: binnen vierentwintig uur na zijn aanhouding, of – bij afwezigheid van de officier van justitie – zo spoedig mogelijk. In het wetsvoorstel is een vergelijkbare bepaling, die een zekere waarborgfunctie heeft, niet opgenomen.<sup>4</sup> Het verdient aanbeveling, het wetsvoorstel op dit punt af te stemmen op de Uitleveringswet.*

<sup>1</sup> Artikel 23, vierde lid, kaderbesluit.

<sup>2</sup> Artikel 15, tweede lid, van het kaderbesluit.

<sup>3</sup> Artikel 20, derde lid, van het wetsvoorstel.

<sup>4</sup> Zie artikel 21 van het wetsvoorstel.

c. *Het voorstel om de behandeling van in andere lidstaten uitgevaardigde aanhoudingsbevelen te concentreren bij de rechtbank te Amsterdam wordt toegelicht met het feit dat deze rechtbank thans de meeste uitleveringsverzoeken behandelt (waaronder die in de situatie, bedoeld in artikel 20, vierde lid, van de Uitleveringswet) en met een verwijzing naar het advies van de Raad voor de Rechtspraak. De Raad acht deze argumentatie niet concludent. De verwante materie van de behandeling van verzoeken om overlevering ingevolge de uitvoeringswet Internationaal Strafhof en de wetten betreffende het Internationaal Tribunaal voor vervolging van personen aansprakelijk voor ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht op het gebied van het voormalige Joegoslavië respectievelijk Rwanda is immers opgedragen aan de rechtbank te 's-Gravenhage. Naast de consistentie van wetgeving – en daarmee de optimale benutting van deskundigheid – zal naar het oordeel van de Raad belang moeten worden gehecht aan de vraag waar de capaciteit aanwezig is om te bewerkstelligen dat verzoeken om overlevering tijdig worden afgedaan. Dat de rechtbank te Amsterdam al belast is met vele uitleveringsverzoeken en dat ook in de nieuwe situatie zal blijven voor zover het om niet tot de EU behorende staten gaat, kan dus – anders dan de toelichting veronderstelt een reden zijn om de behandeling van een mogelijk groeiend aantal verzoeken om overlevering juist aan een andere rechtbank op te dragen. De Raad adviseert dan ook, de aanwijzing van de rechtbank in heroverweging te nemen en inschattingen van benodigde en beschikbare capaciteit en deskundigheid in de toelichting te verantwoorden.*

6. *Overige opmerkingen*

- a. Ook de door de Raad voorgestelde aanvulling van artikel 20, derde lid, van het wetsvoorstel met de in het kaderbesluit voorziene bevoegdheid voor de officier van justitie om een termijn te verbinden aan het verstrekken van aanvullende inlichtingen is bezien. Vooropgesteld wordt dat de implementatie van artikel 15, tweede lid, van het kaderbesluit, waarop de Raad doelt is opgenomen in artikel 20, vierde lid, van het wetsvoorstel. Het derde lid van artikel 20 van het wetsvoorstel ziet op een andere situatie, namelijk dat een Europees aanhoudingsbevel wordt ontvangen dat niet aan de eisen voldoet. Een incompleet aanhoudingsbevel wordt niet in behandeling genomen, zodat de in het kaderbesluit beoogde termijnen ook niet aan de orde zijn. Waar het derde lid van artikel 20 van het wetsvoorstel in de praktijk toe zal leiden is, dat aan de uitvaardigende autoriteit wordt meegedeeld dat zijn aanhoudingsbevel niet in behandeling kan worden genomen wegens het ontbreken van vereiste gegevens en dat geadviseerd wordt die gegevens zo snel mogelijk worden aangevuld. Het opnemen van een bevoegdheid tot het stellen van termijnen wordt in deze situatie niet door het kaderbesluit geregeld. Het lijkt niet nodig om daar desondanks in te voorzien omdat, al naar gelang het belang dat die autoriteit er aan hecht dat zijn bevel in behandeling wordt genomen, hij zal reageren.
- b. Artikel 21 van het wetsvoorstel is aangevuld met de waarborg, dat de opgeëiste persoon na zijn aanhouding binnen vierentwintig uren moet worden voorgeleid voor de officier van justitie, zoals door de Raad bepleit.
- c. De vraagtekens die de Raad plaatst bij de keuze voor de rechtbank Amsterdam zijn wellicht terug te voeren op de te summiere weergave in de memorie van toelichting van het advies van de Raad voor de Rechtspraak ter zake. Dat advies inzake de principiële vraag van de concentratie en de afschaffing van het cassatieberoep bevatte tevens de keuze voor de rechtbank Amsterdam en is tot stand gekomen na raadpleging van de presidenten van de gerechten. Mede gelet op deze procedure wordt aan het advies van de Raad voor de Rechtspraak groot gewicht toegekend. In zijn tweede advies heeft de Raad ook aangegeven welke inspanningen met die concentratie gepaard gaan. De behandeling van overleveringsverzoeken van de bijzondere tribunaal en het internationaal strafhof die aan de rechtbank Den Haag is opgedragen, kan worden aangemerkt als een bijzondere vorm van internationale samenwerking die ook beperkt blijft tot het specialistische terrein van de oorlogsmisdrijven en de misdrijven tegen de menselijkheid. Met het oog op de ontwikkeling en instandhouding van de specifieke



kennis die daarvoor nodig is, wordt die rechtbank ook bij uitsluiting bevoegd voor de berechting van burgers die worden vervolgd ter zake van delicten die onder de Wet internationale misdrijven vallen.

De behandeling van Europese aanhoudingsbevelen, bedoeld in het onderhavige wetsvoorstel, is een vorm van internationale samenwerking die met 25 landen zal gaan plaatsvinden en die, ondanks het onderliggende kaderbesluit, aanzienlijk meer variatie zal vertonen dan de verzoeken van de tribunalen. Dit geldt temeer, omdat overlevering niet is beperkt tot een paar delicten, maar voor alle delicten kan worden gevraagd. De ogenschijnlijk bestaande overeenkomsten tussen de werkzaamheden in relatie tot de tribunalen en de toepassing van onderhavig wetsvoorstel zijn derhalve minder groot dan verondersteld.

Ook zal het aantal overleveringszaken per jaar het aantal zaken in relatie tot de tribunalen vele malen overstijgen en vergt verder een andere organisatie bij zowel rechtbank als parket. Wat betreft de vereiste capaciteit voor de behandeling van de overleveringszaken, heeft de Raad voor de Rechtspraak in zijn advies van januari 2003 aangegeven welke inspanningen noodzakelijk zijn bij de rechtbank Amsterdam, zodat daarover geen onduidelijkheid bestaat. Inmiddels worden bij de rechtbank Amsterdam ook de voorbereidingen voor de uitvoering getroffen. Er wordt derhalve geen aanleiding gezien de keuze voor de rechtbank Amsterdam te heroverwegen.

*7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

Redactionele kanttekeningen

Aan de redactionele opmerkingen is grotendeels gevolg gegeven.

Wat betreft de suggestie om de transponeringstabel, die is gehecht aan de memorie van toelichting, uit te breiden met een derde kolom houdende een opsomming van artikelen van de Uitleveringswet, wordt het volgende opgemerkt. Reeds bij de opstelling van het wetsvoorstel is daarvan bewust afgezien, omdat het zulks de inzichtelijkheid niet bevordert. Daarvoor in de plaats werd in de artikelsgewijze toelichting systematisch vermeld aan welke artikel van de Uitleveringswet de toe te lichten bepaling is ontleend. Daarop is thans in de memorie van toelichting expliciet de aandacht gevestigd.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde wetsvoorstel en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 25 augustus 2003, no.W03.03.0179/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

*Voorstel van wet*

- In artikel 1 de verschillende begrippen van een afzonderlijke letter-aanduiding voorzien (aanwijzing 100, onderdeel a, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- De definitie van «overlevering» in artikel 1, die alleen is geschreven met het oog op de situatie dat Nederland iemand overlevert aan een andere lidstaat van de Europese Unie, aanpassen aan het feit dat de term in hoofdstuk III van het wetsvoorstel wordt gebruikt voor de situatie dat iemand wordt overgeleverd aan Nederland.
- In artikel 2, eerste lid, na «strafbaar zijn» invoegen: gesteld.
- In artikel 6, derde lid, de lijdende vorm vermijden en de woorden «over te nemen» invoegen vóór het woord «overeenkomstig».
- In artikel 7, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, «zesendertig maanden» vervangen door «drie jaren», aangezien dat in het Wetboek van Strafrecht de gebruikelijke manier is om termijnen van meer dan één jaar aan te duiden.
- In artikel 14, vierde lid, aan het slot toevoegen: Artikel 12, derde lid, van de Uitleveringswet is van overeenkomstige toepassing. In verband daarmee de voorgestelde wijziging van artikel 12 van de Uitleveringswet (artikel 71, onderdeel A, van het wetsvoorstel) schrappen.
- De artikelen 15 en 17 combineren.
- In artikel 34, tweede lid, aanhef, na «de vrijheidsbenaming» invoegen: , met inachtneming van artikel 38, derde lid, van de Uitleveringswet, .
- De artikelen 36 en 37 in overeenstemming brengen met aanwijzing 58 Ar. De term «aanhouden» wordt daar soms gebruikt in de zin van «uitstellen», soms in de zin van «in hechtenis nemen».
- In artikel 38 en in artikel 53, eerste lid, de lijdende vorm vermijden.
- In artikel 69 de verwijzing naar «de voorgaande afdelingen» preciseren.

*Memorie van toelichting*

- In de transponeringstabel een kolom opnemen met de corresponderende artikelen van de Uitleveringswet.
- In paragraaf 4 (Hoofdelementen van het kaderbesluit), onder «Overlevering op justitieel niveau», verwerken dat de term «overlevering» al eerder is gebruikt in de Wet overlevering inzake oorlogsmisdrijven en in het NAVO-Statusverdrag.
- In de toelichting bij artikel 11, eerste alinea, de aanduiding van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de Grondwet als «rechtsinstrumenten» vermijden.