

Vergaderjaar 2008–2009

23 490

Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

Nr. 545

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2009

Hierbij zend ik ter kennisneming het EU evaluatieverslag over Nederland betreffende de toepassing van het Europees aanhoudingsbevel en de bijbehorende procedures van overlevering tussen de lidstaten, dat in januari 2009 in EU-kader is vastgesteld.¹ Het verslag zal binnenkort worden geplaatst op de website van de Raad van de Europese Unie, www.consilium.europa.eu, waar ook de verslagen van andere lidstaten zijn gepubliceerd.

Ik voldoe met de toezending aan mijn toezegging bij de beantwoording van de vragen van het lid van uw Kamer de heer De Wit van 1 februari 2008². Ik herinner er in dit verband tevens aan dat ik, in antwoord op schriftelijke vragen ter voorbereiding van de Justitiebegroting voor 2008 en op andere vragen van het lid De Wit³, heb aangegeven dat afgezien wordt van een eigen evaluatie van de Overleveringswet, omdat deze in feite onderdeel vormde van de evaluatie op het niveau van de Europese Unie.

De evaluatie liep voor Nederland van september 2007 tot en met eind januari 2009 en bestond uit vier fasen. Een schriftelijke fase waarin gestandaardiseerd, gedetailleerde en uitgebreide informatie wordt verschaft over de uitvoering van het kaderbesluit (15 november 2007), een mondelinge fase, waarbij een EU evaluatieteam Nederland bezoekt en mede op basis van de verstrekte schriftelijke informatie vertegenwoordigers van alle instanties/organisaties die bij de uitvoering van het kaderbesluit zijn betrokken interviewt (10 tot 14 maart 2008), de verslaglegging door het team (maart–november 2008) en de behandeling van het door het team opgestelde conceptverslag in de multidisciplinaire groep (MDG), waarbij alle lidstaten op ambtelijk niveau vragen mogen stellen en de geëvalueerde lidstaat de gelegenheid heeft te reageren (1 december 2008) en de vaststelling van het verslag door de MDG op 22 januari 2009.

Het voorliggende verslag heeft betrekking op het jaar 2007 en bevat een uitgebreide beschrijving van de wetgeving, de inrichting van de proce-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II 2007–2008, Aanhangsel, blz. 2589/90.

³ Kamerstukken II 2007–2008, 31 200 VI, nr. 14 en Kamerstukken II 2007–2008, Aanhangsel, blz. 1833/34.

dures in Nederland en de bevoegdheden van de betrokken autoriteiten, hun opleiding en de rechten van de verdediging. De beschrijving van het functioneren van Nederland als uitvoerende lidstaat is evenals in de andere lidstaten uitgebreider dan die van Nederland als uitvaardigende lidstaat. Deze beschrijvingen worden gevolgd door conclusies, waarin het evaluatieteam zijn zienswijze samenvat en aanbevelingen aan Nederland, bepaalde andere lidstaten en de Europese Unie.

Uit de algemene conclusie van het team blijkt, dat het team zich in staat heeft geacht goed en volledig onderzoek te doen en grote waardering uitspreekt voor de ontvangen medewerking en grote openheid. Het team is in algemene zin positief over de uitvoering door Nederland van het kaderbesluit. Ik citeer «De Nederlandse implementatiewet strookt grotendeels met het kaderbesluit. Er kunnen echter toch enige afwijkingen worden vastgesteld, die een effect zouden kunnen hebben op EAB-procedures. Het deskundigenteam heeft de indruk gekregen dat Nederland een goed georganiseerd en goed werkend systeem heeft opgebouwd. De procedures zijn toereikend voor de doelstellingen van het kaderbesluit, de vakmensen die in het proces een rol spelen zijn hooggekwalificeerd en algemeen gesproken zijn de middelen waarover zij beschikken goed. Onderstaande aanbevelingen zijn bedoeld om het reeds goed werkende systeem nog beter te maken.»¹

De aanbevelingen

De tot Nederland gerichte aanbevelingen, waarvan het verslag er veertien bevat, geven mij aanleiding tot de volgende reactie

Nederland als uitvaardigende staat (uitgaande EABs)

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

Achtergrond: dit betreft de handleiding van het openbaar ministerie voor de uitvaardiging van een EAB.

Reactie: de actualisering is door het openbaar ministerie nagenoeg voltooid.

2. «De officieren van justitie een goede opleiding bieden en de assisterende rol van de IRCs stimuleren zodat de kwaliteit van uitgaande EABs beter wordt.»

Achtergrond: Het team ontdekte verschillende werkwijzen bij uitvaardiging van EABs, maar niet dat er fouten zijn gemaakt. In sommige regio's kijken IRC's altijd mee naar de inhoud van EABs, terwijl dit elders niet gebeurt.

Reactie: De SSR opleiding betreffende internationale rechtshulp gaat ook over de toepassing van de Overleveringswet. Deze is voor elke officier van justitie verplicht, zodat de aanbevolen opleiding al plaatsvindt. Daarnaast bestaat er nog een verdiepingscursus voor leden van het OM en administratief personeel die intensief met EABs te maken hebben. De geactualiseerde handleiding, bedoeld onder 1, zal ook kunnen bijdragen aan de kwaliteit van uitgevaardigde EAB's. Ik acht het een zaak van het OM om te bepalen of stelselmatige inschakeling van IRCs wenselijk is.

¹ Blz. 43, punten 7.1.1 en 7.1.2 van het evaluatieverslag.

3. «Alle bestaande SIS-signalerings screenen en de nodige stappen nemen om te bereiken dat alle op internationale aanhoudingsbevelen

gebaseerde signaleringen worden vervangen door op EABs gebaseerde SIS-signaleringen.»

Achtergrond: In 2007 was 20% van de signaleringen ter fine van uitlevering in het SIS niet omgezet in EAB-signaleringen. Dit leidt in de praktijk niet tot problemen, zoals ook het team heeft geconstateerd. Personen worden toch aangehouden, waarna meteen een EAB wordt uitgevaardigd en verzonden. Het team doet desondanks zijn aanbeveling onder verwijzing naar een risico dat een signalering niet wordt uitgevoerd.

Reactie: De signaleringen waarop wordt gedoeld, zijn signaleringen van voor 2004. Signaleringen worden periodieke gezien om te beoordelen of handhaving nodig is. Er zullen signaleringen wegens tijdverloop worden ingetrokken. Ook zullen personen worden aangehouden op basis van de oude signaleringen, waarna ze kunnen vervallen. Met andere woorden er is sprake van een overgangssituatie. Nu de praktijk van de afgelopen vier jaren heeft geleerd, dat het ontbreken van de omzetting geen problemen heeft opgeleverd, is het zeer de vraag of uitvoering van de aanbeveling nodig is. De beoordeling daarvan laat ik gaarne over aan het OM.

Nederland als uitvoerende staat (inkomende EABs)

4. «De implementatiewet in overeenstemming brengen met het kaderbesluit op het punt van het toepassingsgebied voor vervolgingen en veroordelingen.»

Achtergrond: In de Overleveringwet is een drempel opgenomen van een strafbedreiging van minimaal één jaar ook in geval van veroordeling. Dit stamt uit het uitleveringsrecht. Tijdens de onderhandelingen is niet gesproken over het vervallen van de drempel van een jaar bij veroordelingen. De tekst van het kaderbesluit is op dit punt nagenoeg gelijklopend aan het Europees uitleveringsverdrag. De achtergrond van de drempel was te voorkomen dat een overlevering uitsluitend voor een bagatelfeit plaatsvindt.

Reactie: Het laten vervallen van de drempel van twaalf maanden voor feiten terzake waarvan een persoon is veroordeeld, acht ik niet noodzakelijk, omdat er geen sprake is van strijd met het kaderbesluit. Verder acht ik van belang dat in eerdere evaluatieverslagen over andere landen is gesignaleerd dat het wenselijk is na te denken over een evenredigheids-toets voor het uitvaardigen van een EAB. Ook tijdens de evaluatie van Nederland is hierop gewezen. Een en ander heeft geleid tot aanbeveling 20 aan de Europese Unie, die hierna nog aan de orde zal komen.

Ik meen er goed aan te doen om in dit verband aan te kondigen, dat ik voornemens ben om, in navolging van andere lidstaten, een omissie in het kaderbesluit in de Overleveringswet te repareren. Dit betreft de zogeheten accessoire overlevering, hetgeen inhoudt dat wanneer de overlevering wordt gevraagd voor meer feiten waarvan er een of een aantal voldoen aan de drempel van twaalf maanden, de overlevering ook kan worden toegestaan voor de overige feiten die niet daaraan voldoen. Deze figuur bestond in het uitleveringsrecht, maar is zonder werkelijke reden niet overgenomen in het overleveringsrecht.

Er is bij deze figuur geen sprake van overlevering uitsluitend voor bagatel feiten, maar het biedt de andere staat de mogelijkheid om in een keer alle openstaande zaken tegen betrokkene, groot en klein, af te doen. Ik acht dat een goede zaak.

5. «De implementatiewetgeving zodanig aanpassen dat in Nederland vonnissen tegen Nederlandse onderdanen gemakkelijker kunnen

worden uitgevoerd, overeenkomstig de letter («zich ertoe verbindt ... zelf ten uitvoer te leggen») en de geest van het kaderbesluit.»

Achtergrond: Het kaderbesluit bevat geen alomvattende regeling voor de overname van tenuitvoerlegging van vonnissen, gewezen tegen onderdanen wier overlevering wordt geweigerd. De lidstaten kunnen zelf bepalen hoe en op welke wijze de overname plaatsvindt en doen dit ook. Dit heeft inmiddels geleid tot discussie tijdens de onderhandelingen over het kaderbesluit strafvonnissen¹, en geresulteerd in enige aanvulling in dat besluit.

Reactie: Ik zal deze aanbeveling betrekken bij de implementatie van het kaderbesluit strafvonnissen.

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

Achtergrond: De rechtbank Amsterdam liet stelselmatig bij de uitvaardigende justitiële autoriteiten wetteksten opvragen. De rechtbank baseerde zich daarbij op het feit dat in de memorie van toelichting werd aangegeven dat ook bij een EAB wetteksten zouden worden overgelegd met het oog op de beoordeling van de dubbele strafbaarheid. Het kaderbesluit laat de kwestie in het midden. Naarmate de toepassing van het kaderbesluit meer in de praktijk op gang kwam, bleek dat andere lidstaten van oordeel waren dat er naast een EAB geen wetteksten moeten worden overgelegd. Dit werd ook vastgesteld in EU-overleg. Dit werd ook aan het parket Amsterdam meegedeeld. De rechtbank Amsterdam voelde zich door de wetsgeschiedenis echter niet vrij om zich aan te passen aan de praktijk van de andere lidstaten. Daarop is besloten om via een uitspraak van de Hoge Raad op een cassatieberoep in het belang der wet de kwestie op te lossen. Het arrest werd op 8 juli 2008 gewezen en de rechtbank vraagt sindsdien geen wetteksten meer.

Reactie: Gelet op de geschetste ontwikkeling behoeft deze aanbeveling geen verdere uitvoering.

7. «Nauwkeurige schriftelijke richtsnoeren opstellen als hulpmiddel voor SIRENE-functionarissen bij het controleren van binnenkomende SIS-signaleringen, zodat er een samenhangend beleid komt voor het markeren van zaken.»

Achtergrond: De ratio van deze aanbeveling is, dat tijdens de evaluatie er streng op wordt gelet dat alle beslissingen met betrekking tot het EAB worden genomen door justitiële autoriteiten. Dit geldt ook voor het markeren van EAB-signaleringen, die tot gevolg heeft dat een signalering niet wordt uitgevoerd. Bij de voorbereiding van de evaluatie was door parket Amsterdam al geconstateerd dat, ook al waren er geen problemen, een grotere betrokkenheid van dat parket bij de werkzaamheden van Sirene met betrekking tot EAB-signaleringen wenselijk was, zo is al toegezegd aan het evaluatieteam. In welke vorm dat gebeurt, via schriftelijke richtsnoeren of anderszins zou nog worden gezien. De aanbeveling ligt in het verlengde daarvan.

Reactie: Aan deze aanbeveling zal door het parket Amsterdam op passende wijze uitvoering worden gegeven.

8. «Artikel 11 van de implementatiewet intrekken.»

¹ Kaderbesluit van de Raad van 27 november 2008 (2008/909/JBZ) betreffende 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 Pb EU L327/27 van 5 december 2008.

Achtergrond: In Brusselse gremia keert regelmatig een discussie terug over de correcte wijze van implementatie van artikel 1, lid 3, van het kaderbesluit, waarin staat dat het kaderbesluit de verplichting tot het eerbiedigen van de mensenrechten onverlet laat. Alle lidstaten en de Commissie zijn het erover eens dat in geval van dreiging van een flagrante schending van mensenrechten overlevering geweigerd kan worden, maar de meningen lopen uiteen of dit expliciet in de nationale wet moet worden vastgelegd. Sommige lidstaten, zoals Nederland, namen een expliciete bepaling op in hun nationale wet, anderen niet. Ook zonder wettelijke bepaling geldt het EVRM, zo is de redenering van laatstbedoelde lidstaten en de Commissie. In andere evaluatieverslagen is dit ook gesignaleerd en werd een verdere discussie in EU-kader aanbevolen.

Uit de Nederlandse wetgeschiedenis blijkt, dat over de wijze van implementatie van artikel 1, lid 3, van het kaderbesluit zeer uitvoerig overleg is geweest tussen regering en parlement. Centraal in dat overleg stond de reikwijdte van een mensenrechtenbepaling, waarbij sommige kamerleden elke schending door een lidstaat van het EVRM voldoende leken te vinden voor een weigering van de uitvoering van een EAB. Een en ander heeft het geresulteerd in artikel 11, waarin de bij overlevering passende en zeer nauwkeurig bepaalde weigeringsgrond, waarin ook de jurisprudentie van de Hoge Raad op dit punt werd verdisconteerd, is opgenomen¹. Aan de Commissie en nu ook aan het team is een en ander uitgelegd en er op gewezen dat artikel 11 juist voorkomt dat overlevering te ruimhartig zou worden geweigerd.

Reactie: Aan deze aanbeveling, wordt mede gelet op de wetsgeschiedenis, geen uitvoering gegeven.

9. «Overwegen de implementatiewetgeving zodanig te wijzigen dat instemming met overlevering niet automatisch wordt gekoppeld aan afzien van het recht op het specialiteitsbeginsel, als middel om het gebruik van de verkorte procedure te stimuleren.»

Achtergrond: Nederland heeft als systeem dat iemand kan instemmen met de verkorte procedure en dan zonder bescherming van het specialiteitsbeginsel wordt overgeleverd. Het kaderbesluit houdt rekening met het bestaan van deze figuur. Het feit dat het specialiteitsbeginsel niet geldt, wil zeggen dat de betrokkene niet wordt beschermd tegen vervolging voor andere feiten dan waarop het EAB zag. Voordat hij instemt wordt hem dat expliciet meegedeeld. Tijdens de interviews waren het team en de leden van het Amsterdamse parket het over eens dat meer personen zouden instemmen als het specialiteitsbeginsel gehandhaafd blijft. Het team steunt zijn redenering, zo blijkt uit het verslag, op het feit dat de cijfers voor Nederland over toepassing van de verkorte procedure verhoudingsgewijze lager liggen dan die van andere lidstaten. Naar mijn oordeel wordt daarbij echter geen aandacht besteedt aan het feit dat in Nederland 30% van de overleveringen onderdanen betreft. Zij zijn niet op de vlucht, maar wonen in Nederland en hebben alleen al daarom minder behoefte aan de verkorte procedure. Wijziging van de bestaande regel vergt meer dan alleen het wijzigen van de tekst van de Overleveringswet. Daarbij dient te worden betrokken dat het kaderbesluit weliswaar het specialiteitsbeginsel handhaaft, maar ook de mogelijkheid biedt om dit geheel af te schaffen. Verder zal de werkwijze van het Amsterdamse parket sterk moeten wijzigen, doordat men gehouden zal zijn om eenduidig en schriftelijk vast te leggen voor welke feiten betrokkene precies wordt overgeleverd. Dat stuk zal vervolgens zowel aan betrokken moeten worden uitgereikt als aan de uitvaardigende justitiële autoriteit moeten worden gezonden. Dit alles moet dan gebeuren binnen de voorgeschreven termijn van 10 dagen. Tevens zal voor Nederlanders, binnen die termijn, eveneens

¹ Kamerstukken II 2003–2004, 29 042, nr. 21.

de vereiste terugkeergarantie moeten worden verkregen. Naar mijn oordeel vergen noodzaak van deze aanbeveling en de uitvoerbaarheid ervan verdere studie.

Reactie: Ik ben voornemens deze materie in overleg met het openbaar ministerie te Amsterdam nader te bezien.

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

Achtergrond: Tijdens de evaluatie is gebleken dat de praktijk van het bevelen van de voorlopige hechtenis met het oog op overlevering, die gebaseerd op jurisprudentie uit te uitleveringspraktijk, als enig criterium potentieel vluchtgevaar hanteert. De wet kent echter deze beperking niet voor het bevelen van de detentie, wel voor de opschorting of schorsing. De aan de jurisprudentie ten grondslag liggende motivering behoeft nadere bestudering.

Reactie: Ik ben voornemens deze materie in overleg met het openbaar ministerie en de rechtbank te Amsterdam nader te bezien.

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

Achtergrond: De praktijk van de rechtbank om ten tijde van de zitting te beschikken over een gewaarmerkt afschrift van het EAB sluit aan bij wat ook in andere lidstaten gebeurd. Het kaderbesluit bepaalt dat de uitvaardigende autoriteit kan volstaan met een andere wijze van toezending (fax en e-mail), die kan worden geprint en waarvan de echtheid kan worden vastgesteld. Het team heeft voor deze methoden een sterke voorkeur. Echter deze wijze van toezending is zeker nog geen gemeengoed in de Europese Unie. Dit blijkt ook uit het feit dat het team zich met ditzelfde punt tot de gehele Europese Unie richt in aanbeveling 17.

Reactie: Gelet op het feit dat de door het team gewenste methode geen gemeengoed is in de Europese Unie, acht ik het van belang om op Europees niveau de praktijk verder te bezien en de rechtbank daaromtrent te informeren.

12. «Overwegen een mechanisme in te voeren voor herziening van de beslissing van de officier van justitie tot afwijzing van het EAB.»

Achtergrond: Het kaderbesluit laat het geheel aan de lidstaten over om de procedure van behandeling van een EAB in te richten, mits daarbij de gestelde termijnen worden gerespecteerd. In de Overleveringswet is vastgelegd, dat de officier van justitie te Amsterdam de overlevering meteen mag weigeren, indien hij bij voorbaat ziet dat een EAB niet tot overlevering kan leiden. De ratio van deze regeling is, dat zo wordt voorkomen dat overbodige procedures bij de rechtbank worden gevoerd, hetgeen ongewenst is voor zowel de betrokkenen als de rechtbank. Er is schriftelijk en mondeling nadere uitleg gegeven over de toepassing in concreto, waar nodig zeer gedetailleerd¹. Ook aan de leden van de rechtbank werden door het team hierover vragen gesteld, die aangaven dat zij geen enkele aanleiding hadden, te veronderstellen dat het OM op onjuiste gronden

¹ Voor statistische gegevens zie blz. 26 van het verslag.

een EAB onmiddellijk weigerde. Zij zagen ook geen noodzaak om de beslissingen van de officier te toetsen. Desondanks bleven leden van het team bij de opvatting dat de beslissing van de officier van justitie moet worden getoetst.

Voorgestelde reactie: Aan deze aanbeveling wordt geen uitvoering gegeven.

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

Achtergrond: Nederland behoort met Spanje, Frankrijk en Duitsland tot de landen met de grootste EAB-praktijk. De cijfers over de afgelopen jaren laten zien dat veel EAB's worden behandeld door de internationale rechtshulpkamer van de rechtbank Amsterdam, in 2005: 209, in 2006: 279, in 2007: 324 en in 2008: 335. Er is ook duidelijk sprake van een stijgend aantal EAB zaken. In 2007 is gebleken, dat het bij de bestaande zittingscapaciteit niet altijd mogelijk was binnen de termijnen op EABs te beslissen. Dat is aan het evaluatieteam gemeld en ook tijdens het bezoek van het team is besproken. De betrokken rechters konden toen wel al melden dat de zittingscapaciteit inmiddels was uitgebreid en dat men naar verdere uitbreiding streefde. Ook in het afgelopen jaar zijn extra zittingen gehouden. De vaststelling van de uitbreiding van de zittingscapaciteit van een kamer binnen een rechtbank is een zaak voor de Raad voor de Rechtspraak en de betrokken rechtbank.

Reactie: De aanbeveling zal worden doorgeleid naar de Raad voor de rechtspraak en de rechtbank Amsterdam.

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

Achtergrond: De Overleveringswet bepaalt dat de overleveringsdetentie wordt geschorst indien de rechtbank na 90 dagen nog geen beslissing op het EAB heeft genomen. Aan de schorsing kunnen voorwaarden worden verbonden die strekken tot het voorkomen van de vlucht. Dit wil niet zeggen dat daarmee de zaak eindigt. In tegendeel, de rechtbank dient nog steeds een beslissing te nemen en betrokkene kan na een positieve beslissing ook weer worden aangehouden ter fine van overlevering.

Het kaderbesluit en de wet bepalen de rechtbank moet beslissen binnen een termijn van 60 dagen. Slechts bij uitzondering – zo stelt het kaderbesluit – dient de beslissing 90 dagen te vergen. Overschrijding van de termijn is niet met nietigheid bedreigd. Wel is de bedoeling ervan heel duidelijk. De 60-dagen termijn dient de gebruikelijke termijn te zijn. Dat lukte ook in het merendeel van de gevallen. De schorsingsregel is, als een extra aansporing voor het OM en rechtbank om te zorgen voor een tijdige beslissing, in de wet opgenomen. Die bepaling is in de afgelopen jaren soms toegepast. Slechts in enkele gevallen heeft dat tot gevolg gehad dat overlevering later niet meer mogelijk bleek. Het team pleit voor een versoepeling van de regel zonder verdere indicatie van daarvoor geldende criteria.

Reactie: Ik hecht aan de extra aansporing die uitgaat van de 90 dagen termijn. Ik ben op basis van de evaluatie dan ook nog niet overtuigd van

de noodzaak tot wetswijziging. Wel zie ik in de aanbeveling aanleiding om met het parket en de rechtbank Amsterdam en mede in het licht van de uitvoering van aanbeveling 13, verder te bezien of een versoepeling noodzakelijk is en vooral welke criteria daarvoor dan zouden moeten gelden.

Overige aanbevelingen

Het verslag bevat ook aanbevelingen aan andere lidstaten (15–20) en de aan de Europese Unie (20–24). Deze aanbevelingen, kan ik met de eerder gemaakte kanttekening bij aanbeveling 17, onderschrijven.

Overlevering van onderdanen

Mede gelet op de aandacht die de overlevering van eigen onderdanen van leden van uw kamer heeft gehad, meen ik er goed aan te doen daaraan apart aandacht te besteden.

De overlevering van eigen onderdanen is door het kaderbesluit EAB definitief EU-breed ingevoerd. Het was voor veel lidstaten nieuw en heeft aanvankelijk ook tot constitutionele problemen geleid in Duitsland, Polen en Cyprus. Uit de cijfers van de afgelopen jaren blijkt dat Nederland relatief veel Nederlanders overlevert: in 2005: 63 op een totaal van 229, in 2006: 83 op een totaal van 287, in 2007: 95 op 353. Het percentage ligt tussen de 25 en 30% van de overleveringen. Het grootste deel van Nederlandse onderdanen wordt overgeleverd aan België en Duitsland. Van de overige lidstaten levert Polen verhoudingsgewijze meer onderdanen uit: 83 onderdanen op een totaal van 105 overleveringen in 2007. In Frankrijk en Duitsland bedroeg in 2007 het percentage overlevering van onderdanen respectievelijk 30% en 18% van het totaal.

Follow up overlevering van eigen onderdanen

Mede naar aanleiding van de evaluatie is van alle gegevens over overgeleverde Nederlanders die zich bij respectievelijk parket Amsterdam, mijn departement en bij het ministerie van Buitenlandse Zaken bevinden een totaaloverzicht gemaakt. Daarbij is teruggedaan tot de inwerkingtreding van de Overleveringswet in 1984. Deze geconcentreerde vastlegging zal bij mijn departement ook in de toekomst worden gehandhaafd.

Dit leidde ertoe dat gedocumenteerd een aantal zaken konden worden vastgesteld en ook worden gesignaleerd bij het evaluatieteam. Zo is duidelijk geworden dat niet van alle overgeleverde Nederlanders door parket Amsterdam een afloopbericht wordt ontvangen van de uitvaardigende autoriteit aan wie hij is overgeleverd, wanneer de strafzaak daar eindigt. Dit heeft aanleiding gegeven tot de aanbeveling aan andere lidstaten nr. 15, waarin opgeroepen wordt tot die terugmelding. Verder zal parket Amsterdam in al deze zaken aan de uitvaardigende autoriteiten om een afloopbericht verzoeken.

Verder is gebleken dat niet alle overgeleverde Nederlanders na hun overlevering beroep doet op consulaire bijstand, zodat zij niet bekend worden bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Een overgeleverde persoon kan niet worden verplicht om consulaire bijstand te vragen; het is zijn keuze om daarop een beroep te doen. Mede doordat gebleken is dat tot deze groep personen behoren met een dubbele nationaliteit, is besloten dat alle overgeleverde Nederlanders voor hun overlevering op de mogelijkheid van consulaire bijstand worden geattendeerd.

Wat betreft de strafvervolging van de Nederlanders na hun overlevering waren twee fenomenen opvallend, waarvoor ook aandacht is gevraagd bij het team.

In 2005 en 2006 werd in België in 50% van de zaken de overgeleverde Nederlander kort na de overlevering vrijgelaten zonder dat er later nog een terechtzitting volgde. Het vermoeden bestaat, dat betrokkene na de overlevering werd gehoord en dat vervolgens een beslissing tot niet vervolging is genomen. Dit maakt de uitvaardiging van het EAB niet onrechtmatig, maar geeft naar mijn oordeel wel aanleiding om na te gaan of niet op een andere, minder aangrijpende manier hetzelfde resultaat kan worden bereikt. Dit is tijdens de evaluatie besproken en dit heeft mede geleid tot aanbeveling 20, die zich richt tot de Europese Unie.

Aanbeveling 20 spreekt bovendien over een evenredigheids- of proportionaliteitstoets, maar doelt daarbij voor als EABs wegens feiten van geringe ernst en daarover werden in evaluatieverslagen over andere lidstaten ook aanbevelingen opgenomen. De desbetreffende EABs zijn afkomstig uit lidstaten, wier strafrechtspleging is gebaseerd op het legaliteitsbeginsel met daarbinnen slechts zeer beperkte mogelijkheden om af te zien van een vervolging. De heersende leer in die lidstaten is, dat nu de mogelijkheid van een EAB bestaat om een vervolging te verwezenlijken, het legaliteitsbeginsel ook tot uitvaardiging daarvan verplicht. Juist, omdat andere lidstaten van oordeel zijn, dat zulks niet via een EAB dient worden gerealiseerd, wordt de gedachte geopperd om te komen tot een proportionaliteitstoets die door de uitvoerende autoriteit zou moeten worden uitgevoerd voordat hij een EAB uitvaardigt. Het zal duidelijk zijn dat het moeilijk is om hiervoor criteria te vinden die voor alle lidstaten aanvaardbaar zijn.

Nederland heeft mede gelet op de boven gesignaleerde ervaringen met België in EU-kader daarnaast aangedrongen op het ontwikkelen van betere en eenvoudig toepasbare alternatieven voor overlevering. In het bijzonder gaat het daarbij om de rechtshulpverlening van het horen van verdachten uit te breiden en deze bovendien te verwezenlijken via de procedure van wederzijdse erkenning. De gedachte daarbij is, dat door het horen van verdachten die zich in het buitenland bevinden te vereenvoudigen, beter kan worden nagegaan of de strafzaak de uitvaardiging van een EAB rechtvaardigt.

Tenslotte werd geconstateerd dat de voorlopige hechtenis van sommige Nederlanders soms erg lang duurt. De oorzaken daarvan lopen uiteen. Ik herinner in dit verband aan hetgeen ik in bovenvermelde kamervragen daarover heb op gemerkt ten aanzien van Frankrijk. Hier wijs ik er nog eens op, dat al dan niet terecht verwachtingen over de duur van de voorlopige hechtenis geen rol kunnen spelen bij de beslissing tot overlevering. Dat laat onverlet dat het wenselijk is om langdurige voorlopige hechtenis die uitsluitend is gebaseerd op het ontbreken van een vaste verblijfplaats in het land van vervolging zoveel mogelijk te voorkomen. Met het oog daarop zijn onderhandelingen gevoerd over het kaderbesluit van de Raad betreffende het Europees surveillancebevel in procedures tussen EU-lidstaten in afwachting van het proces, waarover de Raad inmiddels ook een politiek akkoord heeft bereikt en dat voorziet in toezicht door de lidstaat van herkomst van een verdachte wiens voorlopige hechtenis in een andere lidstaat is geschorst. De praktijk leert overigens dat ook zonder het bestaan van die regeling de voorlopige hechtenis soms wordt geschorst. Een voorbeeld daarvan is de heer H. wiens voorlopige hechtenis na zijn overlevering naar Polen is geschorst en die sedertdien weer in Nederland verblijft.

Ter afronding van deze brief merk ik nog het volgende op. Met de introductie van het Europees aanhoudingsbevel werd het beginsel van weder-

zijdse erkenning in de strafrechtelijke samenwerking geïntroduceerd. Wederzijdse erkenning vergt een andere mentaliteit dan de klassieke samenwerking. Bij de klassieke samenwerking is er ruimte de eigen beleidsuitgangspunten en aspecten van kosten en capaciteit mee te wegen bij de beoordeling van verzoeken en het tempo van afhandeling grotendeels zelf te bepalen. Bij wederzijdse erkenning is het uitgangspunt dat de gevraagde hulp binnen gestelde termijnen wordt geboden, tenzij er bepaalde wel omliggende gronden zijn dit niet te doen. Het uitgangspunt «Ja, tenzij» leidt tot een andere wijze van beoordeling en een mentaliteitsverandering in de samenwerking. Het kost enige die enige jaren voordat dit volledig is gerealiseerd.

Dat hebben ook het parket Amsterdam en de internationale rechtshulpkamer van de rechtbank Amsterdam als uitvoerende justitiële autoriteiten dagelijks ervaren. Beide instanties hebben sinds 2004 frequent het nieuwe instrument toegepast en daardoor ervaring daarmee gekregen. In een viertal zaken bestond er behoefte aan een cassatieberoep in het belang der wet. Drie daarvan leken sterk op elkaar en betroffen de uitleg van artikel 13 van de Overleveringswet. In deze arresten, kwam de Hoge Raad tot het oordeel – kort samengevat – dat de rechtbank bij een beslissing over de overlevering in plaats van berechting in Nederland ten onrechte gronden van humanitaire aard liet meewegen. De vierde zaak is hierboven, bij aanbeveling 6 beschreven. Verder is er nu sprake van een bestendige jurisprudentie van de rechtbank. Dit sluit niet uit dat ook in de komende jaren nog vragen zullen rijzen over de toepassing van het kaderbesluit. Bij de oplossing daarvan kan ook het Hof van Justitie te Luxemburg een belangrijke rol spelen, zo is inmiddels gebleken. De rechtbank heeft prejudiciële vragen gesteld die nog in behandeling zijn. Die prejudiciële procedure is ook al door een Belgische en een Duitse rechter gevolgd en bevordert de eenvormige uitleg van het kaderbesluit.

Ten slotte, bezien we het aantal zaken dat is behandeld, de gemiddelde behandelingsduur en de beslissingen, dan kunnen we terugzien op een, goed verlopen introductie van het Europees aanhoudingsbevel in Nederland.

Een kopie van deze brief en van het evaluatieverslag zond ik bij brief van heden aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin